

Vergaderjaar 2022–2023

31 289

Voortgezet Onderwijs

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 542

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2023

In deze brief informeer ik u mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Minister voor Rechtsbescherming, over de uitkomst van de herbezinning op het residentieel onderwijs.

Wij zien dat jongeren die in de residentieële jeugdhulp of in een justitiële jeugdinrichting (JJI) verblijven niet altijd het onderwijs krijgen dat zij nodig hebben. Dat raakt ons en daarin willen we verandering brengen. Want het is onze ambitie dat ieder van deze jongeren onderwijs kan (blijven) volgen om succesvol deel te kunnen nemen aan de samenleving en de overstap te maken naar vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt. Concreet betekent dit dat we willen waarborgen dat:

- alle jongeren een doorlopende, ononderbroken ontwikkeling doormaken. Hiervoor kunnen zij rekenen op een soepele overgang en een warme overdracht van het onderwijs wanneer ze in een residentieële instelling of JJI terechtkomen en van daaruit weer uitstromen. Dit betekent dat na plaatsing van een jongere in een residentieële jeugdhulpvoorziening de school van herkomst verantwoordelijk blijft en dat de jongere bij die school ingeschreven blijft;
- alle jongeren de kans krijgen om zo goed mogelijk en passend bij hun eigen kwaliteiten en behoeftes aan hun eigen ontwikkeling en herstel te werken om zich een stabiele plek in de samenleving te verwerven.

Daarnaast willen we een stelsel creëren dat toekomstbestendig is. Een stelsel dat mee kan bewegen met de ontwikkelingen in de jeugdhulp en het justitiële domein. Op dit moment is dat onvoldoende het geval door de manier waarop de stelsels van jeugdhulp, justitie en onderwijs zijn ingericht en op elkaar zijn aangesloten. Verder willen we scholen voor regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs en mbo-instellingen die niet verbonden zijn aan de (gesloten) jeugdhulp of een JJI in staat stellen deze jongeren de juiste begeleiding te bieden of weer op te vangen.

Hiervoor is een integrale aanpak nodig, waarbinnen zorg, justitie en onderwijs beter samenwerken en de jongeren met complexe en meervoudige problematiek meer maatwerk mogelijkheden kunnen bieden. Om onze ambitie te realiseren zijn twee actielijnen nodig:

- Actielijn 1: Zorgen voor beter en meer passend onderwijs, met zo min mogelijk onderbrekingen.
- Actielijn 2: Versterken van kennis- en expertise-ontwikkeling in het onderwijs over de doelgroep.

Om dit te kunnen realiseren heeft het kabinet vanuit het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) structureel extra geld beschikbaar gesteld. Dit bedrag loopt op van 10,2 miljoen in 2023 tot 15,5 miljoen structureel.

De hierboven genoemde ambitie vraagt veel van het onderwijs, zorg en justitie. Wij hebben dan ook grote waardering voor al die professionals die iedere dag weer opnieuw met geduld, liefde en aandacht de jongeren een stap verder proberen te helpen.

Kern van deze brief

- Het huidige stelsel voor residentieel onderwijs sluit niet altijd goed aan bij de onderwijsbehoefte van jongeren in de residentiële jeugdhulp en de justitiële jeugdinrichtingen, waarbij de laatste twee stelsels sterk in ontwikkeling zijn met gevolgen voor het residentieel onderwijs.
- Dat heeft geleid tot een herbezinning op het residentieel onderwijs.
- Het doel is om kwalitatief beter onderwijs te realiseren, passend bij jongeren in een residentiële setting.
- De inzet is een ononderbroken ontwikkeling van de jongeren die tijdelijk in een kleinschalige voorziening, open jeugdhulpinstelling, gesloten instelling, Justitiële Jeugdinrichting of Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (KVJJ) verblijven. Of als deze ontwikkeling onderbroken is, dat deze zo snel als mogelijk wordt hersteld.
- Samenwerkingsverbanden passend onderwijs voortgezet onderwijs¹ krijgen – in het kader van de om- en afbouw van de gesloten jeugdhulp – geleidelijk aan meer verantwoordelijkheid voor het onderwijs en de bijbehorende ondersteuning aan jongeren die voorheen in gesloten jeugdhulp geplaatst zouden worden, en het onderwijs aan jongeren in kleinschalige gesloten en open (woon)voorzieningen. Concreet betekent dit dat na plaatsing van een jongere in een residentiële jeugdhulpvoorziening de school van herkomst verantwoordelijk blijft en dat de jongere bij die school ingeschreven blijft.
- Daarnaast komt met behulp van een tijdelijke financiële impuls kennis en expertise beschikbaar en deze bouwen we de komende periode verder uit. Zodat scholen en samenwerkingsverbanden worden ondersteund bij de ontwikkeling die plaats moet vinden in het kader van de om- en afbouw van de gesloten jeugdhulp.
- Vanuit het coalitieakkoord zijn structureel middelen beschikbaar voor de herbezinning. Ik overweeg om een subsidieregeling open te stellen waar een samenwerkingsverband de penvoerder van is. Via de subsidievoorwaarden kan dan de samenwerking met andere partners in het onderwijs (waaronder mbo-instellingen) en de zorg gestimuleerd worden.

