

Vergaderjaar 2020–2021

31 497

Passend onderwijs

Nr. 393

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET
ONDERWIJS EN MEDIA**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2020

In deze brief informeer ik u over het residentieel onderwijs. Dit onderwijs is bedoeld voor een diverse groep jongeren met een complexe hulpvraag die in een jeugdhulpinstelling of een justitiële jeugdinrichting verblijven. Denk hierbij aan jongeren die een gevaar zijn voor zichzelf of hun omgeving, of suïcidale jongeren met ernstige psychische problemen. Voor de toekomst van deze jongeren is het essentieel dat zij een integraal aanbod krijgen van enerzijds zorg of vrijheidsbeneming en anderzijds onderwijs en dagbesteding. Te veel jongeren ontvangen nog niet het passende aanbod dat zij zouden moeten krijgen door de manier waarop de stelsels van jeugdhulp, justitie en onderwijs momenteel zijn ingericht en op elkaar zijn aangesloten. Daarom kondig ik in deze brief mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de Minister voor Rechtsbescherming een integrale herbezinning op het stelsel van residentieel onderwijs aan.

Hiermee behandel ik de motie van het lid Westerveld over een passend onderwijsaanbod in de gesloten jeugdhulp¹. Ook stuur ik u een beleidsinventarisatie², in lijn met de toezegging hierover uit het notaoverleg over de evaluatie passend onderwijs van 16 november 2020 (Kamerstuk 31 497, nr. 391). Ik behandel eerst de beleidsinventarisatie. Daarbij noem ik naast eerder ondernomen acties, ook de knelpunten die jongeren ondanks maatregelen nog steeds ervaren. Vervolgens informeer ik u over de integrale herbezinning die ik samen met het veld ga doen op het bestaande beleidskader. Het resultaat daarvan is een stappenplan, dat u in het najaar van 2021 ontvangt.

¹ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 197.

² Zie bijlage 1. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

I. Een sector in beweging: tot dusver ondernomen acties en de beleidsinventarisatie

Eerder gezette stappen

Het residentieel onderwijs is al langer onderwerp van gesprek tussen de Ministeries van OCW, VWS en JenV, de VO-raad, de PO-Raad, Lecso, de VNG, de scholen, jeugdhulpaanbieders, gemeenten en de samenwerkingsverbanden. Dit komt mede door de complexiteit van de combinatie van zorg of justitie en onderwijs. Daarbij spelen factoren als bekostiging, extra onderwijsondersteuning en natuurlijk de impact van residentieel onderwijs op de jongere zelf. Het gaat hier om een relatief kleine groep jongeren³ met een complexe hulpvraag. Vanwege de noodzaak van behandeling of vrijheidsbeneming verblijven zij tijdelijk bij een jeugdhulpinstelling of een justitiële jeugdinrichting. In dit geval is er altijd een onderwijsaanbod aanwezig op scholen die verbonden zijn aan de instelling of inrichting. De jongere verblijft óf in een open jeugdhulpinstelling (vrijwillig kader), óf in een gesloten jeugdhulpinstelling (GJI) of justitiële jeugdinrichting (JJI) (gedwongen kader). De basis voor het verblijf in de gesloten setting is een beslissing van de rechter.

Sinds de invoering van passend onderwijs in 2014 is een aantal beleidsmaatregelen ingevoerd om het residentieel onderwijs te verbeteren:

- Om de samenwerking tussen de zorginstelling en de school te faciliteren is een handreiking opgesteld over het realiseren van een doorlopend en integraal dagprogramma van zorg en onderwijs⁴.
- Voor de verbetering van de kwaliteit en de bekostiging van het onderwijs is aanvullende bekostiging beschikbaar gesteld voor de scholen in geslotenheid zodat zij niet 40 maar 48 weken onderwijs in een jaar kunnen geven⁵.
- Ook is in de Variawet passend onderwijs (2017) geconcretiseerd welk samenwerkingsverband de bekostiging draagt voor leerlingen die zijn geplaatst in een residentiële instelling⁶.
- Tot slot is ingezet op de verbetering van de aansluiting met vervolgonderwijs na het verblijf op de instelling. Hiervoor zijn verschillende handreikingen opgesteld op basis waarvan scholen bij residentiële instellingen hun leerlingen na het verblijf in overleg met het samenwerkingsverband van herkomst terug kunnen laten keren naar de regio van herkomst (2016 en 2017)⁷. Met het Besluit flexibele arrangementen⁸ is het bovendien mogelijk gemaakt dat een leerling gedurende de eerste drie maanden van het verblijf op de school bij een residentiële

³ Ongeveer 4.000 leerlingen op een school die is verbonden aan een open jeugdhulpjeugdhulpinstelling; ongeveer 1.000 plaatsen in de gesloten jeugdhulp en ongeveer 550 plaatsen in de justitiële jeugdinrichtingen.

⁴ Handreiking integraal dagprogramma van onderwijs en zorg, Jeugdzorg Nederland, 2016.

⁵ Regeling bekostiging PO 2015–2016, Stcrt. 2015, nr. 9263.

⁶ Wet van 20 december 2017 tot wijziging van enige onderwijswetten in verband met het aanbrengen van enkele aanpassingen met beperkte beleidsmatige gevolgen en enkele technische wijzigingen met betrekking tot onder andere de bekostiging van passend onderwijs en de invoering van het lerarenregister (Stb. 2018, nr. 12).

⁷ Handreiking voorwaarden aan het meetellen van onderwijstijd in het primair en voortgezet onderwijs Focus op onderwijstraject vo en mbo, Ministeries VWS, OCW, J&V, 2013; Stappenplan doorlopend onderwijstraject na gesloten en open residentieel onderwijs, Lecso 2016 en 2017; Handreiking realiseren toekomstperspectief d.m.v. doorlopende leerlijnen, Jeugdzorg Nederland, 2017.

⁸ Besluit van 14 juni 2016, houdende wijziging van het Besluit bekostiging WPO en het Bekostigingsbesluit WVO in verband met het stellen van nadere voorwaarden aan de inrichting van orthopedagogisch-didactische centra in het primair onderwijs en het stellen van nadere voorwaarden aan het meetellen van onderwijstijd in het primair en voortgezet onderwijs (Stb. 2016, nr. 235).

instelling blijft ingeschreven op de reguliere school van herkomst. Een terugkeer na residentieel onderwijs wordt dan gemakkelijker⁹.

De actuele stand van zaken: beleidsinventarisatie en onderzoek naar onderwijs bij kleinschalige voorzieningen

Ondanks bovenstaande maatregelen ontvang ik vanuit het veld geluiden dat de dagelijkse praktijk niet goed aansluit bij de beleidsmatige kaders. Mede naar aanleiding van de motie Westerveld ben ik intensief in gesprek gegaan met verschillende partijen in het veld. In meerdere gespreksrondes is opgehaald welke knelpunten er worden ervaren, en wat er nodig is om in de praktijk tot een optimaal aanbod te komen voor deze bijzondere groep jongeren. Dit heeft geleid tot een beleidsinventarisatie¹⁰ die ook in bijlage 1 van deze brief is bijgevoegd. De belangrijkste knelpunten zijn op te delen in twee categorieën:

1. Onderwijs-specifieke vraagstukken, veelal over bekostiging en de vraag welk samenwerkingsverband passend onderwijs verantwoordelijk is voor de bekostiging van de extra ondersteuningsbehoefte in het onderwijs. Door onduidelijkheid hierover en de ongelijke spreiding van deze scholen over het land, zijn de financiële gevolgen voor sommige samenwerkingsverbanden groter dan voor anderen.
2. Vraagstukken als gevolg van bredere ontwikkelingen in het justitie- en zorgdomein, waarvan het grootste voorbeeld de beweging naar kleinschaligheid is. Door deze nieuwe invulling van gesloten jeugdhulp en vrijheidsbeneming, is de huidige manier van het organiseren van onderwijs niet langer houdbaar. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om een aparte school met een gespecialiseerd aanbod te hebben voor acht jongeren in een gezinshuis in een woonwijk. Dit zou uiteindelijk kunnen leiden tot een grotere druk op het regulier en speciaal onderwijs in de regio.