¹ Hierna wordt met de term samenwerkingsverbanden de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het voortgezet onderwijs bedoeld.

- De onderlinge samenwerking tussen alle partijen wordt in het op overeenstemming gerichte overleg (OOGO) verbeterd en verstevigd.
- De verbinding tussen scholen behorend bij een JJI en het mbo wordt versterkt. Er komt hiervoor van 2023 tot 2026 onder meer een tijdelijke coördinator beschikbaar.
- Scholen bij een JJI krijgen 4 miljoen euro extra om de onderwijsbegeleiding voor jongeren in een JJI te intensiveren, meer maatwerk te leveren en meer aan nazorg te kunnen doen.

Met deze brief wordt tegemoet gekomen aan de toezegging om in te gaan op de knelpunten uit het advies «Onderwijs bij Kleinschalige Voorzieningen» van de gelijknamige werkgroep van experts uit de sector.² Ook wordt met deze brief uitvoering gegeven aan de motie Westerveld waarin het kabinet opgeroepen wordt om «...– waar nodig – het onderwijs voor jongeren die in kleinschalige woonvoorzieningen verblijven, extra financieel te ondersteunen».³

Hieronder volgt eerst de aanleiding van de herbezinning (1) en wat we ervan geleerd hebben (2), vervolgens de twee actielijnen (3) en de daarbij behorende stappen voor de korte en lange termijn (4). Tot slot volgt de monitoring (5) en de investeringen (6) voor het residentieel onderwijs.

Voor wie is residentieel onderwijs

- Jaarlijks zitten er circa 1.500 leerlingen in een gesloten jeugdhulpinstelling. De meeste van hen krijgen onderwijs op de 18 schoolvestigingen bij een gesloten instelling. Deze scholen hebben 687 capaciteitsplekken in 2023. Hier verblijven jeugdigen in principe tot zij 18 jaar zijn, gemiddeld gaat het om zo’n 6,5 maanden. Zij verblijven hier op basis van een machtiging van de kinderrechter.
- In open jeugdhulpinstellingen verblijven jeugdigen op vrijwillige basis of vanwege een jeugdbeschermingsmaatregel. Het gaat om circa 19.000 jeugdigen van vaak 4–18 jaar.⁴ Het is bedoeld voor jeugdigen met ernstige gedrags- en/of gezinsproblemen, al dan niet met licht verstandelijke beperking en/of psychiatrische problematiek. Bij deze jeugdigen biedt het sociale netwerk onvoldoende basis voor een ambulant traject en/of maakt de urgentie en de zwaarte van de problematiek een verblijf gebonden aanbod noodzakelijk; spelen zodanige problemen dat de zorg in een pleeggezin of gezinshuis niet toereikend is en verblijf in een residentiele leefgroep nodig is.
- In 2022 zaten circa 1950 jeugdigen in de Justitiële Jeugdinrichtingen, verdeeld over 6 schoolvestigingen met 553 plekken in 2023. Deze jeugdigen zijn bij het plegen van het delict 12 tot 23 jaar. De duur van hun verblijf varieert van 1 dag tot 7,5 jaar en 80% van de jongeren verblijft korter dan 3 maanden.

² Kamerstuk 31 497, nr. 393.

³ Kamerstuk 31 497, nr. 417.

⁴ CBS Kerncijfers over jeugdzorg. Circa 3000 leerlingen daarvan werden in het speciaal- en voortgezet speciaal onderwijs geplaatst met een residentiele plaatsing. Een «RP-plaatsing» vervangt de aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring en maakt snelle plaatsing en instroom in onderwijs mogelijk.

1. Aanleiding voor de herbezinning

Jongeren in residentiële jeugdhulp en JJI's krijgen niet altijd het onderwijs dat ze nodig hebben.

Residentieel onderwijs is het onderwijs dat jongeren volgen op scholen die verbonden zijn aan een residentiële jeugdhulpinstelling of een JJI. Onderwijs is essentieel voor jongeren die uit een kwetsbare situatie komen en die (voor kortere of langere tijd) met residentiële jeugdhulp of jeugddetentie te maken krijgen. Onderwijs heeft een normaliserende, signalerende en stabiliserende functie in het leven van deze jongeren. Juist voor hen is het volgen van goed onderwijs zo belangrijk, om snel weer zelfstandig en met perspectief aan de samenleving deel te kunnen nemen. Het is onze inzet dat, ongeacht de tegenslagen waar jongeren mee te maken krijgen, onderwijs een stabiele factor is en blijft of weer wordt. Daarbij is een doorgaande ontwikkellijn passend bij de mogelijkheden van een jongere van essentieel belang. De uitkomst van de herbezinning laat zien dat helaas nog niet alle jongeren die in de residentiële jeugdhulp en JJI's verblijven het onderwijs krijgen dat bij hen past.

Ontwikkeling binnen residentiële jeugdhulp

De Staatssecretaris van VWS heeft uw Kamer vorig jaar geïnformeerd over de transformatie van de gesloten jeugdhulp: in 2025 werken alle instellingen voor gesloten jeugdhulp regionaal en kleinschalig en in 2030 moeten we zo dichtbij mogelijk nul gesloten plaatsingen zijn.⁵ Deze ambities hebben directe gevolgen voor de manier waarop het onderwijs voor deze jongeren georganiseerd moet worden.

Ontwikkeling binnen het justitieel domein

Ook de beleidsvoornemens uit het programma Vrijheidsbenemening Op Maat (VOM) zoals de transformatie van de JJI's naar Forensisch Centra Jeugd (FCJ) en het werken met KVJJ's vragen om een verandering in de begeleiding van jongeren in het bijbehorende onderwijs. Ook vraagt de ouder wordende populatie iets anders van het onderwijs dan alleen het aanbod van school voor voortgezet speciaal onderwijs (vso). De behoefte aan mbo-onderwijs wordt steeds groter en extra aandacht is nodig om het onderwijs passend te maken.

2. Wat leren we van de herbezinning?

De afgelopen tijd is er intensief gesproken met jongeren, ouders, professionals, directeuren, wetenschappers, beleidsmedewerkers, bestuurders en andere vertegenwoordigers uit het onderwijs, de zorg, justitie en gemeenten. Samen hebben we gekeken hoe het residentieel onderwijs voor de jongeren verbeterd en meer passend gemaakt kan worden, wat daar voor nodig is en wie daarvoor aan zet is, ook in relatie tot de veranderingen in de jeugdhulp en de jeugddetentie. Verder is er nagedacht en gesproken over het versterken van de samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders, gemeenten en het onderwijs. Ook is er gesproken over het verbreden/uitbreiden van het onderwijsaanbod binnen de JJI's. Bovenstaand proces noemen we de herbezinning van het residentieel onderwijs.

De herbezinning leverde de volgende adviezen en verbeterpunten op. Deze worden verderop in de brief vertaald naar de twee actielijnen en de daarbij behorende stappen:

⁵ Kamerstuk 31 839, nr. 871.

- *Beter passend onderwijsaanbod.* Het onderwijsaanbod blijkt soms beperkt en sluit niet altijd even goed aan bij wat er op de vorige school is geleerd. Redenen zijn dat niet elk onderwijsniveau en vak even makkelijk is aan te bieden. Ook toetsing of examinering zijn lastig en de groepen bestaan uit veel uiteenlopende leeftijden en niveaus.
- *Betere uitstroom naar het vervolgonderwijs of arbeidsmarkt.* Meestal stromen de jongeren uit naar het voortgezet (speciaal) onderwijs. Door de stijgende leeftijd van de jongeren in de JJI's (18 plus), gaan jongeren ook steeds vaker naar het mbo of naar werk. De scholen en de arbeidsmarkt waar deze jongeren naar uitstromen, kunnen beter voorbereid worden op de komst van deze jongeren.
- *Creëer meer uitstrooimogelijkheden richting mbo.* Er zijn betere en uniformere afspraken nodig tussen JJI's en mbo. Vervolgopleidingen kunnen terughoudend zijn in het aannemen van leerlingen die uit een JJI komen. Ook het erkennen van door jongeren in een JJI behaalde certificaten verdient aandacht.
- *Meer afstemming tussen gemeenten, samenwerkingsverbanden, (mbo) scholen en jeugdhulpaanbieders.* Er zijn verschillen tussen jeugdhulp en onderwijs, waardoor goed samenwerken soms lastig gaat. Bijvoorbeeld in de aanpak en visie in wat het beste voor de jongere is, maar ook op het gebied van wet- en regelgeving en hoe financiering geregeld is. De opdracht aan gemeenten, samenwerkingsverbanden, scholen en jeugdhulpaanbieders is wettelijk duidelijk geformuleerd, maar in de praktijk is niet elk op overeenstemming gericht overleg (OGOO) even effectief.
- *Zorg dat samenwerkingsverbanden en scholen van herkomst gedurende een gesloten plaatsing verantwoordelijk blijven voor de jongere.* Bij een gesloten plaatsing heeft het samenwerkingsverband, of de school waar de jongere voor plaatsing naartoe ging⁶, geen formele rol. Dit heeft consequenties voor de doorgaande ontwikkelijn van de jongere en bemoeilijkt de uitstroom na de gesloten plaatsing.
- *Versterk het regulier (speciaal) onderwijs en de samenwerkingsverbanden.* Door het terugbrengen van het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp gaan er meer jongeren naar scholen voor regulier voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs of naar scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs die niet aan een instelling verbonden zijn. Dit vraagt om uitbreiding van de kennis en expertise over wat deze jongeren nodig hebben om zoveel als mogelijk op een zo «normaal mogelijke manier» goed onderwijs te blijven volgen. En het vraagt ook uitbreiding van de kennis over wat wel en niet werkt in het organiseren en bieden van onderwijs bij alternatieve vormen van gesloten jeugdhulp.
- *Passende bekostiging om onderwijs en passende ondersteuning te bieden.* De om- en afbouw van de gesloten jeugdhulp en opbouw van alternatieve zorg betekent voor onderwijs een verplaatsing van de inzet (en daarmee van de kosten) van de scholen bij gesloten jeugdhulp naar de samenwerkingsverbanden. Scholen bij de gesloten jeugdhulp ontvangen nu een hoger bedrag per leerling in de bekostiging. Terwijl scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs die onderwijs geven aan jongeren die in een «open» (kleinschalige) voorziening verblijven, het aanvullende deel van de bekostiging via een samenwerkingsverband ontvangen. Dit leidt in sommige samenwerkingsverbanden nu al tot extra druk op hun ondersteuningsbudget. Door de afbouw van gesloten jeugdhulp zal zich dit nog meer voor gaan doen. Kortom: de ondersteuningsbehoefte van de jongeren en de uitdaging om een breed onderwijsaanbod voor deze diverse groep van jongeren te realiseren is in sommige gevallen vergelijkbaar, maar het beschikbare budget is dat niet altijd.

⁶ Dit kan ook een mbo-instelling zijn.

- *Passende bekostiging voor onderwijs en begeleiding aan jongeren in de JJI's.* De huidige bekostiging in de JJI's sluit niet meer aan bij het streven om een passend onderwijsaanbod voor de ouder wordende doelgroep in de JJI's te realiseren. Daarnaast is er extra inzet nodig om tegemoet te kunnen komen aan de steeds zwaardere en complexe problematiek van deze jongeren.

3. Langs twee actielijnen en met extra geld onderwijs passender maken

Om de kwaliteit en het aanbod van het onderwijs voor alle jongeren in een residentiële setting te verbeteren (zowel open als gesloten), heeft het kabinet structureel 15,5 miljoen euro beschikbaar gesteld. In de uitwerking wordt rekening gehouden met de aanpalende trajecten die lopen zoals de verbeteraanpak passend onderwijs funderend onderwijs, de route naar inclusiever onderwijs, de werkagenda rondom de samenwerking tussen zorg en onderwijs, de uitwerking van de verzuimaanpak en de verbeteragenda passend onderwijs MBO.

Actielijn 1: Zorgen voor beter en meer passend onderwijs, met zo min mogelijk onderbrekingen

Voor jongeren in de open of gesloten jeugdhulpinstelling

Wij vinden het van belang dat jongeren ondersteund worden binnen hun eigen omgeving en dat zij in principe op de school van herkomst blijven. En als uithuisplaatsing in combinatie met jeugdhulp niet anders kan, dat dit kleinschalig en regionaal gebeurt.⁷ Hieronder beschrijven we wat er nodig is voor beter en meer passend onderwijs, met zo min mogelijk onderbrekingen bij een gedwongen uithuisplaatsing.

De school van herkomst en/of de toekomst is betrokken

Elke jongere blijft bij een plaatsing in een (kleinschalige) gesloten voorziening ingeschreven op zijn eigen school. Zo dragen we eraan bij dat de ontwikkeling voor de jongere niet doorbroken wordt. Dit kan bijvoorbeeld via een onderwijs-zorgarrangement en/of extra (ambulante) begeleiding op de eigen school. De leerlingen of studenten worden niet meer, zoals nu het geval is, uit de systematiek van passend onderwijs gehaald. Via de samenwerkingsverbanden kunnen reguliere voortgezet (speciaal) onderwijsinstellingen en mbo-instellingen extra ondersteuning ontvangen om deze jongeren passend te begeleiden bij onderwijs.

Het samenwerkingsverband blijft (inhoudelijk en financieel) verantwoordelijk

Voor het funderend onderwijs blijft het samenwerkingsverband op termijn ook bij een plaatsing in een (kleinschalige) gesloten voorziening verantwoordelijk voor het organiseren van het onderwijs en de ondersteuningsbehoefte van de jongere. Voor het mbo blijft tijdens de transitiefase de bestaande systematiek gelden. Het samenwerkingsverband kan de benodigde begeleiding inkopen of zelf organiseren. Daarnaast blijft het samenwerkingsverband verantwoordelijk voor een eventuele nieuwe passende plek als terugkeer naar de school van herkomst niet mogelijk is. Door het samenwerkingsverband van herkomst medeverantwoordelijk te maken voor het realiseren van het perspectief van de jongere blijft de benodigde betrokkenheid bestaan. Daarnaast is de stap naar terug-

⁷ Kamerstuk 31 839, nr. 871.

plaatsing voor de jongere en school gemakkelijker, omdat het contact niet is verbroken.

Inzet van digitaal onderwijs voor een ononderbroken leerlijn voor jongeren

Als fysiek onderwijs niet mogelijk is, kan de jongere door middel van digitaal onderwijs contact houden met de school van herkomst. De leerlijn van de jongere blijft intact. Hierbij geldt dat fysiek onderwijs altijd de voorkeur heeft tenzij het onderwijs (tijdelijk) echt niet anders dan digitaal kan worden geboden. Zoals ik in de verzuimbrieven van 15 juli 2022⁸ aan uw Kamer heb geschreven, staat centraal dat er voor elk kind dat (tijdelijk) niet naar school gaat en dat dat nodig heeft digitaal afstandsonderwijs beschikbaar moet zijn. Het digitaal afstandsonderwijs biedt ook mogelijkheden aan leerlingen die te maken hebben met gesloten jeugdhulp. Daarom wordt bij de uitwerking van digitaal afstandsonderwijs voor de doelgroep thuiszitters verkend of en hoe jongeren bij een gesloten jeugdhulpinstelling hier ook gebruik van kunnen maken.

Voor jongeren in justitiële jeugdinrichtingen

Met VOM wordt ingezet op meer maatwerk in behandeling en beveiliging. Zo kan een jongere, als dat passend is, geplaatst worden in een lager beveiligde KVJJ om zo dicht bij zijn omgeving te verblijven. Hier lopen bestaande zorg- en dagbesteding (waaronder het volgen van onderwijs) zo veel als mogelijk door. Maatwerk is ook nodig voor de oudere doelgroep met zwaardere en meer complexe problematiek in de JJI's. Voor de jongeren die voor een langere periode in een JJI verblijven, is (mbo-)onderwijs en arbeidstoeleiding op het niveau van de jongere beschikbaar. Hier is samenwerking met andere scholen en organisaties in de omgeving van de JJI belangrijk, maar ook digitaal onderwijs kan een rol spelen als aanvulling op het bestaande aanbod. Voor jongeren die korter in de JJI verblijven, is goed contact met de school van herkomst en/of het samenwerkingsverband essentieel. Vaak is er echter geen school meer in beeld, en ligt de focus op het contact leggen met een nieuwe school en/of samenwerkingsverband. Om bovenstaande te bereiken is het ook nodig om meer personeel op de onderwijsgroepen te organiseren.

Daarnaast zetten we in op begeleiding voor jongeren die ook na de JJI doorloopt. Idealiter is dit iemand met wie de jongere al bekend is. Dit om de ontwikkelingslijn vanuit de school in de JJI naar het reguliere onderwijs in de woonplaats te verbeteren. Hierbij is samenwerking tussen de instelling en de school in de JJI essentieel.

Actielijn 2: Versterken van kennis- en expertise-ontwikkeling in het onderwijs over de doelgroep

Voor jongeren in de open of gesloten jeugdhulp

Inzet op kennis- en expertise-ontwikkeling bij de professionals en besturen binnen samenwerkingsverbanden, het regulier (speciaal) voortgezet onderwijs en het mbo. Veel problemen van jongeren die in een jeugdhulpinstelling worden geplaatst, zijn ook zichtbaar op school. Op dit moment is er in het onderwijs sprake van handelingsverlegenheid als het gaat om de juiste ondersteuning. Wat er precies nodig is verschilt per regio, maar in zijn algemeenheid vraagt dit om:

- Professionals met specifieke expertise en kennis over de complexe problematiek van deze jongeren. Zij kunnen aan de voorkant op

⁸ Kamerstuk 26 695, nr. 139.

scholen begeleiding bieden aan jongeren of scholing bieden aan een onderwijsteam. Op plekken waar de problematiek groter is, kan dit bijvoorbeeld ook een voorziening zijn vanuit het samenwerkingsverband of een gespecialiseerd team van meerdere professionals uit de zorg en het onderwijs.

- Intensieve samenwerking tussen onderwijs, zorg, inspecties en gemeenten. Het is onze inzet dat onderwijs, zorg en gemeenten op de eerste plaats intensief samenwerken om residentiële plaatsing te voorkomen. Wanneer dit toch nodig is zijn er al mogelijkheden om extra ondersteuning in te schakelen vanuit zowel het onderwijs- als het zorgperspectief. Het is een verantwoordelijkheid van de samenwerkende partners om, in afstemming met elkaar, er voor te zorgen dat er voor elke jeugdige een betekenisvol ontwikkelingsprogramma is. Dit programma bevat educatieve, sociale en psycho-versterkende componenten, die passend zijn bij de individuele situatie. Daarbij zullen de samenwerkingsverbanden, mbo-instellingen en scholen bij de gesloten instellingen de aankomende tijd samen met de zorg en gemeentepartijen een rol moeten gaan spelen in de om- en afbouw van de gesloten jeugdhulp.
- Bij de Inspectie van het Onderwijs ligt een belangrijke opdracht om de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen in een residentiële setting te bewaken. De herbezinning residentieel onderwijs vraagt daarom tevens om een herbezinning op het toezicht op het onderwijs in de vernieuwde vorm. Verkend wordt hoe het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs geïntegreerd kan plaatsvinden in samenwerking met de inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ), de inspectie Justitie en Veiligheid (IJ&V) en de Nederlandse arbeidsinspectie (NLA). Deze inspecties voeren al langer gezamenlijk toezicht uit om zich een beeld te vormen van de stand van zaken bij de JJI's.

Voor jongeren in de justitiële jeugdinrichtingen

Voor deze jongeren zetten we in op kennisdeling binnen het onderwijs, bijvoorbeeld over hoe er maatwerk kan worden geboden en hoe kan worden gezorgd voor een eenvoudige doorstroom naar het mbo.

4. Welke stappen moeten er gezet worden?

Om invulling te kunnen geven aan deze actielijnen, moeten er de komende jaren stappen worden gezet. We maken daarbij onderscheid tussen de korte termijn (de jaren 2023 tot en met 2027) en daarna. Waarbij de acties voor de korte termijn al verder uit zijn gewerkt dan voor daarna.

Korte termijn: 2023–2027

Stappen voor het onderwijs aan jongeren in de open of gesloten jeugdhulp:

Op korte termijn zijn stappen nodig om het onderwijs te ondersteunen bij de ombouw naar kleinschalige voorzieningen die veiligheid en bescherming bieden en de afbouw van de grootschalige, vaak in buitengebieden gelegen, gesloten jeugdhulpinstellingen. Deze periode dient ook om verder uit te werken wat er structureel nodig is om jongeren die in de open of gesloten jeugdzorg zijn geplaatst zo goed mogelijk te begeleiden naar een diploma of werk.

Samenwerkingsverbanden worden (inhoudelijk en financieel) ondersteund bij de voorbereiding op de toekomstige taak en verantwoordelijkheid voor alle vormen van passend onderwijs dus ook voor jongeren in de gesloten jeugdhulp. Ik overweeg een subsidieregeling te starten voor

samenwerkingsverbanden met het doel om de samenwerking bij de overgang van de jongere naar een open instelling en daarbij behorend onderwijs te vergemakkelijken en te verbeteren. Het beschikbare bedrag loopt in de jaren geleidelijk op, samenhangend met de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp. In een dergelijke regeling wil ik verschillende manieren van samenwerking tussen scholen bij de gesloten jeugdhulp, po, v(s)o, mbo, gemeenten, zorgaanbieders en samenwerkingsverbanden onderling stimuleren. Bijvoorbeeld door in de subsidievoorwaarden bepaalde eisen te stellen waarbij één samenwerkingsverband namens een groep partners aanvraagt.⁹

Verder onderneem ik de volgende acties:

1. De huidige bekostigingssystematiek voor het residentieel onderwijs blijft gehandhaafd totdat er een nieuwe systematiek ingevoerd is. De scholen bij een gesloten jeugdhulpinstelling kunnen, in samenwerking met het aanvragende samenwerkingsverband, ook gebruik maken van de voorgenomen subsidieregeling.
2. De door mijn voorganger aangestelde regioregisseurs¹⁰ voeren op basis van feiten en cijfers over de regionale en landelijke ontwikkelingen in de jeugdhulp gesprekken met (coördinerende) gemeenten en jeugdhulpaanbieders over de impact op onderwijs. Samen met de samenwerkingsverbanden en de coördinerende gemeenten voor de gesloten jeugdhulp kijken zij naar de aansluiting op het onderwijs in de bovenregionale plannen die worden opgesteld voor de om- en afbouw van de gesloten jeugdhulp. Hierbij wordt gestreefd naar een onderwijshoofdstuk als onderdeel van de bovenregionale plannen. In dit onderwijshoofdstuk moet inzichtelijk worden gemaakt wat er al is en wat er nodig is om onderwijsondersteuning te bieden die bijdraagt aan de transformatie naar kleinschaligheid.
3. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt bekeken hoe we het onderwijs en de bijbehorende zorg voor deze groep jongeren een vast bespreekpunt kunnen maken in het (bovenregionale) op overeenstemming gerichte overleg (OOGO).¹¹ Het overleg is gericht op het opzetten van een gezamenlijke visie op zorg en onderwijs, en het structureel betrekken van de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs bij de aanbesteding van de jeugdhulp.
4. De problematiek van de toelaatbaarheidsverklaring (tlv) geldt niet alleen voor residentieel onderwijs maar voor het gehele (voortgezet) speciaal onderwijs en zal dus in samenhang worden opgepakt. Zo is er inmiddels een landelijk format voor de aanvraag van tlv's die in alle regio's kan worden gebruikt. Ook wordt er gewerkt aan de inpassing in de geautomatiseerde systemen die scholen en samenwerkingsverbanden gebruiken om daarmee de administratieve last verder te beperken. Daarnaast is op basis van de in kaart gebrachte knelpunten een onderzoek gestart om samen met de betrokken onderwijspartijen te komen tot concrete oplossingen. Waar nodig zal daarvoor ook de wet- en regelgeving worden aangepast.
5. Ik ga in gesprek met scholen aangesloten bij gesloten jeugdhulp over het effect van de integrale opdracht om- en afbouw van de gesloten

⁹ Het is wenselijk om het geld vanuit deze eventuele subsidie als bestemmingsreserve aan te merken, om zo verdere reservevorming te voorkomen. Dit wordt meegenomen in de bredere besluitvorming over het generiek terugvorderen van reserves in de toekomst.

¹⁰ Kamerstuk 31 497, nr. 414.

¹¹ Samenwerkingsverbanden zijn verplicht om over hun ondersteuningsplan met de gemeente(n) overleg te voeren binnen een OOGO Passend Onderwijs en Jeugd. Doel hiervan is de ondersteuning aan jongeren zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Hoe het OOGO wordt uitgewerkt, is afhankelijk van de omstandigheden per regio. Mbo-scholen zijn ook wettelijk verplicht zich aan te sluiten bij het OOGO in de regio van het samenwerkingsverband waar de school één of meer vestigingen heeft.

jeugdzorg. De huidige scholen hebben hiervoor twee opties voor de langere termijn:

- a) *Niet meer alleen (voortgezet) speciaal onderwijs verzorgen.* Sommige scholen bij gesloten jeugdhulp willen een regionale voorziening worden voor het samenwerkingsverband (en/of mbo), en een dienst aan een samenwerkingsverband (en/of mbo) leveren.
 - b) *Wel alleen (voortgezet) speciaal onderwijs aanbieden, waar nodig integraal met zorg.* Dan wordt het onderwijs net zo georganiseerd als bij een open jeugdhulpinstelling.
6. De scholen bij de gesloten jeugdhulp ontvangen gezamenlijk extra ondersteuning (totaal 1,9 miljoen euro in 2023).¹² Zo kunnen zij zich voorbereiden op de transformatie naar kleinschaligheid. Scholen kunnen zo anticiperen op de ombouw en er wordt voorkomen dat zij voor een acuut probleem geplaagd worden als de capaciteit met grote stappen afgebouwd wordt.

Stappen voor het onderwijs aan jongeren in JJI of KVJJ:

1. Er komt voor het onderwijs in de JJI's circa 4 miljoen euro extra beschikbaar, zodat scholen bij een JJI meer personeel op een onderwijsgroep kunnen zetten. Hiermee kan het onderwijsaanbod meer passend gemaakt worden. Ook kunnen deze middelen ingezet worden om vanuit het onderwijs meer aan nazorg te doen en bij te dragen aan een succesvollere uitstroom richting regulier onderwijs. Zo zou bijvoorbeeld de samenwerking met de Individueel Traject Begeleider (ITB'er) verbeterd kunnen worden, of kan iemand vanuit onderwijs een langere periode bij de jongere betrokken blijven.¹³
2. JJI's kunnen gedurende drie jaar gebruik maken van een coördinator om de samenwerking tussen JJI's en mbo-instellingen te verbeteren. Dit wordt de aankomende tijd verder uitgewerkt met de MBO Raad, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de scholen en de inrichtingen. De coördinator zal onder andere aan de slag gaan met het soepeler laten in- of doorstromen van jongeren uit JJI's naar een reguliere mbo-opleiding. Daarnaast zorgt de coördinator voor betere onderlinge afspraken, zodat bijvoorbeeld meer mbo-instellingen de opleidingen van JJI's erkennen.
3. De samenwerking met het mbo wordt, met landelijke stimulans vanuit OCW en de MBO Raad, geïntensiveerd. Op basis van de bestaande praktijk heeft het Nederlands Jeugdinstituut een korte verkenning gedaan naar knelpunten en oplossingen in de afstemming tussen de instellingen voor geslotenheid en het mbo. Best practices bij het begeleiden van jongeren die uitstromen uit een JJI en KVJJ naar het mbo zullen worden gedeeld. Waar relevant wordt hier ook de verbinding gelegd met jongeren die uitstromen uit de gesloten jeugdhulp.
4. Zoals de Minister voor Rechtsbescherming aan uw Kamer heeft toegezegd in de beleidsreactie op het IBO Jeugdcriminaliteit¹⁴ komt er een onderzoek of het mogelijk en wenselijk is om één contactpersoon te hebben voor de jongeren gedurende het hele proces van in-, door- en uitstroom in de JJI.

¹² Kamerstuk 31 497, nr. 417. Voor kalenderjaar 2022 hebben de scholen deze middelen al ontvangen.

¹³ Volgens advies naar aanleiding van het IBO Jeugdcriminaliteit. Bijlage bij Kamerstukken 28 741 en 24 587, nr. 92.

¹⁴ Kamerstukken 28 741 en 24 587, nr. 92.

Stappen voor het onderwijs aan jongeren in de open of gesloten jeugdhulp:

Met voorgaande maatregelen voor de korte termijn willen we het onderwijs faciliteren om zo goed mogelijk onderwijs en begeleiding te blijven bieden aan residentieel geplaatste jongeren. Ook willen we hen in staat stellen om de samenwerking tussen scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten, aanbieders en mbo-instellingen in de regio te intensiveren en zo aan te sluiten bij de door de Staatssecretaris van VWS aangekondigde ambitie om in 2030 zo dichtbij mogelijk nul gesloten plaatsingen te komen. De korte termijn is nadrukkelijk bedoeld als een tijdelijke fase waarin we ook met de ervaringen die we de aankomende tijd op doen, verder kunnen uitwerken hoe we deze jongeren ook op de lange termijn op een zo goed mogelijke manier begeleiding kunnen bieden. Onderdeel van deze verdere uitwerking is ook hoe de structurele bekostiging om jongeren goed te kunnen begeleiden naar een diploma of werk voor de scholen bij gesloten instellingen, samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen eruit gaat zien. Zoals hiervoor aangegeven blijft de huidige systematiek van bekostiging voor scholen aangesloten bij de gesloten jeugdhulp ondertussen doorlopen.

De uiteindelijke uitwerking van de structurele bekostiging, rollen en verantwoordelijkheden rondom het onderwijs voor residentieel geplaatste jongeren willen we vastleggen in een wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel zal in ieder geval kaders scheppen op de volgende vraagstukken:

- o verandering van bekostigingssystematiek voor aanvullende bekostiging van scholen bij gesloten jeugdhulp;
- o helder kader van (financiële) verantwoordelijkheden voor samenwerkingsverbanden. Zodat voor iedereen – leerlingen, ouders, samenwerkingsverbanden, scholen van herkomst in het vo en mbo en zorgpartijen – duidelijk is waar je wel en niet verantwoordelijk voor bent.

Op termijn komt er per coördinerende gemeente een coördinerend residentieel samenwerkingsverband dat daar aanvullende middelen voor ontvangt. De precieze taken moeten nader gespecificeerd en op uitvoering getoetst worden. Te denken valt aan het vervullen van de rol van aanspreekpunt voor meerdere samenwerkingsverbanden, voor (coördinerende) gemeenten van de gesloten jeugdhulp en mbo-instellingen. Maar ook aan het vervullen van de rol van vertegenwoordiger van meerdere samenwerkingsverbanden in een (bovenregionaal) OOGO. We volgen de ontwikkelingen de aankomende tijd nauwgezet. Op basis van de ervaringen van samenwerkingsverbanden, scholen, gemeenten en jeugdhulpinstellingen gaan we verder in gesprek over wat wenselijk en noodzakelijk is.

5. Monitoring

Voor de monitoring van de om- en afbouw zorgt de stuurgroep¹⁵ «Residentiële jeugdhulp en onderwijs». De stuurgroep ziet ook toe op de opdracht van de Jeugdautoriteit om een periodieke monitor op te zetten. De monitor verzamelt kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de capaciteit en bezetting van gesloten jeugdhulp en de alternatieve vraag naar deze intensieve jeugdhulp.

¹⁵ De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het Rijk, gemeenten, aanbieders (zorg en onderwijs) en het Nederlands Jeugdinstituut als kennispartner.

Verder start in 2023 een monitor residentieel onderwijs om te volgen hoe het gaat met het onderwijsaanbod aan jongeren tijdens de om- en afbouw van de gesloten jeugdhulp. Deze monitor sluit aan bij de monitor van Stroomop¹⁶ met kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de capaciteit en bezetting van gesloten jeugdhulp en de alternatieve vraag naar deze intensieve jeugdhulp.

6. Investering

Het kabinet heeft structureel 15,5 miljoen euro extra beschikbaar voor onderwijs bij residentiële instellingen gesteld. Dit komt vanaf 2023 stapsgewijs beschikbaar. Het is bedoeld voor onderwijs aan jongeren in een gesloten setting (gesloten jeugdhulpinstelling of in een JJI) of in een open setting (open residentiële instellingen of KVJJ).

Een deel van de middelen heeft als doel om de samenwerkingsverbanden te ondersteunen. Zij moeten immers de jongeren opvangen die eerder naar de gesloten jeugdhulp met een bijbehorende school gingen. Zowel de jongere als de school hebben een ondersteuningsbehoefte om het onderwijs succesvol te laten zijn en daar hoort dan ook passende financiering bij. Een ander deel van het budget gaat naar scholen bij de JJI's om de onderwijsbegeleiding te intensiveren.

Tot slot

De in deze brief genoemde stappen werken wij de komende periode verder uit met de betrokken partijen. Voor het onderwijs aan de jongeren is het belangrijk dat de plannen gedragen worden door alle betrokkenen en aansluiten op de ontwikkelingen binnen de residentiële jeugdhulp en het justitiële domein. Alleen dan kunnen we ervoor zorgen dat ook als het even moeilijk gaat in het leven van jongeren ze altijd op de steun en ondersteuning van het onderwijs kunnen rekenen zodat jongeren hun leven weer kunnen oppakken en zich weer kunnen richten op de toekomst. Ik zal de voortgang nauwlettend volgen en uw Kamer hiervan op de hoogte houden.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

¹⁶ StroomOp is een netwerk van jeugdhulp- en onderwijsprofessionals die streven naar eerdere, snellere en beter passende hulp voor jongeren en hun ouders.