Naast de beleidsinventarisatie heeft de projectgroep Onderwijs bij Kleinschalige Voorzieningen, onder leiding van Lecso, in opdracht van het Ministerie van OCW een onderzoek uitgevoerd naar het organiseren van onderwijs bij schaalverkleining in de jeugdhulp en strafrechtelijke voorzieningen. Deze projectgroep, bestaande uit professionals uit het onderwijs- en jeugdveld, is in december met de volgende adviezen gekomen voor de Ministeries van VWS, JenV en OCW:

1. Maak (financiële) ruimte voor experimenteren en innoveren;
2. Geef als ministeries een integrale opdracht tot transformeren;
3. Zorg dat nieuwe stelsel- of beleidswijzigingen worden getoetst door de samenwerkende Ministeries van VWS, JenV en OCW;
4. Zorg dat samenwerkingsverbanden en scholen van herkomst verantwoordelijk blijven voor de jongere;
5. Maak het budget passend bij de complexiteit van de opdracht.

In bijlage 2 vindt u het volledige advies¹¹. Deze adviezen vormen waardevolle input voor de integrale herbezinning op het residentieel onderwijs. Ik kijk ernaar uit om hier samen met de sector mee aan de slag te gaan. Het gaat hier om complexe en technische knelpunten, die daarbij ook nog eens op het snijvlak van verschillende domeinen ontstaan. Het is daarom belangrijk om mede aan de hand van deze adviezen samen met partijen uit de drie sectoren te komen tot een ambitieus, gedragen en concreet stappenplan residentieel onderwijs dat recht doet aan de zorg en

⁹ AMvB flexibele arrangementen, Stb. 2016, nr. 235.

¹⁰ In bijlage 1 kunt u de volledige beleidsinventarisatie vinden, met daarin een compleet overzicht en gedetailleerde uitwerking van alle knelpunten.

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

ondersteuning die de jongeren in het residentieel onderwijs nodig hebben.

II. Hoe nu verder: integrale herbezinning met het veld, departementen en inspecties

De integrale herbezinning en het resulterende stappenplan

De beleidsinventarisatie en het onderzoek naar onderwijs bij kleinschalige voorzieningen laten zien dat een aantal zaken in het stelsel knellen met de praktijk. Ook is het stelsel niet toekomstbestendig, omdat het niet past bij ontwikkelingen in de samenleving, met name binnen het zorg- en justitiële domein. Dit zie ik ook terug in casuïstiek. Een recent voorbeeld waarover u geïnformeerd bent zijn de gevolgen van de sluiting van De Hoenderloo Groep waarmee het Hoenderloo College en de gemeenten in de Gelderse Vallei geconfronteerd werden¹². Ik ben er van overtuigd dat deze knelpunten niet zijn op te lossen door kleine ingrepen binnen het huidige stelsel. Ze vragen om een fundamenteelere en integrale beleidsherbezinning voor het residentieel onderwijs. Het uitgangspunt hierbij is een gezamenlijke stip op de horizon over wat nodig is om deze groep jongeren met complexe problematiek optimale toekomstkansen te bieden. In januari 2021 start ik hier mee, samen met de sector, andere departementen en betrokken inspecties. Dit zal resulteren in een ambitieus, gedragen en concreet stappenplan residentieel onderwijs dat in het najaar van 2021 aan uw Kamer wordt verzonden. Het doel is het creëren van een toekomstbestendig stelsel waarbij alle jongeren die tijdelijk in instellingen en inrichtingen verblijven een passend onderwijsaanbod krijgen. In deze herbezinning ga ik ook gesprekken met jongeren voeren, om zo hun ervaringen mee te nemen. Vanwege het coronavirus is dit helaas niet gelukt in de huidige beleidsinventarisatie.

Binnen de herbezinning ga ik voortbouwen op het gedane werk en de resultaten die tot stand zijn gekomen in de afgelopen periode. Naast de beleidsinventarisatie en het onderzoek naar onderwijs bij kleinschalige voorzieningen, zijn er recentelijk twee andere trajecten gestart waar ik op voortbouw:

- Het visietraject kleinschaligheid in samenwerking met het veld, de Inspectie voor het Onderwijs, en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Zie verderop in deze brief voor meer informatie;
- Een onderzoek binnen de multidisciplinaire beweging van StroomOP¹³. Het doel van dit project naar het best passende onderwijs voor kwetsbare jongeren is het vergroten en versterken van de ontwikkelmogelijkheden van kwetsbare jongeren zodat ze, ongeacht mogelijke belemmeringen, maatschappelijk mee blijven doen. Dit zal worden gedaan door praktijkvoorbeelden van onderwijs bij de kleinschalige voorzieningen in kaart te brengen, vast te leggen en te verspreiden binnen de sector.

¹² Beantwoording vragen van de leden Rog en Slootweg (beiden CDA): Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2816 ingezonden 6 juni 2018, Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3064 ingezonden 17 juni 2019; van de leden Hijink en Kwint (beiden SP): Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2303 ingezonden 17 februari 2020, Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2968 ingezonden op 14 april, Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3363 ingezonden op 18 juni 2020; van de leden Kuiken en Van den Hul (beiden PvdA): Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3362, ingezonden 18 juni 2020; van de leden Slootweg en Peters (beiden CDA): Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1430, ingezonden 9 december 2019.

¹³ StroomOP is een netwerk van zorg- en onderwijsprofessionals. Ze geven uitvoering aan het actieplan «de best passende zorg voor kwetsbare jongeren», en kijken daarbij in het bijzonder naar de transformatie van gesloten jeugdhulp.

De mogelijkheden in de tussentijd

Uiteraard blijf ik actief in overleg met het veld. Zo kunnen we op tijd oplossingen bedenken voor knelpunten die het gevolg zijn van het huidige beleidskader. Eerder in deze brief vertelde ik u over het visietraject kleinschaligheid dat recentelijk is gestart. Hierin worden mogelijke scenario's voor het organiseren van onderwijs bij kleinschalige voorzieningen uitgedacht met het veld, de departementen en inspecties. Daarnaast kijkt men of er voldoende aanbod is voor de verschillende onderwijsniveaus. Dit traject breid ik in het nieuwe jaar uit naar proeftuinen, zoals al voorgesteld bij de onderwijszorgarrangementen. Dit biedt sectorpartijen de ruimte om, vooruitlopend op de integrale herbezinning, alle beschikbare ruimte binnen de huidige juridische kaders optimaal te benutten. Ook blijf ik met de sector waar nodig en mogelijk maatwerkoplossingen creëren binnen de huidige wet- en regelgeving. Zo valt geen enkele jongere tussen wal en schip.

Tot slot

Het is belangrijk dat de groep jongeren die verblijft in een residentiële instelling kan profiteren van een integrale aanpak tussen de verschillende domeinen. Het bieden van een passend onderwijsaanbod is daarbij cruciaal. Dit aanbod zal in sommige gevallen aangepast moeten worden op de ontwikkelingen in andere sectoren. Hierover ga ik in gesprek met andere beleidsdepartementen, om zo te komen tot een integrale en gedragen lijn. Een lijn waar de jongeren én scholen in de praktijk mee aan de slag kunnen, om een zo optimaal mogelijk resultaat te bereiken. Met de aanpak die is besproken in deze brief, ben ik van mening dat we deze doelstelling gezamenlijk kunnen behalen. Ik zal de voortgang nauwlettend volgen en uw Kamer hiervan op de hoogte houden.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob