



Nieuwe opgaven voor het onderwijs aan leerlingen in residentiële instellingen

Gevolgen van de ontwikkelingen in de gesloten
jeugdhulp en passend onderwijs

Rita Kennis
Ton Eimers

Nijmegen, 11 november 2020

Projectnummer: 2020027

© 2020 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	5
2 Ontwikkelingen in de gesloten jeugdhulp	9
2.1 Ontwikkeling in de jeugdhulp in geslotenheid	9
2.2 Ontwikkeling gesloten jeugdhulp in cijfers	11
2.3 Ontwikkeling gesloten jeugdhulp in de regio Noord-Holland-Noord	13
2.4 Ontwikkeling van het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp in de regio	14
2.5 Samenvatting	18
3 Gevolgen voor het onderwijs aan jongeren in residentiële settings	19
3.1 Wet- en regelgeving onderwijs in residentiële settings	19
3.2 Consequenties voor onderwijs in geslotenheid	20
3.3 Rol van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs	22
3.4 Perspectief van de gemeenten in de regio Noord-Holland-Noord	24
3.5 Gevolgen voor het onderwijs in geslotenheid in de regio Noord-Holland-Noord	25
3.6 Samenvatting	32
4 Conclusies	35
4.1 Conclusie	35
4.2 Aanbevelingen	36
Bijlage 1 – overzicht interviews	39
Bijlage 2 – extra tabellen	41

Managementsamenvatting

In deze rapportage is verslag gedaan van onderzoek naar de ontwikkelingen in de gesloten jeugdhulp, het onderwijs aan de jongeren in geslotenheid en de gevolgen daarvan voor de samenwerkingsverbanden. Daarbij is gekeken naar de bredere verantwoordelijkheden die de samenwerkingsverbanden hebben in het realiseren van een doorgaande schoolloopbaan voor jongeren, het realiseren van een dekkend aanbod aan voorzieningen, de extra ondersteuning binnen de school, de toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs, de zorgplicht, als ook naar financiële consequenties.

Ontwikkelingen in de gesloten jeugdhulp

- Landelijk is de afgelopen jaren een ontwikkeling ingezet om jongeren die jeugdhulp nodig hebben zo thuis nabij als mogelijk te ondersteunen en plaatsing in een gesloten instelling voor jeugdhulp zo veel mogelijk te voorkomen. Mocht een plaatsing desondanks niet te voorkomen zijn dan moet die periode zo kort mogelijk zijn en de zorg meer individueel op maat. Daarvoor wordt onder andere ingezet op de ontwikkeling van meer kleinschalige voorzieningen en op het versterken van de samenwerking tussen onderwijs en zorg.
- Sinds 2017 is het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp met circa 7 procent gedaald en het aantal plaatsingen met circa 12 procent. Ook de plaatsingsduur is licht gedaald. Of dit het gevolg is van ingezet beleid is nog niet goed duidelijk.
- In de regio Noord-Holland-Noord is de landelijk ingezette ontwikkeling versterkt zichtbaar. Drie jeugdhulpregio's werken bovenregionaal samen op het terrein van de gesloten jeugdhulp en aan de ambitie is om in 2030 geen jongeren meer gesloten te plaatsen. Tot die tijd is het doel om de gesloten jeugdhulp minder 'gesloten' vorm te geven, het netwerk rondom de jongere in stand te houden en te zien als integraal onderdeel van de behandeling. Om dit te bewerkstelligen is in 2018 gekozen voor een andere aanbieder voor de gesloten jeugdhulp. Dat heeft zeker in de beginperiode voor veel beroering gezorgd in het totale zorglandschap en in het onderwijs. Momenteel wordt onderzocht in hoeverre in nog groter verband (heel Noord-Holland) kan worden samengewerkt om de kwaliteit en continuïteit van de zorg aan kinderen met complexe problemen en specialistische- en levensbrede vraagstukken beter te borgen. De gesloten jeugdhulp maakt hier deel van uit.
- In de regio is een sterke daling van het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp zichtbaar. Ook de verblijfsduur is de afgelopen jaren zeer sterk gedaald. Ook voor de regio is niet duidelijk in hoeverre dit gevolgen zijn van het beleid dat is ingezet en de veranderende werkwijze. De voor dit onderzoek geïnterviewde betrokkenen verschillen daarover van mening.

Gevolgen voor het onderwijs aan jongeren in residentiële settings

- Samenwerkingsverbanden vo hebben de verantwoordelijkheid voor de organisatie van een passend en dekkend aanbod in hun regio. Het onderwijs in geslotenheid vormt hier echter een uitzondering op; formeel hebben samenwerkingsverbanden geen verantwoordelijkheid gedurende de periode in geslotenheid¹, terwijl het samenwerkingsverband wél verantwoordelijk is voor een passende plek en de kwaliteit van de ondersteuning bij uitstroom naar het vo of vso.

1 Het betreffende schoolbestuur, tevens lid van een samenwerkingsverband, dat het onderwijs op de gesloten locatie uitvoert uiteraard wel.

Dit leidt tot een aantal organisatorische, inhoudelijke en financiële knelpunten, die worden versterkt door de ingezette ontwikkelingen in de gesloten jeugdhulp naar meer kleinschaligheid en kortere verblijfsduur.

- In de regio Noord-Holland-Noord zijn deze gevolgen goed zichtbaar, omdat de ontwikkelingen in de jeugdhulp zich daar versneld voordoen. Veel jongeren stromen sneller uit naar een vervolgplek in het onderwijs, veelal in het vso. Dat maakt de vraag naar de rol van samenwerkingsverbanden bij de toelating, organisatie en bekostiging van het onderwijs actueel en urgent; niet alleen in formele zin, maar ook in het realiseren van een passend onderwijs-zorgaanbod en de regie bij het vormgeven van deze schoolloopbanen. Samenwerkingsverbanden lopen echter tegen inhoudelijke, organisatorische en financiële knelpunten aan:
 - Inhoudelijk maken de kortere verblijfsduur en de ontwikkeling richting kleinschaligheid het lastiger om het onderwijs aan jongeren in geslotenheid goed te plannen en aan te laten sluiten. Omdat het onderwijs in geslotenheid rechtstreeks door het Rijk wordt bekostigd vindt dit veelal buiten het zicht van het samenwerkingsverband plaats. Hierdoor kunnen de samenwerkingsverbanden onvoldoende invulling geven aan de onderwijscontinuïteit voor deze leerlingen. Het wordt algemeen onderkend dat een doorgaande onderwijslijn aan jongeren voor, tijdens en na gesloten jeugdhulp van groot belang is, omdat het een constante kan zijn in een tijdelijk en variërend zorgtraject. Door de basis van het onderwijs als uitgangspunt te nemen, is er sprake van een normaliserende omgeving. Dit komt ten goede aan de ontwikkeling van het kind. Het vormgeven van de regie op de schoolloopbaan van deze jongeren is daarom een belangrijk vraagstuk.
 - Organisatorisch is het in de context van een afnemende verblijfsduur en een afnemend aantal jongeren in geslotenheid lastig om de beschikbare onderwijsexpertise in stand te houden, het onderwijs in geslotenheid betaalbaar te houden en te voldoen aan de regelgeving van de Onderwijsinspectie. In deze context wordt de verbinding en samenwerking met lokale en regionale (onderwijs)partners belangrijker om de onderwijscontinuïteit en doorgaande onderwijsontwikkeling voor deze jongeren te kunnen garanderen. Overleg en samenwerking tussen alle betrokken partijen – onderwijs in geslotenheid, samenwerkingsverbanden en gemeenten – komt echter nog onvoldoende tot stand. Er is sprake van onwennigheid bij de partijen wat betreft hun rol en verantwoordelijkheid. In combinatie met de complexe regelgeving over de toelating en bekostiging van jongeren die uitstromen uit een gesloten instelling en/of instromen in een open residentiële instelling lukt het nog onvoldoende om vanuit een integrale visie samen te werken.
 - Financieel wijkt de wet- en regelgeving voor onderwijs in geslotenheid (plaatsbekostiging) af van de bekostiging van zware ondersteuning door de samenwerkingsverbanden (toelaatbaarheidsverklaringen). De ingezette ontwikkeling om minder jongeren gesloten te plaatsen en de duur van de plaatsing te verkorten leidt tot een extra financiële belasting voor samenwerkingsverbanden. Zeker voor samenwerkingsverbanden met een residentiële instelling in de regio kan dat ingrijpende financiële gevolgen hebben.

In de praktijk spelen nog een aantal knelpunten die de vroegtijdige betrokkenheid van samenwerkingsverbanden bij het vormgeven van de onderwijsloopbaan van deze jongeren die in geslotenheid zitten en hebben gezeten lastiger maken, zoals het feit dat de meeste jongeren buiten de samenwerkingsverbanden om (op basis van een machtiging) worden geplaatst of het gegeven dat plaatsbekostiging niet kan worden ingezet voor integrale onderwijs-zorgtrajecten omdat het is gekoppeld aan de gesloten instelling. Dat heeft deels te maken met wettelijke bepalingen en bestuurlijke verantwoordelijkheden, maar ook met de onwennigheid van de verschillende partijen in deze nieuwe ontwikkelingen, én is ook het gevolg van de ingewikkelde schoolloopbaan die jongeren vaak al hebben doorlopen.

Conclusie

- Hoewel de intentie van en ontwikkelingen in het kader van passend onderwijs in veel opzichten vergelijkbaar zijn met die van de ontwikkeling in de jeugdhulp zien we dat een aantal jaren na de invoering van passend onderwijs en de decentralisatie van de jeugdzorg beide transities in wet- en regelgeving nog altijd niet goed op elkaar zijn afgestemd.
- Met de veranderende visie op de gesloten jeugdhulp dient ook de visie op het passend onderwijs voor deze doelgroep te veranderen. De samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs zijn met de invoering van passend onderwijs verantwoordelijk geworden voor de organisatie van een passend en dekkend aanbod in hun regio. Het onderwijs in geslotenheid vormt hier echter een uitzondering op. Hierdoor kunnen de samenwerkingsverbanden onvoldoende invulling geven aan de onderwijscontinuïteit voor deze leerlingen.
- De verantwoordelijkheid en rol van samenwerkingsverbanden is door de overheid onvoldoende doorvertaald naar het onderwijs in geslotenheid. De bestaande regelgeving leidt tot onduidelijkheden en knelpunten in het onderwijs aan jongeren in deze residentiële instellingen. De andere invulling van het traject in geslotenheid heeft consequenties voor het gehele onderwijstraject. De korte verblijfsduur en de ontwikkeling richting kleinschaligheid maken het lastiger om het onderwijs aan de jongere in geslotenheid goed te plannen en aan te laten sluiten. Dit heeft consequenties in zowel onderwijsinhoudelijke, organisatorische als in financiële zin.
- Dat leidt tot vragen over regie en coördinatie op casusniveau, ketensamenwerking en beleidsmatige samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp en gemeenten. Voor oplossingen wordt nu zwaar geleund op verbetering van de (bovenregionale) samenwerking. Maar het ontbreken van een goede aansluiting in wet- en regelgeving van de transitie jeugdzorg en passend onderwijs belemmert de samenwerking.

Aanbevelingen

- Zorg ervoor dat de doorgaande ontwikkeling van jongeren als uitgangspunt wordt genomen in de ontwikkeling van beleid.
- Breng het onderwijs aan jongeren in gesloten residentiële instellingen onder in het beleid en de regelgeving Passend onderwijs. Door de bekostiging, toelating en loopbaanverantwoordelijkheid eenduidig en integraal te regelen ontstaat een meer duidelijke basis voor samenwerking tussen alle betrokken partijen. Dit geldt ook voor de toelating en loopbaanverantwoordelijkheid waar het gaat om jongeren in open residentiële instellingen.
- Maak de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de open en gesloten residentiële jeugdhulp een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de jeugdhulpregio's en de samenwerkingsverbanden. Dat vraagt dat deze verantwoordelijkheid door het Rijk wordt belegd.
- Plaats samenwerkingsverbanden in de positie dat zij een rol spelen bij het oplossen van inhoudelijke en organisatorische vraagstukken in de vormgeving van het onderwijs en de schoolloopbaan van jongeren in residentiële instellingen, door hen de regie te geven en verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van het onderwijsaanbod. Dat betekent dat zij verantwoordelijk moeten worden voor de toelating, uitstroom en bekostiging van het onderwijs aan jongeren in een (open of gesloten) residentiële setting.
- Zorg voor meer transparantie – ook in data / aantallen. Het samenbrengen van data vanuit de gesloten jeugdhulp en vanuit onderwijs is nodig om de organisatie zodanig in te richten dat er regie gehouden kan worden op individueel niveau, voor elke jongere afzonderlijk en dat een goede overdracht gerealiseerd kan worden. Op collectief niveau is data nodig om de beoogde veranderingen te monitoren en bij te sturen.

1 Inleiding

Een deel van de kinderen en jongeren in Nederland is geplaatst in een residentiële instelling. Daarbij gaat het om gesloten plaatsingen binnen justitiële jeugdinrichtingen of gesloten jeugdhulp, of om open plaatsingen in instellingen voor jeugdhulp, jeugdpsychiatrie, gezondheidszorg en gehandicaptenzorg. Binnen de residentiële jeugdhulp, in het bijzonder de gesloten jeugdhulp, is een ontwikkeling richting minder geslotenheid zichtbaar; men wil gesloten plaatsingen zoveel mogelijk voorkomen en de zorg in geslotenheid verbeteren – meer tijdelijk en meer op maat.

De meeste van de kinderen of jongeren binnen de gesloten jeugdhulp volgen een vorm van onderwijs. Over dat onderwijs, veelal verzorgd door vso-scholen, en de bekostiging daarvan is in de laatste jaren discussie ontstaan. Onder meer de decentralisatie van de jeugdzorg en de hiervoor genoemde transformatie van het beleid rondom vrijheidsbeneming van jongeren hebben tot verschuivingen geleid en tot nieuwe vragen over de wijze waarop het onderwijs voor deze jongeren inhoudelijk vormgegeven, georganiseerd en bekostigd moet worden. Daarin speelt ook het vraagstuk naar de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende daarbij betrokken partners mee, zowel in regie op de individuele schoolloopbaan als beleidsmatig in de samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp en gemeenten.

In de regio Noord-Holland-Noord heeft de ambitie van de regio op het terrein van de gesloten jeugdhulp om in 2030 geen jongeren meer gesloten te plaatsen geleid tot een transformatie. Het heeft de beweging in gang gezet naar minder geslotenheid (in aantal, vorm en werkwijze), het in stand blijven houden van de contacten met het netwerk van de jongere en de gesloten plaatsing als integraal onderdeel van de behandeling te zien. In de aanbesteding van de gesloten jeugdhulp in 2018 is gekozen voor een nieuwe jeugdhulpaanbieder (Horizon). De ontwikkeling naar een meer kleinschalige voorziening en andere methodiek had direct gevolgen voor het onderwijs en leidde tot vragen over de rol en betrokkenheid van de samenwerkingsverbanden vo.

Dit roept vragen op over de verantwoordelijkheden die de samenwerkingsverbanden vo hebben voor het onderwijs aan deze jongeren en het houden van regie op hun schoolloopbaan. Ook speelt mee dat leerlingen die voorheen langdurig (gemiddeld acht maanden) geplaatst werden in geslotenheid en direct door het Rijk werden bekostigd, nu vaak al na drie maanden ambulante zorg krijgen en de onderwijsvraag (en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bekostiging) daarmee bij de samenwerkingsverbanden vo terecht komt.

Het uitgevoerde onderzoek is gericht op de ontwikkelingen die zichtbaar zijn in de gesloten jeugdhulp, het onderwijs aan de jongeren in geslotenheid en de gevolgen daarvan voor de samenwerkingsverbanden. Daarbij is gekeken naar de bredere verantwoordelijkheden die de samenwerkingsverbanden hebben in onder meer het realiseren van een dekkend aanbod aan voorzieningen, de extra ondersteuning binnen de school, de toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs, de zorgplicht, als ook naar financiële consequenties. De onderzoeksvragen die in het onderzoek centraal stonden zijn:

1. Wat zijn de relevante ontwikkelingen in de residentiële jeugdhulp en wat zijn de consequenties daarvan voor het onderwijs en de samenwerking met onderwijspartijen?
2. Hoeveel en welke typen leerlingen zitten in de regio in gesloten residentiële instellingen? Welke onderwijsbehoeften hebben deze leerlingen? Wat zijn de ontwikkelingen in aantallen en typen over de afgelopen jaren en wat zijn de verwachtingen voor de komende drie jaren?
3. Wat zijn huidige of mogelijk toekomstige knelpunten in de samenwerking en bekostiging?
4. Wat is/wordt er gedaan om de knelpunten te ondervangen en wat zijn daarvan de (te verwachten) resultaten?

Onderzoeksaanpak

In het onderzoek is een *regionale casestudie* uitgevoerd naar de situatie en de ervaren knelpunten in de regio Noord-Holland-Noord. Daarvoor is zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie verzameld bij betrokken partijen: samenwerkingsverbanden, gesloten residentiële instellingen, scholen vso en gemeenten. De onderzoeksaanpak kende de volgende elementen:

- Om een actueel beeld én een ontwikkeling over de afgelopen jaren te geven van jongeren in gesloten residentiële instellingen, zowel landelijk als regionaal, zijn data opgevraagd bij de betrokken partijen:
 - Data over de jongeren die in de periode januari 2016- juli 2020 zijn verbleven in de gesloten jeugdhulplocatie Transferium van Parlan of Antonius van Horizon. De data hebben betrekking op de datum van instroom en uitstroom, de woongemeente van herkomst, de problematiek, en de uitstroombestemming in termen van verblijf, hulp en daginvulling.
 - Data over de jongeren die in de periode januari 2016- juli 2020 onderwijs in geslotenheid hebben gevolgd bij Ronduit (de Spinaker) dat verbonden is aan de gesloten jeugdhulplocatie Transferium van Parlan en Antonius van Horizon. De data hebben betrekking op de datum van instroom en uitstroom, de school van herkomst, het gevolgde onderwijs(type), en de uitstroombestemming in termen van daginvulling.
 - Data van Jeugdzorg Nederland over het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp die afkomstig zijn uit de jeugdhulpregio's Kop van Noord-Holland, West-Friesland, Noord-Kennemerland, Midden-Kennemerland en Zuid-Kennemerland over het jaar 2018 en 2019. Ook zijn gegevens opgevraagd over het aantal jongeren binnen de gesloten jeugdhulplocaties Transferium van Parlan en Antonius van Horizon. De data hebben betrekking op het aantal plaatsingen, persoonskenmerken van de jongeren, de verblijfsituatie voor en na plaatsing en de daginvulling na uitstroom.
Aanvullend zijn ook openbaar toegankelijke databronnen gebruikt, verkregen via CBS Statline, DUO open onderwijsdata en Jeugdzorg Nederland. Met deze bronnen is ook de landelijke ontwikkeling in kaart gebracht.
- Om zicht te krijgen op welke afspraken er zijn, hoe die worden nagekomen en welke knelpunten optreden zijn interviews afgenomen met een aantal relevante betrokkenen. Een lijst is opgenomen in bijlage 1. Ook is relevante documentatie en literatuur bestudeerd.

Hoewel de ontvangen data erg rijk is – over meerdere jaren, informatie over instroom en uitstroombestemming –, was de informatie niet op alle punten even compleet. Met name wat betreft de problematiek van jongeren, betrokken hulp na uitstroom, verblijfssituatie na uitstroom en woongemeente voor instroom en na uitstroom was de aangeleverde informatie onvolledig. Ook was het moeilijk om op basis van de data een beeld te verkrijgen van het type school waar jongeren naar uitstromen (met tlv of residentiële plaatsing in het vso).

Begrippenkader

In deze rapportage spreken we veelvuldig over residentiële jeugdhulp en residentiële instellingen. Het is belangrijk om dit begrip toe te lichten en af te grenzen. In de residentiële jeugdhulp leven kinderen en jongeren, vrijwillig of gedwongen, dag en nacht buiten hun eigen omgeving. Het verblijf kan variëren van enkele dagen per week tot de hele week, voor een korte of langere periode.² Residentiële jeugdhulp omvat dus zowel hulp in een *open* als in een *gesloten* setting. Waar in de tekst wordt gesproken over residentiële jeugdhulp of instellingen is waar nodig steeds aangegeven of een open of gesloten setting bedoeld wordt.

Daarnaast is zoals gezegd een regionale casestudie uitgevoerd in de regio Noord-Holland-Noord. Met die regio worden de jeugdhulpregio's Kop van Noord-Holland, West-Friesland en Noord-Kennemerland bedoeld (samen 18 gemeenten). Daarbij kijken we specifiek ook naar de gesloten instellingen Transferium van Parlan (locatie Heerhugowaard) en Antonius van Horizon (locatie Bakkum; gemeente Castricum). Beide locaties liggen in de jeugdhulpregio Noord-Kennemerland. Omdat de jeugdhulpregio's Midden-Kennemerland en Zuid-Kennemerland nog een overeenkomst hebben met Parlan voor de gesloten jeugdhulp, zijn deze regio's ook meegenomen in de in dit rapport gepresenteerde cijfers.

Voor het onderwijs wordt samengewerkt in samenwerkingsverbanden vo. Voor het uitgevoerde onderzoek is het relevant om te weten dat de regionale indeling van samenwerkingsverbanden niet volledig overlapt met die van jeugdhulpregio's. Zo valt onder andere de gemeente Castricum binnen het samenwerkingsverband Midden-Kennemerland (en jeugdhulpregio Noord-Kennemerland). Het totaal van gemeenten in de vijf jeugdhulpregio's³ overlapt wel met het totaal van gemeenten binnen de vijf samenwerkingsverbanden vo.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk starten we met een schets van de landelijke ontwikkelingen die zichtbaar zijn in de gesloten jeugdhulp, zowel inhoudelijk als in aantallen jongeren. Vervolgens beschrijven we hoe deze landelijke ontwikkelingen (ook) in de regio zichtbaar zijn. In hoofdstuk 3 komen de gevolgen van deze ontwikkelingen voor het onderwijs aan bod. We gaan in op de gevolgen voor het onderwijs in geslotenheid en de gevolgen voor de samenwerkingsverbanden en scholen in de regio. Het vierde en laatste hoofdstuk sluit af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen: wat is nodig om de knelpunten waar betrokkenen nu tegenaan lopen op te lossen?

2 <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Residentiele-jeugdhulp>

3 Kop van Noord-Holland, West-Friesland, Noord-Kennemerland, Midden-Kennemerland, Zuid-Kennemerland.

2 Ontwikkelingen in de gesloten jeugdhulp

In dit hoofdstuk schetsen we de landelijke ontwikkelingen in de jeugdhulp in geslotenheid, zowel in beleid als in cijfers. Ook gaan we in op de ontwikkelingen in de regio Noord-Holland-Noord.

2.1 Ontwikkeling in de jeugdhulp in geslotenheid

Een klein deel van de Nederlandse jongeren heeft te maken met zodanig complexe problemen en specialistische- en levensbrede vraagstukken, dat deze een bedreiging vormen voor hun eigen veiligheid, gezondheid en geluk. Het gaat om jongeren met meervoudige en complexe hulpvragen waar tegelijkertijd een aantal beschermende factoren ontbreken. De hulpvragen en de oorzaken daarvan zijn niet onder één noemer te vatten en de doelgroep is daardoor ook heel divers.⁴ Voor een klein deel van deze jongeren is een verblijf in een instelling voor gesloten jeugdhulp noodzakelijk, omdat de jongere zich onttrekt aan de zorg die nodig is of daaraan wordt onttrokken door anderen.

Actieplan de best passende zorg voor kwetsbare jongeren

Het beeld over de wenselijkheid en het effect van gesloten plaatsingen is de laatste jaren aan het kantelen; een langdurig verblijf in een gesloten leefgroep (of leefgroepen) wordt als onwenselijk ervaren. In plaats daarvan is de ambitie om kinderen en jongeren 'zo thuis als mogelijk te laten opgroeien in een stabiele en liefdevolle omgeving, ook als dat niet meer thuis kan'.⁵

Los van deze veranderende visie op gesloten plaatsingen is met de decentralisatie van de jeugdzorg de behandeling van jongeren binnen de JeugdzorgPlus⁶ onder druk komen te staan. Binnen diverse (jeugd-)GGZ-instellingen zijn specialistische klinische plekken afgebouwd, omdat gemeenten onvoldoende bereid of in staat waren om dit type plekken in stand te houden / te financieren. Dit had een toenemende druk op de gesloten jeugdhulp tot gevolg, terwijl de expertise en personele capaciteit om deze zorg te bieden niet altijd aanwezig was. Dit heeft geleid tot diverse incidenten (separaties, suïcides) met politieke en maatschappelijke verontwaardiging tot gevolg.⁷ De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft in 2018 (een deel van) de zelfdodingen onderzocht en concludeerde dat passende zorg in veel gevallen ontbrak. Het ging om jongeren met complexe problematiek en de meesten waren al jaren in behandeling. Uit de door de Inspectie Gezondheidszorg onderzochte dossiers kwam naar voren dat het perspectief van jongeren in de instelling vaak ontbrak en zij zich onvoldoende gehoord voelden.⁸

In een gezamenlijk actieplan hebben de brancheorganisaties Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland, VOBC, VGN, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (OZJ), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Het Nederlands

4 Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd (2019). *De best passende zorg voor kwetsbare jongeren*.

5 Kamerbrief VWS *Actieplan De best passende zorg voor kwetsbare jongeren*. 25 maart 2019

6 De Jeugdzorg Plus (gesloten jeugdhulp) vormt het grootste deel van alle gesloten plaatsingen. Een ander deel betreft jongeren in de Justitiële Jeugd Inrichtingen (JJI's).

7 Projectgroep OBKV (2019). *Onderwijs bij kleinschalige voorzieningen. Voorlopig advies in traject tot zomer 2020*.

8 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2018). *Verkenning suïcidemeldingen bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd: kansen voor preventie?*

Jeugdinstituut, beroepsorganisaties NIP, NVvP, NVO, BPSW en het ministerie van VWS uitgesproken de best passende zorg voor kwetsbare jongeren te willen realiseren. Het plan reikt verder dan alleen de gesloten jeugdhulp, omdat het zich ook richt op het *voorkomen* van plaatsingen in geslotenheid, in verbinding met de hele keten van jeugdhulp(sectoren).⁹

In het actieplan staan dan ook twee doelen centraal:

1. Het *voorkomen* dat jongeren in de gesloten zorg terecht komen, door de doelgroep (en hun ouders) sneller en eerder in beeld te hebben en te ondersteunen;
2. Het *verbeteren* van de zorg voor jongeren in de gesloten jeugdhulp, door de periode van geslotenheid zeer tijdelijk te houden, doorplaatsingen te voorkomen en de ondersteuning en behandeling meer individueel op maat te maken.

De twee doelen zijn met elkaar verbonden; betere zorg in het voorveld is een voorwaarde voor duurzame verbetering van de gesloten jeugdhulp.

In het actieplan staat een aantal transformatieopgaven benoemd, die nodig zijn om de doelen te behalen. Deels gaat het om opgaven die direct om snelle verandering vragen, deels om opgaven waar directe ontwikkelacties nodig zijn om een langerlopende beweging in de uitvoeringspraktijk in gang te zetten. Ook randvoorwaardelijk is een aantal zaken nodig om de beoogde veranderingen in gang te kunnen zetten. Het voert te ver om alle veranderopgaven te bespreken, maar voor dit rapport is het relevant om twee specifieke opgaven uit te lichten:

- Het ontwikkelen van (meer) kleinschalige, gezinsgerichte woonvormen, zowel in de gesloten als open residentiële jeugdhulp.

Kleinschalige voorzieningen bieden meer mogelijkheden om het vertrouwen en de verbondenheid tussen jongeren onderling en met professionals te versterken. Bovendien ontstaan er met kleinschalige voorzieningen meer mogelijkheden om het contact met ouders te onderhouden en om onderwijs, stage of werk zoveel mogelijk te continueren.

- Het versterken van de samenwerking tussen onderwijs en zorg in het bieden van maatwerk in het onderwijs aan jongeren in de gesloten jeugdhulp.

De gedachte achter deze veranderopgave is dat het onderwijs aan jongeren in gesloten jeugdhulp van groot belang is omdat het een constante kan zijn in een tijdelijk en variërend zorgtraject. Bovendien is er door de basis van het onderwijs en een doorgaande onderwijslijn als uitgangspunt te nemen, sprake van een normaliserende omgeving. Dit komt ten goede aan de ontwikkeling van het kind.

In hoofdstuk 3 wordt stilgestaan bij de betekenis van beide bovenstaande punten voor het onderwijs aan jongeren in de gesloten residentiële jeugdhulp.

Regionale samenwerking

Elke gemeente is zowel bestuurlijk als financieel afzonderlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van taken in het kader van de Jeugdwet. In de Memorie van Toelichting op de Jeugdwet is opgenomen dat de zorg voor bepaalde specifieke zorgbehoeften of zware problematiek niet altijd op lokaal niveau georganiseerd kan worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor jeugdbescherming, jeugd-reclassering en gesloten jeugdhulp.

Om toch te zorgen voor voldoende beschikbaarheid van specialistische kennis en capaciteit om een toereikend aanbod van hulpverlening te organiseren, te zorgen voor voldoende

⁹ Kamerbrief VWS Actieplan De best passende zorg voor kwetsbare jongeren. 25 maart 2019

(gezamenlijke) draagkracht om financiële fluctuaties op te vangen en de mogelijkheid te creëren om kwalitatief hoogwaardige meerjarige contracten met professionele hulpverleners aan te gaan wordt voor die vormen van jeugdhulp ingezet op samenwerking tussen gemeenten op (sub)regionaal en bovenregionaal niveau.¹⁰

2.2 Ontwikkeling gesloten jeugdhulp in cijfers

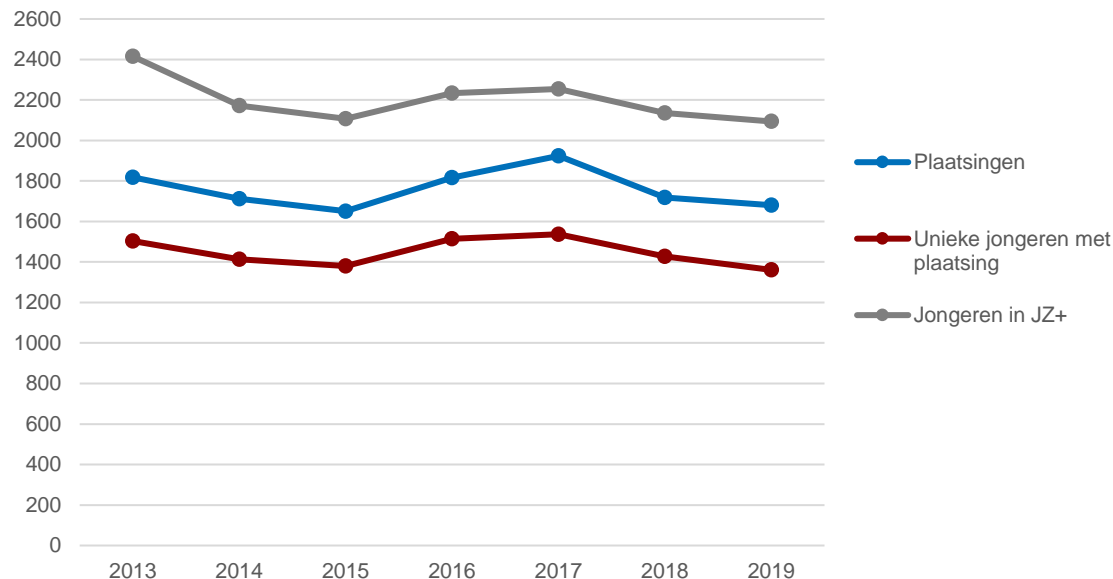
In de vorige paragraaf is de visie op de gesloten jeugdhulp beschreven. De ambitie is om een plaatsing in de gesloten jeugdhulp waar mogelijk te voorkomen en jongeren zo thuisnabij als mogelijk te ondersteunen. Als dat niet kan dan is het doel om langdurig verblijf te beperken en een stabiele setting te creëren die dat thuisnabije zo veel mogelijk benadert. In deze paragraaf laten we zien in hoeverre deze ontwikkeling ook in de cijfers (al) terug is te zien.

Ontwikkeling aantal jongeren in gesloten jeugdhulp

Het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp laat vanaf 2013 een lichte golfbeweging zien. Vanaf 2017 is sprake van een afname van het aantal plaatsingen en aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp. Die daling volgt op een eerdere stijging sinds 2015, het jaar waarin ook de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten plaatsvond.

Vanaf 2017 is het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp met circa 7 procent gedaald en het aantal plaatsingen met circa 12 procent.

Figuur 1 – Ontwikkeling van aantal plaatsingen en aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp 2013-2019, landelijk



Bron: Jeugdzorg Nederland (2020). JeugdzorgPlus Plaatsings- en uitstroomgegevens 2019 (aangevuld met gegevens uit de factsheet JeugdzorgPlus 2018 en de factsheet JeugdzorgPlus 2014).

10 Memorie van Toelichting op de Jeugdwet via <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Jeugdwet-memorie-van-toelichting-27-juni-2013.pdf>

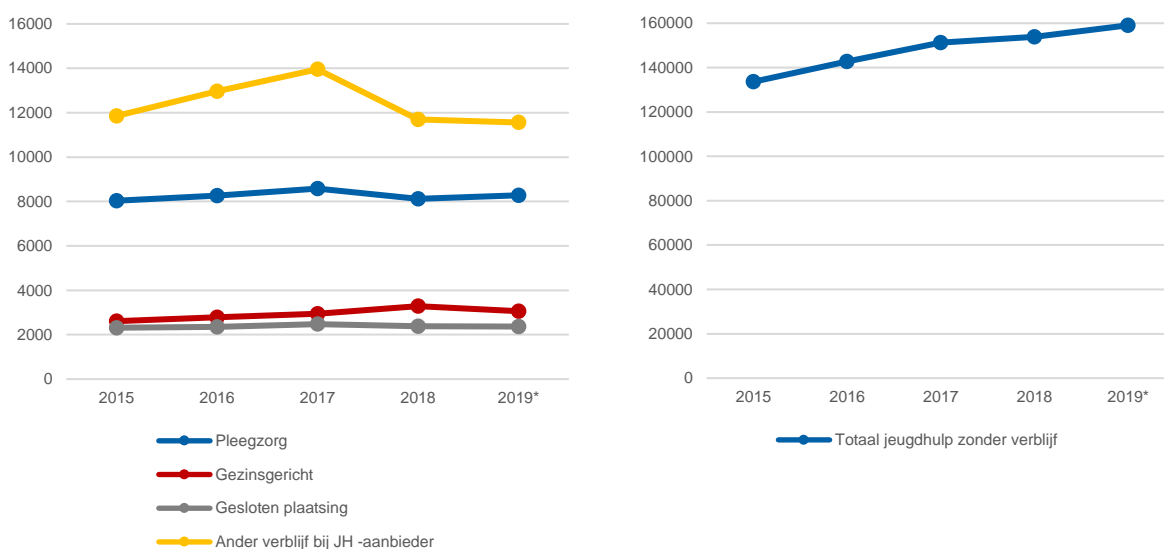
De plaatsingsduur is sinds 2018 met 0,2 maanden gedaald tot 6,0 maanden (in 2017 was deze ook 6,0 maanden). In vergelijking met 2015 is de duur 0,9 maanden korter geworden. Van een sterke daling in de verblijfsduur is dan ook (nog) geen sprake. Wel zijn er grote verschillen tussen verschillende zorggebieden (regio's).

De daling van het aantal gesloten plaatsingen lijkt mede een gevolg van een daling in het aantal *vrijwillige* plaatsingen in de JeugdzorgPlus. Dat zijn plaatsingen waarbij de ouders of de jongere het eens zijn met de opname en er geen maatregel kindbescherming of jeugdreclassering door de kinderrechter is uitgesproken (van 25% naar 22% van het totale aantal plaatsingen)¹¹. Volgens Jeugdzorg Nederland is deze afname het gevolg van de regionale overlegtafels waar gemeenten met instellingen en zorgaanbieders praten over passende plekken voor jongeren en alternatieven voor een gesloten plaatsing. Jongeren zonder maatregel van de kinderrechter worden daardoor minder snel in een gesloten instelling geplaatst.

Ontwikkeling aantal jongeren met jeugdhulp

De daling van het aantal gesloten plaatsingen landelijk leidt niet tot een groter aantal jongeren in open residentiële settings, zoals gezinshuizen, open residentiële instellingen, begeleid wonen/kamertraining of tot een groter aantal jongeren in de pleegzorg. Vanaf 2017 is ook daar sprake van een daling: van circa 25.500 jongeren in 2017 naar bijna 23.000 jongeren in 2019 met jeugdhulp met (open) verblijf. Wel is in dezelfde periode een toename zichtbaar van het aantal jongeren met jeugdhulp zonder verblijf.

Figuur 2 – Ontwikkeling van het aantal jongeren 12-18 jaar met jeugdhulp met verblijf en jeugdhulp zonder verblijf, 2015-2019, landelijk



*2019 betreft voorlopige cijfers

Bron: CBS¹²

11 Jeugdzorg Nederland (2020). JeugdzorgPlus Plaatsings- en uitstroomgegevens 2019

12 Tussen de cijfers van het CBS en de cijfers van Jeugdzorg Nederland over het aantal gesloten plaatsingen zitten (kleine) verschillen. Dat heeft te maken met de gebruikte methode en bronnen. Cijfers van het CBS zijn door de manier van dataverzameling iets minder nauwkeurig dan de cijfers van Jeugdzorg Nederland (TLS).

In de tweede voortgangsrapportage Zorg voor de Jeugd¹³ worden deze cijfers¹⁴ door de minister van VWS gezien als een eerste indicatie dat de beoogde transformatie in gang is gezet: steeds meer jeugdhulp wordt geboden in de thuissituatie of thuisnabij, een daling van het aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf (vanaf 2017) en een (lichte) toename van gezinsgerichte opvang.

2.3 Ontwikkeling gesloten jeugdhulp in de regio Noord-Holland-Noord

Ambitie van de regio

De eerder besproken landelijke visie op de gesloten jeugdhulp heeft in de regio Noord-Holland-Noord een duidelijke vertaling gekregen in het beleid. Vanwege de kleine doelgroep is er in de regio voor gekozen om bovenregionaal samen te werken¹⁵ en de gesloten jeugdhulp bovenregionaal in te kopen. 18 Gemeenten (de drie jeugdhulpregio's Kop van Noord-Holland, West-Friesland, Noord-Kennemerland) werken hierin samen en hebben de ambitie dat in 2030 geen enkele jongere meer JeugdzorgPlus nodig heeft. Tot die tijd willen zij dat de gesloten jeugdhulp een tijdelijk en integraal onderdeel van een behandeling wordt. Dat vraagt echter om aanpassingen in het hele jeugdstelsel. De gewenste ontwikkeling is die van:

- Minder geslotenheid, zowel in aantal jongeren maar vooral ook in vorm en werkwijze (andere visie op geslotenheid, kleinschalig, andere behandelwijze/methodiek, korter verblijf);
- Gesloten jeugdhulp als voorziening waarbij de contacten met het netwerk van de jongere zo goed als mogelijk in stand blijven gehouden (onderwijs betrokken houden, eigen regie van de jongere, gezinsgerichte methodiek);
- Gesloten jeugdhulp als integraal onderdeel van een behandeling, als tijdelijke time-out in plaats van een last resort (samenwerking en afstemming met de jeugdrechtketen, geïntegreerde vorm van zorg en onderwijs).¹⁶

Verandering van aanbieder voor gesloten jeugdhulp

In 2018 is de gesloten jeugdhulp in de regio Noord-Holland-Noord (opnieuw) aanbesteed.¹⁷ De uitkomst van de aanbesteding had tot gevolg dat een nieuwe aanbieder (Horizon) de gesloten jeugdhulp in de regio zou gaan verzorgen. Hiermee heeft de regio gekozen voor een andere methodiek en behandelwijze die het beste aansloot op de ambitie van de regio.

De verandering van aanbieder heeft voor veel beroering gezorgd in het totale zorglandschap. In de afgenomen interviews is dat op drie manieren door de betrokkenen geïllustreerd:

- Er zouden aanwijzingen zijn dat de keuze van de regio voor een andere methodiek en behandelwijze ertoe heeft geleid dat de gecertificeerde instellingen, die de kinderrechtler adviseren in het afgeven van een machtiging gesloten jeugdhulp, vaker kiezen voor een alternatief behandeltraject dan voor een opname in geslotenheid.
- De regio slaagt er nog niet in om een rechterlijke plaatsing, die normaal voor een periode van acht maanden wordt afgegeven, te splitsen in een periode van vier maanden gesloten

13 Voortgangsrapportage Zorg voor de Jeugd, 7 juni 2019

14 In de voortgangsrapportage zijn cijfers tot 2018 ongeacht leeftijd gepresenteerd, maar deze vertonen eenzelfde ontwikkeling

15 Er is een hogere schaal van samenwerking nodig, omdat de doelgroep te klein is om dit binnen de eigen gemeente of jeugdhulpregio te organiseren.

16 Bovenregionale ambtelijke werkgroep JeugdzorgPlus (2020). Evaluatie één jaar JeugdzorgPlus in Antonius.

17 De jeugdhulpregio's Midden- en Zuid-Kennemerland vormen geen onderdeel van de hierboven beschreven samenwerking, omdat zij ten tijde van de aanbesteding in 2018 niet toe waren aan een nieuwe aanbesteding.

plaatsing en een periode van vier maanden voorwaardelijke plaatsing onder verantwoordelijkheid of toezicht van Horizon. In die tweede periode is het doel om te bekijken hoe de terugkeer van de jongere samen met ouders zo goed mogelijk georganiseerd kan worden en hoe handvatten geboden kunnen worden aan alle gezinsleden. Hoewel een dergelijke voorwaardelijke plaatsing in andere regio's al wel mogelijk is, geeft de betrokkene aan dat de rechtbank in de regio Noord-Holland-Noord relatief 'behoudend' is en klaarblijkelijk nog onvoldoende vertrouwen heeft in deze alternatieve werkwijze.

- In de eerste periode van 2019, toen Horizon met de gesloten jeugdhulp locatie Antonius startte, was ook zichtbaar dat een aantal jongeren vanuit de regio's Kop van Noord-Holland, West-Friesland en Noord-Kennemerland toch nog door de kinderrechter werden geplaatst bij de locatie Transferium van Parlan met wie de regio tot 2019 een contract had voor de gesloten jeugdhulp.

Gesprekken over verdergaande bovenregionale samenwerking

Op dit moment werken de jeugdhulpregio's Kop van Noord-Holland, West-Friesland en Noord-Kennemerland bovenregionaal samen voor de gesloten jeugdhulp, Veilig Thuis, de Gecertificeerde Instellingen en de Crisisdienst. Andere jeugdhulpregio's zijn daar nog niet bij aangesloten. Wel wordt voor de hele regio Noord-Holland getracht om de omvang van het aantal jongeren in de (open en gesloten) residentiële zorg in kaart te brengen, deze doelgroep te typeren en de vraag te beantwoorden in hoeverre het huidige aanbod aansluit bij de inhoudelijke vraag van de doelgroep. Het onderzoek dat men hiernaar gaat starten moet nagaan of er in nog groter verband kan worden samengewerkt, onder meer in het aanbesteden van de gesloten jeugdhulp ('masterplan'). Dit sluit aan op de brief van minister de Jonge¹⁸, waar wordt ingegaan op de benodigde regionale samenwerking om de kwaliteit en continuïteit van de zorg aan kinderen beter te borgen.

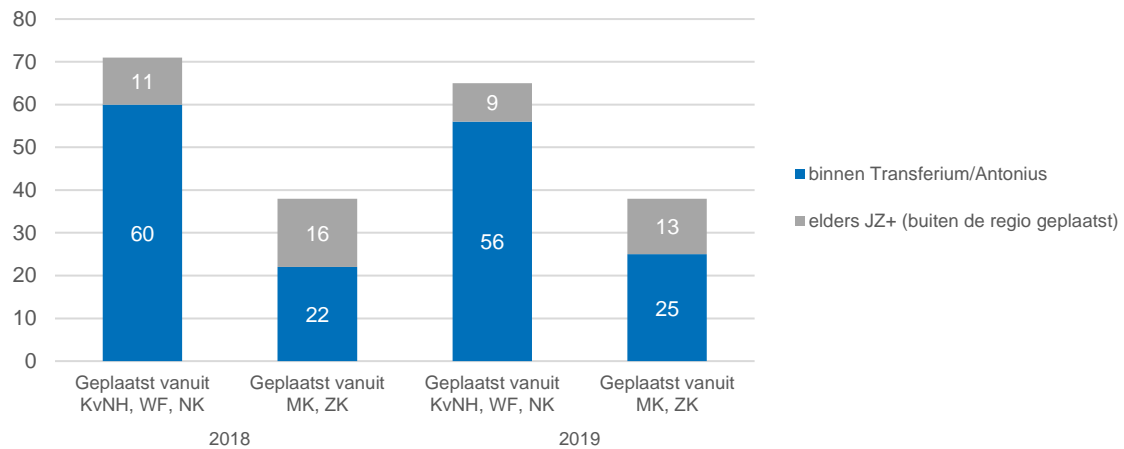
2.4 Ontwikkeling van het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp in de regio

De regionale ambitie om het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp te minimaliseren en de verblijfsduur te verkorten is al zeer duidelijk in de cijfers terug te zien.

Cijfers van Jeugdzorg Nederland over de jaren 2019 en 2020 laten een bescheiden daling zien van het aantal gesloten plaatsingen vanuit de regio. Voor het totaal van de regio's Kop van Noord-Holland, West-Friesland en Noord-Kennemerland betreft het een daling van 71 naar 65 plaatsingen. Voor de regio's Midden- en Zuid-Kennemerland samen, blijft het aantal plaatsingen gelijk met 38. Een klein deel van de jongeren wordt geplaatst in een instelling buiten de regio. Het gaat om enkele plaatsingen binnen landelijke specialistische locaties (Bergse Bos, Zikos). Daarnaast gaat het om gesloten instellingen elders in het land, waaronder de Koppeling in Amsterdam (totaal 17 plaatsingen in 2018/2019), of locatie 't Anker (Harreveld) van Horizon (totaal 6 plaatsingen in 2018/2019).

¹⁸ Kamerbrief VWS *Perspectief voor de Jeugd*. 20 maart 2020

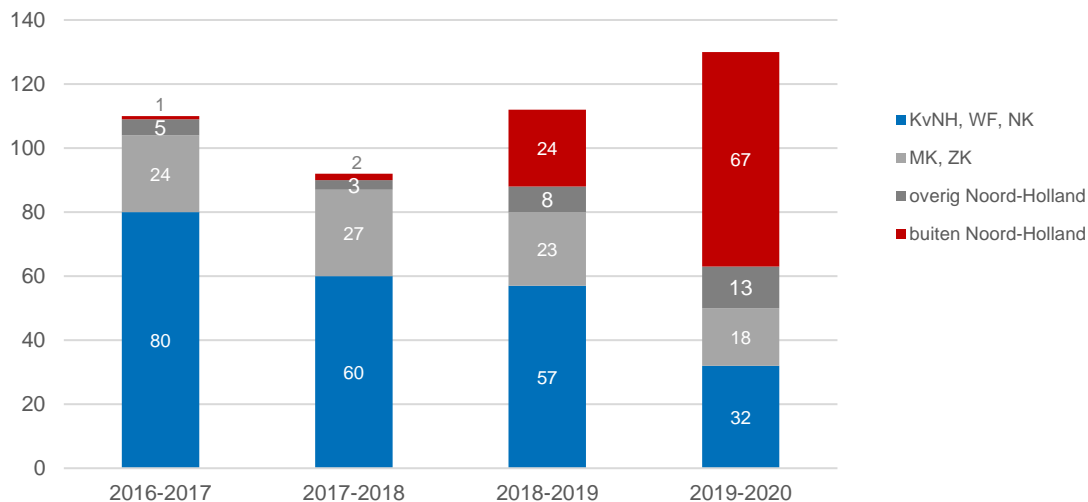
Figuur 3 – Aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp naar instellingen binnen en buiten de regio, vanuit vijf jeugdhulpregio's in Noord-Holland, 2018 en 2019



Bron: Jeugdzorg Nederland (regiospecifieke dataset), bewerking door KBA Nijmegen.

Vanuit de twee gesloten jeugdhulplocaties die in de regio zijn gevestigd zijn cijfers vanaf 2016 bekend tot de zomer van 2020. Over deze langere periode is de daling in het aantal plaatsingen veel scherper zichtbaar. Hoewel het totale aantal plaatsingen op deze twee locaties zelfs iets is gegroeid, is het aantal plaatsingen vanuit de regio zeer sterk gedaald. Dat is met name het geval voor jongeren afkomstig uit de regio's Kop van Noord-Holland, West-Friesland en Noord-Kennemerland. In het bijzonder tussen 2018-2019 en 2019-2020 is een scherpe afname van het aantal plaatsingen zichtbaar. De overgang naar de nieuwe aanbieder Horizon, voor de gemeenten in de noordelijke drie regio's, heeft voor Transferium geleid tot minder instroom vanuit die regio's en een toename van de instroom van buiten de regio. In mindere mate is de toename echter ook zichtbaar bij Antonius (Horizon). Voor het grootste deel gaat dat om jongeren afkomstig van buiten de provincie Noord-Holland.

Figuur 4 – Aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp bij locaties Transferium (Parlan) en Antonius (Horizon), naar herkomstregio (o.b.v. jeugdhulpregio), 2016-2017 - 2019-2020¹⁹.



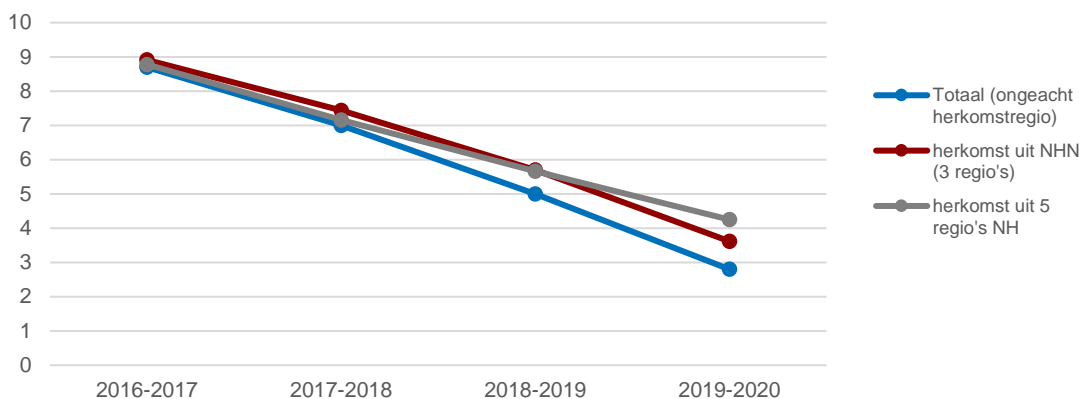
Bron: Transferium (Parlan) en Antonius (Horizon), bewerking door KBA Nijmegen.

Verblijfsduur

Ook de verblijfsduur is in de periode 2016-2017 tot en met 2019-2020 sterk gedaald. Waar jongeren eerder gemiddeld ruim negen maanden verbleven in de gesloten instelling (destijds alleen nog Transferium), is dat gedaald tot circa 3 maanden in 2019-2020. Met name de maximale verblijfsduur is teruggedrongen van 26,3 maanden in 2016-2017 naar 8,4 maanden in 2019-2020. Daarnaast is de groep jongeren met een zeer korte plaatsingsduur van minder dan één maand sterk toegenomen. Die groep was eerder nihil, maar vormt in 2019-2020 meer dan de helft (57%) van alle plaatsingen. Voor een belangrijk deel betreft dat jongeren die afkomstig zijn uit een gemeente buiten Noord-Holland; het aandeel jongeren met een zeer korte plaatsingsduur afkomstig uit de eigen regio is iets kleiner (32%). De tabellen in bijlage 2 geven een overzicht.

¹⁹ Er is gekozen voor een presentatie in schooljaren, zodat de eerste helft van 2020 makkelijker in de cijfers is te presenteren.

Figuur 5 – Gemiddelde verblijfsduur (maanden) in de gesloten jeugdhulp bij locaties Transferium (Parlan) en Antonius (Horizon), naar herkomststregio (o.b.v. jeugdhulpstregio), 2016-2017 - 2019-2020²⁰.

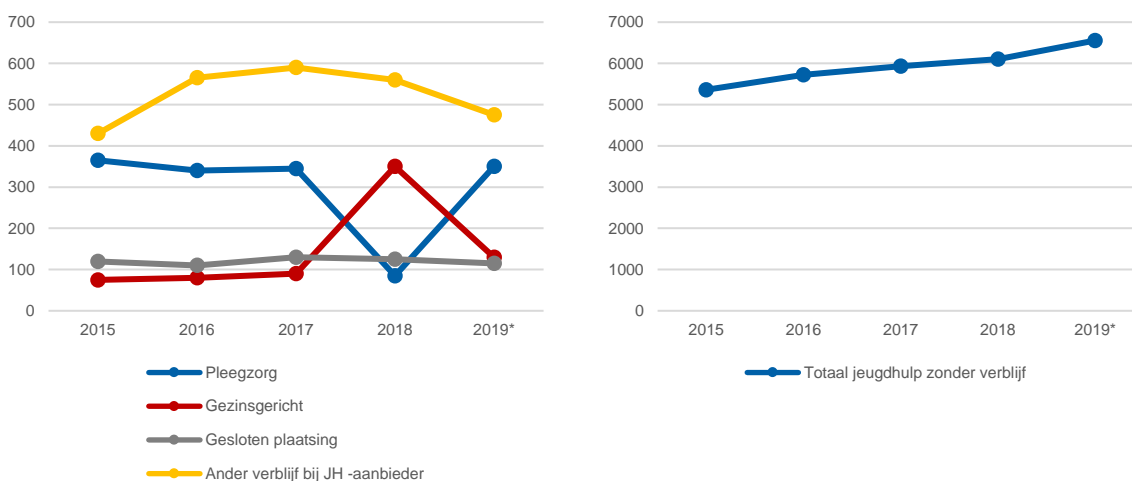


Bron: Transferium (Parlan) en Antonius (Horizon), bewerking door KBA Nijmegen.

Ontwikkeling aantal jongeren met jeugdhulp

Vergelijkbaar met het landelijke beeld is niet zichtbaar dat de daling van het aantal gesloten plaatsingen wordt 'gecompenseerd' door een groter aantal plaatsingen in andere open verblijfsvormen. Het aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf is sinds 2017 met ongeveer acht procent gedaald. Sinds 2015 is het aantal jongeren met jeugdhulp zonder verblijf wel toegenomen.

Figuur 6 – Ontwikkeling van het aantal jongeren 12-18 jaar met jeugdhulp met verblijf en jeugdhulp zonder verblijf, 2015-2019, regio Noord-Holland-Noord (KvNH, WF, NK)



*2019 betreft voorlopige cijfers

Bron: CBS²¹

20 In deze grafiek zijn alleen instromers tot 1-1-2020 meegenomen. Op die manier is er geen sprake van vertekening door jongeren met een langdurig verblijf die nog niet zijn uitgestroomd.

21 Tussen de cijfers van het CBS en de cijfers van Jeugdzorg Nederland over het aantal gesloten plaatsingen zitten (kleine) verschillen. Dat heeft te maken met de gebruikte methode en bronnen. Cijfers van het CBS zijn door de manier van dataverzameling iets minder nauwkeurig dan de cijfers van Jeugdzorg Nederland (TLS).

Of de daling in het aantal gesloten plaatsingen (ook) het gevolg is van ingezet beleid is niet duidelijk; de toename in de jeugdhulp zonder verblijf is groter dan de afname in de jeugdhulp met verblijf (open en gesloten). De voor dit onderzoek geïnterviewde betrokkenen verschillen daarover van mening. Door de jeugdhulporganisaties worden ook andere verklaringen genoemd, zoals:

- Minder afgegeven machtigingen gesloten jeugdhulp op advies van de gecertificeerde instellingen. Een meer 'open' setting in vorm en behandelwijze in de gesloten jeugdhulp vereist een intensievere rol van de gecertificeerde instellingen, die die inspanning misschien niet altijd kunnen leveren;
- 'Boosheid' bij partijen die jongeren plaatsen over de verlopen aanbesteding, met als gevolg dat alternatieven worden gezocht voor een gesloten plaatsing;
- Een ontwikkeling van een andere kijk op veiligheid in de laatste twee jaar. Waar een kind eerder niet veilig werd geacht als hij of zij een aantal keer was weggelopen en om die reden uit huis geplaatst werd, wordt daar nu anders door hulpverleners naar gekeken. Omdat veiligheid een belangrijk argument is in het besluit om uit huis te plaatsen, verandert de instroom als aan dit begrip een andere betekenis wordt gehecht;
- De ontwikkeling van nieuwe kleinschalige open voorzieningen voor jongeren die in de gesloten jeugdhulp geen vooruitgang boeken. Dit leidt tot minder (vervolg) gesloten plaatsingen.
- Beter functioneren van het ambulante veld, waardoor minder uithuisplaatsingen nodig zijn. Deze redenering wordt door diverse respondenten in twijfel getrokken.

2.5 Samenvatting

Landelijk is de afgelopen jaren een ontwikkeling ingezet om jongeren zo thuis nabij mogelijk te ondersteunen. Een plaatsing in een gesloten instelling moet zo veel mogelijk voorkomen worden. Mocht een plaatsing desondanks niet te voorkomen zijn dan moet die periode zo kort mogelijk zijn en op maat. Sinds 2017 is het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp met zo'n 12 procent gedaald. Ook de plaatsingsduur is licht gedaald. Of dit het gevolg is van ingezet beleid is nog niet goed duidelijk.

In de regio Noord-Holland-Noord is de landelijk ingezette ontwikkeling versterkt zichtbaar. Drie regio's werken bovenregionaal samen op het terrein van de gesloten jeugdhulp en de ambitie is om in 2030 geen jongeren meer gesloten te plaatsen. Tot die tijd is het doel om de gesloten jeugdhulp minder 'gesloten' vorm te geven, het netwerk rondom de jongere in stand te houden en te zien als integraal onderdeel van de behandeling. Om dit te bewerkstelligen is in 2018 gekozen voor een andere aanbieder voor de gesloten jeugdhulp. Dat heeft zeker in de beginperiode (begin 2019) voor veel beroering gezorgd.

In de regio is een sterke daling van het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp zichtbaar. Ook de verblijfsduur is de afgelopen jaren zeer sterk gedaald. Ook voor de regio is (nog) niet duidelijk in hoeverre dit gevolgen zijn van het beleid dat is ingezet en de veranderende werkwijze.

3 Gevolgen voor het onderwijs aan jongeren in residentiële settingen

In het vorige hoofdstuk is de ontwikkeling geschetst die landelijk en regionaal zichtbaar is in de gesloten jeugdhulp. Die ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor het onderwijs aan deze jongeren. Deze consequenties staan centraal in dit hoofdstuk. We kijken daarbij naar de impact die de ontwikkelingen hebben voor zowel het onderwijs in geslotenheid als voor de samenwerkingsverbanden en de scholen in het 'reguliere' (d.w.z. niet-gesloten) onderwijs. We illustreren de complexiteit van de gevolgen voor het onderwijs aan de hand van een aantal cijfers voor de regio Noord-Holland-Noord. We starten dit hoofdstuk echter eerst met een korte introductie op de wet- en regelgeving voor het onderwijs aan leerlingen in residentiële settingen.

3.1 Wet- en regelgeving onderwijs in residentiële settingen

In de wet- en regelgeving voor het onderwijs aan jongeren in residentiële settingen moeten we onderscheid maken tussen jongeren die verblijven in een open residentiële voorziening en jongeren die in een gesloten instelling verblijven. De regelgeving en bekostiging is voor beide groepen anders en verschilt ook met de wet- en regelgeving wat betreft de bekostiging van leerlingen in het 'reguliere' (speciaal) onderwijs.

De verantwoordelijkheid voor het onderwijs in geslotenheid is neergelegd bij de (*jeugd*)*zorgaanbieder*. Deze gaat een samenwerking aan met een *onderwijsaanbieder*, die op locatie van de gesloten instelling onderwijs verzorgt. Deze onderwijsaanbieder is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en moet daarbij voldoen aan de onderwijswetgeving. Dat geldt bijvoorbeeld voor de zogenaamde vestigingsnormen (omvang schoollocatie) en voor de kwaliteitsnormen die de Inspectie van het onderwijs stelt. Voor het onderwijs in een open residentiële setting geldt een vergelijkbare situatie. Ook daar gaat de jeugdhulpinstelling een samenwerking aan met een onderwijsaanbieder.

Voor de meeste jongeren in de gesloten jeugdhulp geldt dat zij een vorm van voortgezet speciaal onderwijs (vso) volgen. Voor het vso gelden speciale regels voor toelating en bekostiging. Sinds de invoering van passend onderwijs in 2014 zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs verantwoordelijk voor de toelating en bekostiging.²² Voor onderwijs in de residentiële jeugdhulp gelden afwijkende regels:

- Het onderwijs aan jongeren in gesloten instellingen (JeugdzorgPlus instellingen en Justitiële jeugdinrichtingen) wordt direct gefinancierd door het Rijk, door middel van plaatsbekostiging. Dit betekent dat het Rijk per instelling een aantal plaatsen vaststelt en dat die plaatsen rechtstreeks door het Rijk worden bekostigd.²³ De onderwijsinstelling die het onderwijs in geslotenheid verzorgt, ontvangt per plek circa 25.000 euro per jaar.²⁴

22 In paragraaf 3.3 gaan we daar uitgebreider op in.

23 PO-Raad (2018). *Bekostiging van residentiële leerlingen*.

24 Dit bedrag bestaat uit een bedrag dat hetzelfde is als een toelaatbaarheidsverklaring met bekostigingscategorie 1, in aangevuld met een bijzondere bekostiging voor personeel (per vestiging € 37.552,35 en € 4.283,72 per leerling van de vestiging op basis van de toegekende capaciteit). Bron: Keizer, B. (2018). *Bekostiging (V)SO onder passend onderwijs*. Utrecht: PO-Raad; https://wetten.overheid.nl/BWBR0042693/2019-10-24/#Hoofdstuk6_Artikel38

De toelating tot het onderwijs in geslotenheid is gekoppeld aan de plaatsing binnen de jeugdhulpinstelling. Ook de plaatsbesteding is gekoppeld aan de gesloten instelling en kan dus niet worden ingezet voor bijvoorbeeld integrale onderwijs-zorgtrajecten voor jongeren in geslotenheid.

- Het onderwijs aan jongeren in een open residentiële zorginstelling wordt niet door het Rijk, maar door een samenwerkingsverband passend onderwijs bekostigd.²⁵ Dit wordt een *residentiële plaatsing* genoemd. Deze leerlingen hebben geen toelaatbaarheidsverklaring nodig, omdat de plaatsing gebaseerd is op een indicatie vanuit de zorg en niet op een beoordeling door het betrokken samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft geen invloed op de plaatsing. De toelaatbaarheid geldt zolang de leerling op de residentiële instelling is geplaatst.

De specifieke regels die gelden voor toelating en bekostiging van onderwijs in open residentiële jeugdhulpinstellingen leiden op sommige punten tot onduidelijkheid, die wordt versterkt door de in gang gezette ontwikkelingen in de gesloten jeugdhulp. In de volgende paragrafen gaan we hier dieper op in.

3.2 Consequenties voor onderwijs in geslotenheid

In de afgelopen jaren is ingezet op het verbeteren van het onderwijs bij gesloten jeugdinstanties. De onderwijsinstellingen binnen de gesloten jeugdinstanties worden voortaan voor 48 weken gefinancierd (eerder was dat 40 weken). Door dat besluit konden de scholen hun onderwijstijd uitbreiden en een doorlopend integraal dagprogramma inrichten (samen met de behandelaars van de instanties). Hierdoor ontstond er meer ruimte voor maatwerk. Algemeen wordt gezegd dat dit (ook) de kwaliteit van het onderwijs ten goede is gekomen.²⁶

In het vorige hoofdstuk gaven we aan dat de ontwikkeling van kleinschalige voorzieningen één van de oplossingsrichtingen is om de kwaliteit van de gesloten jeugdhulp te verbeteren. Het maakt het onderwijs in geslotenheid echter ook complexer. In grote lijnen gaat het om een drietal knelpunten: inhoudelijk, organisatorisch en financieel.

Onderwijsinhoudelijke vraagstukken: onderwijsaanbod

Vanuit het perspectief van de leerling leiden de ontwikkelingen in de gesloten jeugdhulp tot nieuwe vragen over de onderwijsloopbaan van de jongere. Enerzijds betreft het vragen over de *inhoud* van het onderwijsprogramma en anderzijds gaat het om een *regievraagstuk*. Voor beide soorten vragen is de kortere verblijfsduur in geslotenheid daar een belangrijke factor in.

- Een korter verblijf heeft tot gevolg dat de inhoud van het onderwijsprogramma mee moet veranderen. Het is volgens betrokkenen lastig om bij een korter verblijf – in combinatie met een dalend aantal jongeren – onderwijs te geven dat voldoet aan de kerndoelen van het vso. Een groter deel van de tijd gaat op aan het bepalen van de vervolg schoolloopbaan van de individuele jongere (in termen van niveau, ondersteuning, etc.).
- Een korte verblijfsperiode in geslotenheid betekent dat de jongere in korte tijd veel wisselingen van onderwijssetting, locatie, aanbieder en docenten (vaste gezichten) meemaakt. Steeds opnieuw moet de jongere daaraan wennen en tot rust komen. Bij een korte(re) verblijfsduur gaat daar relatief veel tijd aan op.

25 In paragraaf 3.3 wordt dieper ingegaan op de complexiteit in de bekostiging van residentiële plaatsingen door samenwerkingsverbanden.

26 Projectgroep OBKV (2019). *Onderwijs bij kleinschalige voorzieningen. Voorlopig advies in traject tot zomer 2020*.

Onderwijsinhoudelijke vraagstukken: regie op de onderwijsloopbaan

Zoals beschreven, maakt een korte verblijfsduur en een ontwikkeling richting kleinschaligheid het lastiger om het onderwijs aan de jongere in geslotenheid goed te plannen en aan te laten sluiten. De vraag die ontstaat, is hoe in deze context de regie op de schoolloopbaan van deze jongeren wordt vormgegeven. Veelal is de behandelsituatie dominant in het bepalen van doorplaatsing (zorg gaat boven onderwijs). Omdat de school die het onderwijs in geslotenheid verzorgt feitelijk maar kort betrokken is, wordt het zoeken van verbinding en samenwerking met lokale en regionale onderwijspartners steeds belangrijker.²⁷ Ook de jeugdhulppartners en gemeenten zijn hierin belangrijke partners: de jeugdhulp in de afstemming van het zorg-onderwijsaanbod dat de jongere nodig heeft om zijn of haar schoolloopbaan op een goede manier te vervolgen; de gemeente in de organisatie van duurzame begeleiding van de jongere. Juist het over het algemeen groot aantal betrokken partijen in de schoolloopbaan van de doelgroep maakt het vraagstuk van regie heel belangrijk. Vaak gaat het om verschillende betrokken partijen, zoals de school van herkomst, samenwerkingsverband van herkomst, onderwijs in geslotenheid, school van bestemming, samenwerkingsverband van bestemming, jeugdhulppartners en gemeente.

Het gaat bijvoorbeeld om de afstemming en regie op het onderwijsaanbod in de (korte) tijd dat een jongere gesloten zit in relatie tot het onderwijsaanbod in de fase na uitstroom. Idealiter is het uitstroomperspectief al van invloed op het traject in geslotenheid. Een ander voorbeeld waar het houden van de regie een rol speelt is bij het inzetten van expertise vanuit het onderwijs in geslotenheid op de plek waar de jongere uitstroomt.

Naast deze inhoudelijke component, is ook de organisatorische component – die van afstemming en overdracht in de *keten* van betrokken onderwijspartners – van belang. Hier spelen ook vragen die raken aan de toelaatbaarheid van jongeren tot speciale onderwijsvoorzieningen, communicatie en overleg een rol. In de volgende paragraaf gaan we daar dieper op in.

Organisatorische vraagstukken

Vanuit organisatorisch perspectief leiden de ontwikkelingen in de gesloten jeugdhulp ook nog tot andere vraagstukken voor het onderwijs. Het belangrijkste punt is dat het onderwijs aan een zeer diverse doelgroep (in termen van leeftijd, onderwijsniveau en problematiek) moeilijker is vorm te geven in een kleinschalige setting. Daar spelen verschillende factoren een rol in:

- *Expertise*: het is lastig om elke jongere een passend aanbod te doen als de groep jongeren klein en heterogeen is. Bovendien geldt dat hoe kleiner de voorziening, hoe kleiner de beschikbare onderwijsexpertise. De capaciteit bepaalt mede de kwaliteit van het onderwijs.²⁸
- *Betaalbaarheid*: de ontwikkeling richting kleinschalig onderwijs heeft tot gevolg dat het niet goed meer mogelijk is om groepjes leerlingen te clusteren. Het onderwijs wordt steeds meer individueel onderwijs en daarmee ook duurder. Om het onderwijs betaalbaar(der) te houden, is het ofwel nodig om het onderwijs op een andere manier vorm te geven – waarbij bijvoorbeeld een keuze wordt gemaakt om bepaalde vakken niet meer aan te bieden, ofwel zou de bekostiging voor het onderwijs in geslotenheid omhoog moeten gaan.
- *Regelgeving*: de Onderwijsinspectie eist dat ook het onderwijs in geslotenheid voldoet aan de kerndoelen van het vso. Dat blijkt bijna niet mogelijk bij een kleine en diverse doelgroep die veel individuele aandacht nodig heeft. Daarnaast wordt door het ministerie van onderwijs de voorwaarde gesteld dat een school gekoppeld aan een instelling voor gesloten jeugdhulp

27 Projectgroep OBKV (2019). *Onderwijs bij kleinschalige voorzieningen. Voorlopig advies in traject tot zomer 2020.*

28 Idem

wettelijk gezien uit 80 leerlingen bestaat. Deze voorwaarde sluit niet aan op de in de jeugdhulp ingezette ontwikkeling van kleinschalige voorzieningen.

3.3 Rol van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Context van passend onderwijs

Sinds de invoering van de wet Passend onderwijs in 2014 is de rol van samenwerkingsverbanden po en vo veranderd. Alle scholen in de regio zijn verplicht lid van het samenwerkingsverband. Met de invoering van passend onderwijs zijn ook de scholen (besturen) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) onderdeel geworden van de samenwerkingsverbanden.

Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk (geworden) voor de lichte en de zware ondersteuning op school en hier krijgen ze ook middelen voor. De middelen voor zware ondersteuning worden ingezet voor leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 of 4 of voor extra ondersteuning van leerlingen op reguliere scholen. Het samenwerkingsverband bepaalt en is verantwoordelijk voor welke leerlingen toelaatbaar zijn tot het (v)so. Daarvoor geven zij toelaatbaarheidsverklaringen af. Samenwerkingsverbanden maken hun eigen keuzes in wie zij toelaten tot het (v)so; er gelden geen landelijke indicatiecriteria meer. Samengevat hebben samenwerkingsverbanden sinds de invoering van passend onderwijs dus een grote rol gekregen in de toekenning en de financiering van lichte en zware ondersteuning.

De enige uitzondering hierop vormen, zoals eerder besproken, leerlingen die met een residentiële plaatsing in het (v)so zitten.²⁹ Deze leerlingen hebben geen toelaatbaarheidsverklaring nodig, omdat de plaatsing gebaseerd is op een indicatie vanuit de zorg en niet vanuit het onderwijskundig perspectief van het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden hebben geen invloed op deze residentiële plaatsingen. De kosten voor dergelijke residentiële plaatsingen komen wel ten laste van hun budget. De toelaatbaarheid geldt zolang de leerling op de open residentiële instelling is geplaatst. De financiering van jongeren die geplaatst worden in een gesloten residentiële instelling is, zoals eerder beschreven, geregeld via directe plaatsbekostiging vanuit het ministerie (OCW, VWS en J&V).

De invoering van passend onderwijs had ook tot doel om de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp eenvoudiger te maken. De verkokering en gescheiden systemen maakten het moeilijk om integrale hulp te bieden. Ondanks dat door passend onderwijs de afstemming onderwijs-jeugdhulp onderwerp is van (formeel) overleg tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten (OOGO), loopt de tevredenheid over de afstemming erg uiteen.³⁰ Het is in veel regio's wel een belangrijk speerpunt.

De rol van samenwerkingsverbanden bij het onderwijs in geslotenheid

Zoals eerder besproken hebben samenwerkingsverbanden geen formele rol in het onderwijs in geslotenheid. In officiële zin krijgt een samenwerkingsverband pas met deze jongeren te maken wanneer ze uit de gesloten residentiële instelling uitstromen. Als de jongere uitstroomt naar een open residentiële (vervolg)voorziening dan heeft een samenwerkingsverband enkel een verantwoordelijkheid in het bekostigen van de onderwijsplek (*residentiële plaatsing*). Als de jongere na uitstroom een plek in het (v)so nodig heeft en niet uitstroomt naar een open residentiële

29 Dit zijn jongeren die in een open residentiële instelling verblijven en onderwijs volgen op de vso-school met wie de residentiële instelling een samenwerkingsovereenkomst heeft.

30 Ledoux, G., Waslander, S., & Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport*.

(vervolg)voorziening, dan vraagt de school voor (v)so een toelaatbaarheidsverklaring aan bij het samenwerkingsverband waarin de school is gelegen waar de leerling oorspronkelijk vandaan komt.³¹ Op dat moment heeft het samenwerkingsverband naast een financiële verantwoordelijkheid (kosten voor de plaatsing in het (v)so) ook een inhoudelijke betrokkenheid bij de jongere. Wat betreft het inhoudelijke vraagstuk heeft het samenwerkingsverband een regierol in het onderwijsaanbod in de fase na uitstroom en een rol in de afstemming van dit onderwijsaanbod op het onderwijs in de (korte) tijd dat een jongere gesloten zit.

In praktijk is de rol, betrokkenheid en verantwoordelijkheid van samenwerkingsverbanden ingewikkelder, zowel in de vraag naar welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de kosten van de (v)so-plaats, als in welk samenwerkingsverband in welke fase van de gesloten plaatsing een logisch aanspreekbare partner is of zou moeten zijn. Daar spelen verschillende factoren een rol in.

Zo is het niet altijd goed duidelijk welk samenwerkingsverband financieel verantwoordelijk is. Dit hangt af van verschillende factoren:

- Heeft de leerling al een toelaatbaarheidsverklaring, dan betaalt het samenwerkingsverband dat de toelaatbaarheidsverklaring heeft afgegeven.
- Heeft de leerling geen toelaatbaarheidsverklaring, dan moet het samenwerkingsverband van de school waar de leerling was ingeschreven en bekostigd werd onmiddellijk voorafgaand aan de gesloten plaatsing, de ondersteuningsbekostiging betalen voor de plaatsing. Dat wordt voor het vo bepaalt op basis van de inschrijving op 1 oktober. Een school (van herkomst) mag een leerling echter na drie maanden in geslotenheid uitschrijven. Afhankelijk van de exacte datum is er dus niet altijd een school van herkomst.
- Heeft de leerling geen toelaatbaarheidsverklaring en was hij ook niet ingeschreven op een school onmiddellijk voorafgaand aan de gesloten plaatsing, dan is het samenwerkingsverband waarin de leerling woonachtig is verantwoordelijk. Vaak is dat het samenwerkingsverband waar de jeugdhulpinstelling gevestigd is, omdat jongeren die in een residentiële setting verblijven daar vaak ook in de gemeente als woonachtig worden ingeschreven. De consequentie is dat samenwerkingsverbanden met een residentiële instelling in hun regio vaak bovenmatig financieel worden belast door de afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen voor jongeren die woonachtig zijn in deze instelling.

In de regio Noord-Holland zijn door vijf samenwerkingsverbanden vo aanvullende afspraken gemaakt over onderlinge financiële verrekening van leerlingen die open residentieel geplaatst worden. Het samenwerkingsverband waar de jongere voorafgaand aan de open residentieële plaatsing woonachtig was, draagt de kosten voor de toelaatbaarheidsverklaring of residentieële plaatsing. Door deze afspraken wordt voorkomen dat samenwerkingsverbanden met een residentiële instelling in hun regio bovenmatig financieel worden belast door een groot aantal toelaatbaarheidsverklaringen of residentieële plaatsingen van jongeren die woonachtig zijn in deze instelling.

De complexe regeling van de toelating en bekostiging, plus de ingezette ontwikkeling naar kleinschaligheid leiden tot knelpunten. Dat geldt zowel voor gemeenten (voor de Jeugdhulp) als voor de betrokken samenwerkingsverbanden. Een bijkomend probleem is dat op verschillende niveaus wordt samengewerkt. Zo werken de gemeenten van drie jeugdhulpregio's samen in de regio Noord-Holland-Noord. Maar noch de gemeenten, noch de samenwerkingsverbanden

31 idem

hebben een sterke traditie van bovenregionale samenwerking. En waar de gemeenten de bovenregionale samenwerking min of meer verplicht opgelegd krijgen vanuit het ministerie van VWS, geldt dit niet voor het onderwijs. Zo is er geen bovenregionaal OOGO waarin het onderwijs en zorgaanbod aan jongeren in residentiële settings integraal besproken wordt.

In het advies van de landelijke projectgroep Onderwijs bij Kleinschalige Voorzieningen (2019) is beschreven dat de integrale samenwerking die nodig is tussen onderwijs en zorg om te voorkomen dat jongeren in de gesloten jeugdhulp worden geplaatst onvoldoende van de grond komt. De ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden en de jeugdplannen van de gemeenten zijn er wel, maar worden niet of nauwelijks op elkaar afgestemd. Daardoor komt de beoogde verandering onvoldoende tot stand.³²

3.4 Perspectief van de gemeenten in de regio Noord-Holland-Noord

Zoals beschreven is binnen de gemeenten in de regio Noord-Holland-Noord een transformatiebeweging in de gesloten jeugdhulp in gang gezet naar minder geslotenheid (in aantal, vorm en werkwijze), het in stand blijven houden van de contacten met het netwerk van de jongere en de gesloten plaatsing als integraal onderdeel van de behandeling te zien. In de aanbesteding van de gesloten jeugdhulp is er gekozen voor een nieuwe jeugdhulpaanbieder (Horizon). Deze aanbieder heeft een behandelmethode die gericht is op het hele netwerk om de jongere heen. Na een eerste, korte, fase in geslotenheid op de locatie Antonius, is het de bedoeling dat de jongere in een tweede fase een andersoortige (vervolg)behandeling krijgt buiten Antonius, maar onder zorgregie van Horizon. Daarin speelt ook het onderwijs een belangrijke rol. De gemeenten, de jeugdhulpaanbieder (Horizon) en de samenwerkingsverbanden vo streven ernaar zoveel mogelijk jongeren onderwijs te laten volgen op een onderwijsvoorziening die aansluit op de omgeving en het behandelplan van de jongere.³³ Dat betekent onder andere dat men ernaar streeft om het onderwijs (school van herkomst) betrokken te houden en dat gezocht wordt naar combinaties van zorg en onderwijs ('geïntegreerd onderwijs'). Dit biedt jongeren meer kansen om zichzelf te ontwikkelen en verkleint de risico's op uitval (in onderwijs of maatschappelijk gezien).

In het realiseren van dit streven, ervaren de gemeenten een aantal knelpunten. Die zijn gedeeltelijk al eerder aan de orde gekomen:

- Vanuit de gemeenten wordt aangegeven dat zij vinden dat er landelijk tussen de ministeries van VWS en OCW onvoldoende afstemming is en dat wetgeving niet aansluit. Hierdoor krijgen zij vanuit VWS opdrachten die soms haaks staan op de onderwijswetgeving.
- Benoemd wordt dat de samenwerking in de regio tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp kort na de aanbesteding behoorlijk onder spanning stond, omdat het onderwijs niet betrokken was geweest in de aanbesteding. De ervaring vanuit de gemeenten is dat inmiddels beter samen wordt opgetrokken, zowel ambtelijk als bestuurlijk, onder andere in de ontwikkeling van passende onderwijs-zorg arrangementen. Tegelijkertijd benoemen andere betrokkenen een aantal factoren die ertoe leiden dat de samenwerking complex blijft: zo moeten alle (18) betrokken gemeenten instemmen met de plannen; dit in combinatie met verschillende betrokken afdelingen (inkoop, jeugdhulp, regioprogramma jeugd, programmaleider passend onderwijs, etc.) met ieder hun eigen perspectieven en verantwoordelijkheden. Daarnaast wordt benoemd dat het op uitvoerend (ambtelijk) niveau soms erg lastig is voor ambtenaren om te handelen

32 Projectgroep OBKV (2019). *Onderwijs bij kleinschalige voorzieningen. Voorlopig advies in traject tot zomer 2020.*

33 Bovenregionale ambtelijke werkgroep JeugdzorgPlus (2020). *Evaluatie één jaar JeugdzorgPlus in Antonius.*

buiten de smalle (wettelijke) opdracht die zij hebben – bijvoorbeeld een formele verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp en niet het onderwijs hierbinnen, of een contract waar een afdeling inkoop aan vast houdt.

3.5 Gevolgen voor het onderwijs in geslotenheid in de regio Noord-Holland-Noord

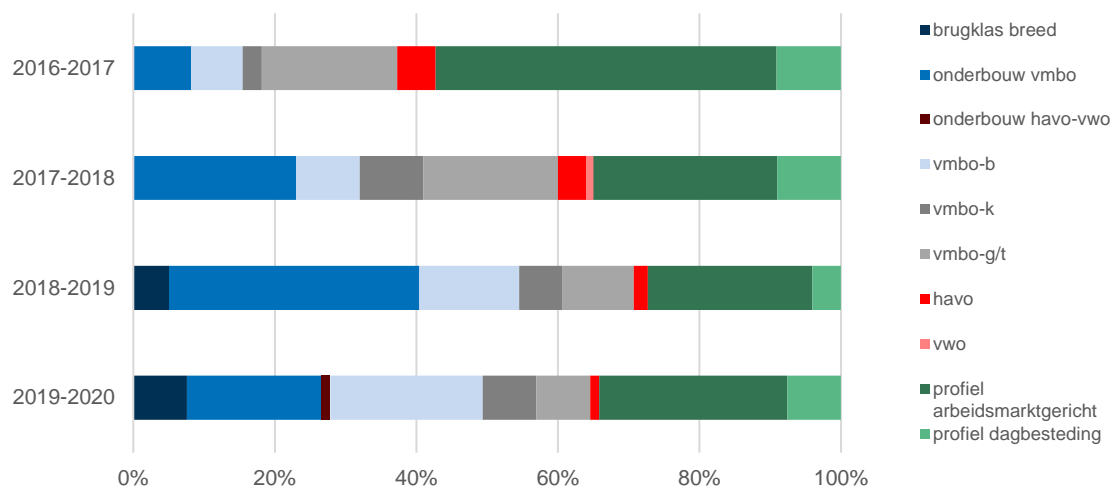
Verandering in cijfers

In de regio Noord-Holland-Noord verzorgt Ronduit (de Spinaker) het onderwijs in geslotenheid op de locaties Transferium (Parlan) en Antonius (Horizon). De hiervoor genoemde punten die het onderwijs in een kleinschalige setting moeilijker maken, spelen in de regio in versterkte mate. Dat is nog niet direct het gevolg van de ontwikkeling van verschillende kleinschalige voorzieningen, maar wel van twee andere factoren:

- De eerste factor is het teruglopende aantal gesloten plaatsen. Er zijn minder 'bedden', vooral als gevolg van de sterk afgenomen verblijfsduur. Daarbij komt het feit dat het onderwijs sinds het voorjaar van 2019 over twee locaties (Transferium en Antonius) verspreid is. Voor die tijd zaten alle jongeren geclusterd op het Transferium, omdat Horizon nog geen aanbieder was. Waar eerder onderwijs werd verzorgd aan 70 jongeren op één locatie, zijn dat er binnenkort nog maar 30 verdeeld over twee locaties. Dat aantal is te klein om nog onderwijsfinanciering te ontvangen vanuit het ministerie van OCW (minimum van 80 plekken).
- Ten tweede heeft de steeds kortere verblijfsduur een ander belangrijk gevolg voor het onderwijs aan de jongeren in geslotenheid in de regio. Een kortere periode van geslotenheid betekent ook dat in korte tijd veel moet worden geregeld en georganiseerd, ook binnen het onderwijs. Hierdoor is het onderwijs bovenmatig veel tijd kwijt aan het regelen van de in- en uitstroom, zoals het houden van intakes, het inregelen van de situatie (tot rust laten komen van de jongere) en het regelen van een goede uitstroomplek en goede overdracht en begeleiding na uitstroom. Financieel wordt het onderwijs daardoor duurder. Inhoudelijk heeft het tot gevolg dat het moeilijker is om een echt onderwijsprogramma te bieden, met onderwijs verzorgd door vakdocenten.

Deze factoren spelen in combinatie met een grote diversiteit in de doelgroep. Figuur 7 geeft weer wat het onderwijsniveau is van jongeren die onderwijs in geslotenheid bij Ronduit volgen.

Figuur 7 – Onderwijsniveau van jongeren in gesloten jeugdhulp bij Transferium / Antonius (Ronduit onderwijs), 2016-2017 tot en met 2019-2020 (%)



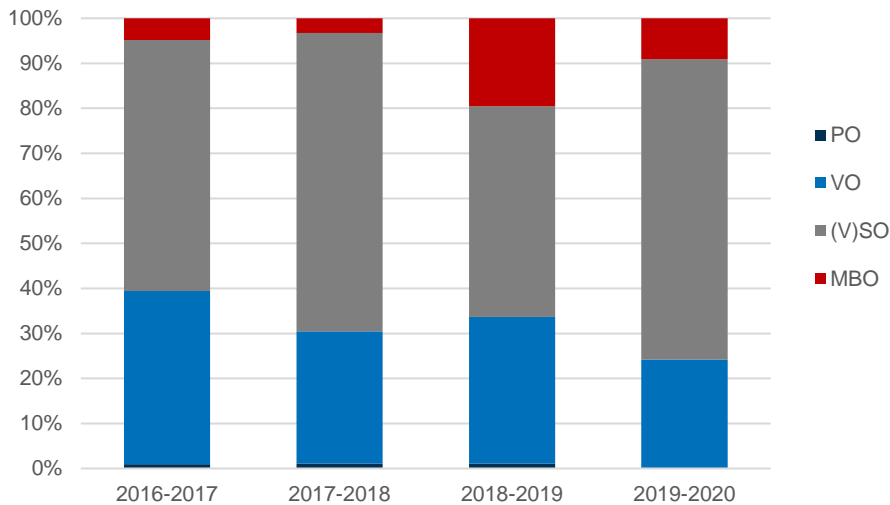
Bron: Ronduit, bewerkt door KBA Nijmegen

De gevolgen voor het onderwijs in geslotenheid zijn dus groot en het onderwijsvraagstuk complex. Het is volgens betrokkenen onmogelijk om hetzelfde aan te bieden in een kleine setting als binnen een grote school. Het vraagt om een andere inrichting van het onderwijs in geslotenheid met een andere rol van betrokken partners.

De cijfers over instroom en uitstroom van jongeren die onderwijs in geslotenheid volgen, laten zien dat het 'reguliere' onderwijs een zeer belangrijke partner is.

Van alle jongeren die *instromen* in de gesloten jeugdhulplocatie Transferium of Antonius, is gemiddeld circa 80-90 procent afkomstig uit het vo of vso. Een klein deel stroomt in vanuit een mbo-opleiding. Veelal echter gaat het om jongeren afkomstig van het vso. Dat betekent dat het samenwerkingsverband van herkomst een (actieve) betrokkenheid bij de jongere heeft gehad bij de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring.

Figuur 8 – Onderwijstype voorafgaand aan instroom gesloten jeugdhulp Transferium / Antonius, 2016-2017 tot en met 2019-2020 (%)*

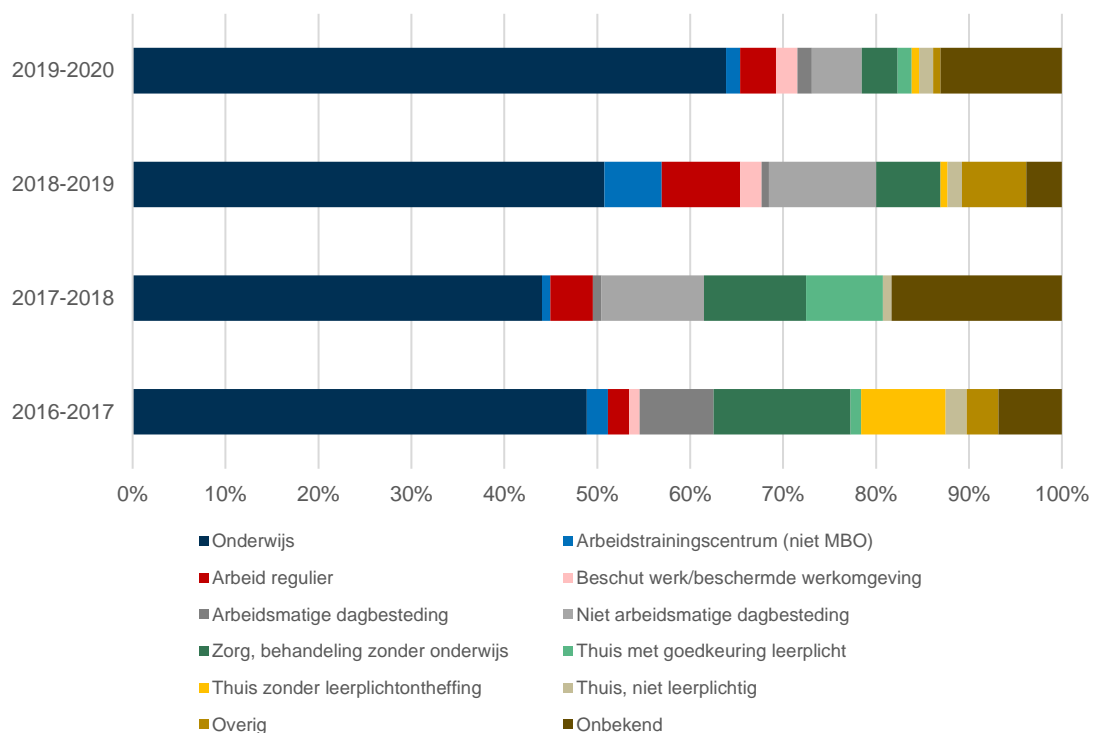


Bron: Ronduit, bewerkt door KBA Nijmegen

*Toelichting: In bovenstaand figuur zijn jongeren zonder (bekende) school van herkomst niet meegenomen. Uit eerdere jaren (2016-2017, 2017-2018) komt naar voren dat een kleine groep jongeren (circa 5-9 procent) geen (bekende) school van herkomst heeft. Dat percentage is groter in 2018-2019 (ca 20%) en 2019-2020 (circa 40%), vermoedelijk als gevolg van een registratieprobleem. Omdat cijfers hierdoor erg vertekenen, is gekozen om deze groep niet in de figuur weer te geven.

Van alle jongeren die *uitstromen* bij Transferium en Antonius, stroomt in 2019-2020 bijna twee derde uit naar onderwijs (inclusief arbeidstrainingscentrum). Dat percentage is de afgelopen jaren toegenomen; eerder stroomde nog meer dan de helft van de jongeren uit naar andere vormen van dagbesteding zoals zorg zonder onderwijs, arbeid of arbeidsmatige dagbesteding. De groeiende uitstroom naar onderwijs lijkt samen te hangen met de kortere verblijfsduur van jongeren.

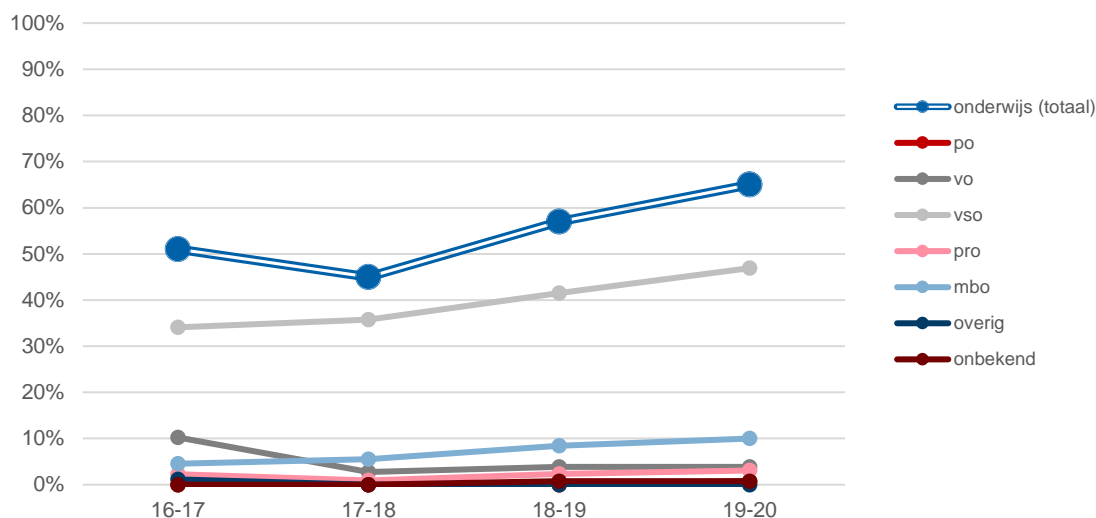
Figuur 9 – Dagingvulling van jongeren uitgestroomd uit gesloten jeugdhulp Transferium / Antonius, 2016-2017 tot en met 2019-2020 (%)



Bron: Ronduit, bewerkt door KBA Nijmegen

Zoomen we in op het type onderwijs waar jongeren naar uitstromen, dan zien we dat veruit de grootste groep uitstroomt naar een school voor vso. De groei van de uitstroom naar onderwijs wordt voor het grootste deel verklaard door de toename van de uitstroom naar vso (en voor een klein deel door de toegenomen uitstroom naar mbo, zie figuur 10).

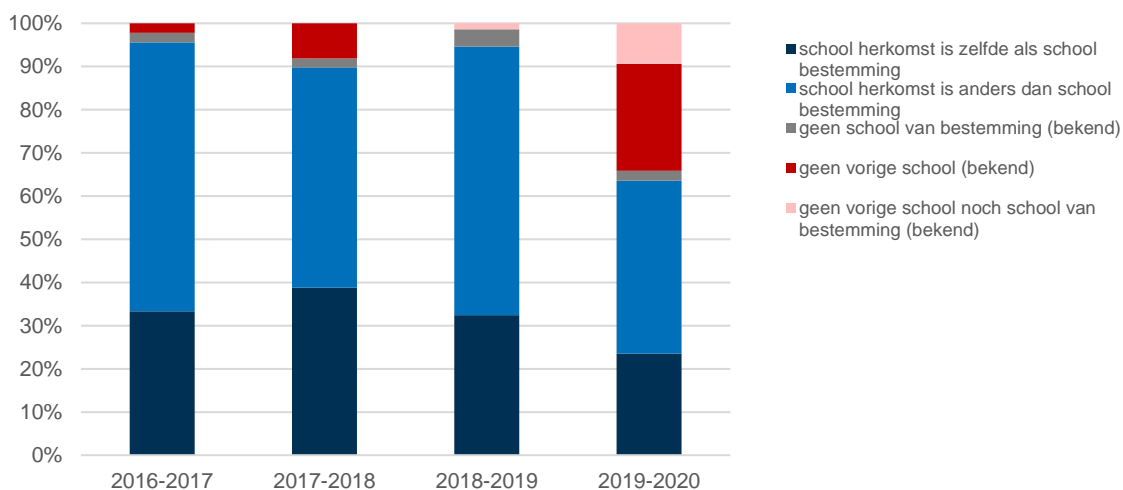
Figuur 10 – Percentage jongeren dat uitstroomt uit gesloten jeugdhulp Transferium / Antonius met dagbesteding ‘onderwijs’ of ‘arbeidstrainingcentrum’, inclusief onderwijstype, 2016-2017 tot en met 2019-2020 (%)



Bron: Ronduit, bewerkt door KBA Nijmegen

Uiteindelijk keert maar een beperkt deel van de jongeren terug naar hun school van herkomst. Van alle jongeren die uitstromen naar onderwijs gaat het om zo'n 25-35 procent (afhankelijk van het jaar van uitstroom). Bekeken voor alle uitstromers, inclusief jongeren die uitstromen naar niet-onderwijs, keert uiteindelijk 10-20 procent terug naar de school van herkomst.

Figuur 11 – Terugkeer van jongeren met dagbesteding ‘onderwijs’ en ‘arbeidstrainingcentrum’ naar school van herkomst, 2016-2017 tot en met 2019-2020 (%)



De cijfers laten zien dat onderwijs, zowel in herkomst als in bestemming, een grote rol speelt. Door de sterk gedaalde verblijfsduur stijgt de uitstroom naar een onderwijsbestemming, in het bijzonder naar het voortgezet speciaal onderwijs. Daarmee wordt ook de vraag urgenter naar de rol van de samenwerkingsverbanden bij de toelating, bekostiging en organisatie van het onderwijs. Zoals aangegeven gaat het daarbij niet alleen om formele bevoegdheden, maar ook om de regie bij het vormgeven van de schoolloopbaan van de jongeren en het op maat aanbieden van onderwijsoplossingen.

Samenwerking

Wat de cijfers ook laten zien is de complexiteit rondom de rol van de samenwerkingsverbanden. In de aanloop naar de gesloten residentiële plaatsing, gedurende het verblijf in geslotenheid en bij de uitstroom kunnen verschillende samenwerkingsverbanden – ook van buiten de regio – betrokken zijn. Dat heeft consequenties voor de samenwerking.

De samenwerkingsverbanden in de regio geven aan dat zij graag een rol willen spelen in het vormgeven van een goed en passend onderwijs-zorg programma voor deze jongeren. Er zijn echter verschillende knelpunten, die deels voortkomen uit de geschetste complexiteit van de landelijke wet- en regelgeving en deels uit de specifieke regionale context.

Ten eerste ervaren samenwerkingsverbanden en het onderwijs in geslotenheid dat zij te weinig betrokken worden. Zo heeft de aanbesteding van de gesloten jeugdhulp door de gemeenten in de regio Noord-Holland-Noord geleid tot verbaasdheid bij de samenwerkingsverbanden en het onderwijs in geslotenheid in de regio. Zij voelden zich overvallen, omdat ze als onderwijs niet door de gemeenten waren betrokken in de aanbesteding van de gesloten jeugdhulp, terwijl de jongeren gedurende hun gesloten plaatsing wel recht hebben op goed onderwijs. Ook vinden zij dat ze meer betrokken (hadden) kunnen worden in het bovenregionaal overleg over de gesloten jeugdhulp, zeker in de beginperiode van de aanbesteding. Door vooraf niet samen op te trekken hebben de samenwerkingsverbanden zich onvoldoende kunnen voorbereiden.

Samenwerkingsverbanden benadrukken het belang van betrokkenheid om een integraal aanbod van jeugdhulp in combinatie met onderwijs te kunnen creëren; ook omdat keuzes die gemaakt worden voor de gesloten jeugdhulp direct het onderwijs aan deze doelgroep raken. Dit heeft weer (nadelige) financiële consequenties voor de samenwerkingsverbanden: een ontwikkeling waarin meer focus ligt op open residentiële plekken, heeft gevolgen voor de financiering van het onderwijs (plaatsbekostiging vs. bekostiging door het samenwerkingsverband). Die gevolgen zijn volgens betrokkenen bij de samenwerkingsverbanden niet goed meegenomen in de overwegingen en gedachtegang van de gemeenten.

In relatie tot de bovenstaande benadrukken betrokkenen dat het niet gaat om verschil van visie over de ontwikkeling richting meer nabijheid en meer betrokkenheid vanuit het gezin en de moederschool. De oorzaak van het ervaren gebrek aan betrokkenheid en de consequenties daarvan voor het realiseren van een integraal onderwijs-zorgaanbod is dat er nog te veel vanuit verschillende eigen belangen en perspectieven wordt gewerkt.

Een tweede knelpunt is dat de kennis over en de beeldvorming van het onderwijs aan de gemeentekant en vanuit de jeugdhulp volgens betrokkenen uit het onderwijs te 'algemeen' is. Er wordt gesproken over 'het onderwijs' terwijl de betrokkenheid van het onderwijs afhankelijk van het onderwerp het onderwijs in geslotenheid kan zijn, de 'reguliere' scholen of schoolbesturen (met betrekking tot individuele jongeren) of het samenwerkingsverband (bijvoorbeeld met betrekking tot de bredere vormgeving van het onderwijs voor de doelgroep en budgetten).

Ten derde benoemen betrokkenen dat noch de gemeenten, noch de samenwerkingsverbanden een sterke traditie van bovenregionale samenwerking kennen. Wel is er inmiddels een ontwikkelprogramma gestart met alle betrokken partijen, inclusief een speciaal aangestelde kwartiermaker om het komende schooljaar onderwijszorgtrajecten vorm te geven. Op bovenregionaal niveau worden de samenwerkingsverbanden betrokken bij het opstellen van het masterplan (zie eerder).

Een vierde complicerende factor in de samenwerking is dat zowel de gemeenten als de samenwerkingsverbanden te maken hebben met krappe budgetten. Het inhoudelijke gesprek dat inmiddels wordt gevoerd gaat (nog) niet over financiën. De gevolgen van gemaakte keuzes kunnen wel grote financiële implicaties hebben, omdat de financiering van het onderwijs in geslotenheid (plaatsbekostiging) anders is dan die van jongeren met extra ondersteuning in het 'reguliere' onderwijs (via de samenwerkingsverbanden). Voor de verschillende betrokkenen zitten er dan ook andere belangen in het voeren van het gezamenlijke gesprek.

Betrokkenheid van samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden ervaren verschillende knelpunten in de mate waarin, moment van of manier waarop zij betrokken worden bij de schoolloopbaan van jongeren in een gesloten instelling. Die knelpunten worden zowel ervaren bij de instroom als bij de uitstroom van jongeren in geslotenheid en bij het vinden van alternatieve routes en de kosten van trajecten/plaatsingen voor samenwerkingsverbanden.

Knelpunten in de betrokkenheid van samenwerkingsverbanden bij instroom van jongeren

De directe betrokkenheid van samenwerkingsverbanden bij toelating en bij keuzes in de schoolloopbaan van jongeren die uitstromen uit geslotenheid is (nog) beperkt. Dat wordt door de samenwerkingsverbanden als een gemis en als knelpunt ervaren, maar ook het onderwijs in geslotenheid ziet dat liever anders.

Vanuit het samenwerkingsverband bestaat de wens om direct vanaf de instroom van de jongere in de gesloten instelling geïnformeerd te worden en betrokken te zijn, omdat keuzes en acties aan de voorkant van invloed zijn op het verdere traject van de jongere. Vanuit de wens een doorgaande ontwikkeling en doorgaande schoolloopbaan voor de jongere te realiseren, is een vroege betrokkenheid van alle partners aan de voorkant erg belangrijk. Dat vindt ook het onderwijs in geslotenheid.

In praktijk blijkt dit echter erg lastig te realiseren. Dat wordt door verschillende factoren veroorzaakt:

- Het onderwijs in geslotenheid heeft te maken met jongeren die afkomstig zijn van veel verschillende scholen en uit diverse samenwerkingsverbanden.
- Jongeren zijn vaak al regelmatig verhuisd en hebben (dus) op veel verschillende scholen gezeten. De onderwijshistorie is daardoor soms lastig te achterhalen.
- Vanuit de scholen van herkomst bezien zijn zij ook niet altijd even betrokken. Betrokkenen geven aan dat scholen het ook als een opluchting (kunnen) ervaren dat een 'moeilijke' leerling niet meer op hun school zit.
- Scholen van herkomst mogen leerlingen die gesloten worden geplaatst na drie maanden uitschrijven, wat het voor het onderwijs in geslotenheid lastiger maakt om het contact met de moederschool te behouden.
- De meeste jongeren in een gesloten instelling zijn daar op basis van een machtiging geplaatst. Dit is buiten de samenwerkingsverbanden om gegaan.

Bovengenoemde factoren / praktische knelpunten maken het moeilijker om elkaar te informeren of met elkaar te overleggen. Een steeds kortere verblijfsduur van jongeren in een gesloten instelling en daarmee een snellere terug- of doorstroom naar een school, maakt het echter juist belangrijker om een goed contact te onderhouden met de school van herkomst – en breder: met alle professionals die bij de jongere betrokken zijn. Vanuit het perspectief een goed, passend aanbod van onderwijs en zorg vorm te geven zijn korte lijnen en goed overleg in alle stappen die worden gezet cruciaal.

Knelpunten in de betrokkenheid van samenwerkingsverbanden bij uitstroom van jongeren

Een ander knelpunt voor samenwerkingsverbanden doet zich voor bij de uitstroom. Samenwerkingsverbanden worden niet altijd tijdig op de hoogte gesteld van jongeren die gaan uitstromen. Daardoor is bij het samenwerkingsverband niet altijd duidelijk waar uitstromende jongeren terecht komen. Daarvoor worden meerdere oorzaken genoemd:

- Een mogelijke reden waarom het samenwerkingsverband niet (tijdig) betrokken wordt, zou zijn dat jongeren in praktijk regelmatig uitstromen naar arbeid of naar dagbesteding en via andere trajecten (pas later) opnieuw in het onderwijs terecht komen.
- Een reden is dat de uitstroom van jongeren uit de gesloten jeugdhulp soms ook voor de instelling zelf als een verrassing komt.
- Een jongere die langer dan drie maanden in een gesloten instelling verblijft wordt uitgeschreven bij de school van herkomst. Op dat moment houdt ook de zorgplicht van de school van herkomst op en speelt dus ook het samenwerkingsverband formeel geen rol meer. Dit belemmert ook een eventuele terugplaatsing, omdat de school immers geen zorgplicht meer heeft.

De (te) late betrokkenheid van samenwerkingsverbanden bij de uitstroom van jongeren kan negatieve gevolgen hebben voor een snelle en een goede inpassing van de jongere in het onderwijs.

Knelpunten van samenwerkingsverbanden bij alternatieve routes en financiën

Tot slot ervaren samenwerkingsverbanden het als een gemis om niet of pas laat *inhoudelijk* betrokken te worden bij de uitstroom van jongeren uit de gesloten jeugdhulp. Op het moment dat jongeren uitstromen naar een open residentiële (vervolg)voorziening heeft het samenwerkingsverband daarin geen stem. Ook uit onderzoek van de Onderwijsinspectie komt naar voren dat een dergelijke plaatsing onvoldoende met de samenwerkingsverbanden wordt afgestemd. Mogelijke alternatieven worden niet of onvoldoende onderzocht, omdat voor een residentiële plaatsing geen toelaatbaarheidsverklaring (afgegeven door het samenwerkingsverband) nodig is. Ze worden desondanks wel belast met de kosten van een residentiële plaatsing. Met name voor een samenwerkingsverband dat een vestiging van open residentiële jeugdhulp in het werkgebied heeft, kan dat ingrijpende financiële gevolgen hebben.

3.6 Samenvatting

Samenwerkingsverbanden vo hebben de verantwoordelijkheid voor de organisatie van een passend en dekkend aanbod in hun regio. Het onderwijs in geslotenheid vormt hier echter een uitzondering op; formeel hebben samenwerkingsverbanden geen verantwoordelijkheid gedurende de periode in geslotenheid, terwijl het samenwerkingsverband wél verantwoordelijk is voor een passende plek en de kwaliteit van de ondersteuning bij uitstroom naar het vo of vso. Dit leidt tot een aantal knelpunten, die worden versterkt door de ingezette ontwikkelingen in de gesloten jeugdhulp naar meer kleinschaligheid en kortere verblijfsduur.

Dit is ook in de regio Noord-Holland-Noord goed zichtbaar, omdat de ontwikkelingen in de jeugdhulp zich daar versneld voordoen. Veel jongeren stromen sneller uit naar een vervolgplek in het onderwijs, veelal in het vso. Dat maakt de vraag naar de rol van samenwerkingsverbanden bij de toelating, organisatie en bekostiging van het onderwijs actueel en urgent; niet alleen in formele zin, maar ook in het realiseren van een passend onderwijs-zorg aanbod en de regie bij het vormgeven van deze schoolloopbanen. Samenwerkingsverbanden willen daarom graag een rol van betekenis spelen, maar lopen tegen inhoudelijke, organisatorische en financiële knelpunten aan.

Inhoudelijk maken de kortere verblijfsduur en de ontwikkeling richting kleinschaligheid het lastiger om het onderwijs aan jongeren in geslotenheid goed te plannen en aan te laten sluiten. Omdat het onderwijs in geslotenheid rechtstreeks door het Rijk wordt bekostigd vindt dit veelal buiten het zicht van het samenwerkingsverband plaats. Hierdoor ervaren samenwerkingsverbanden dat zij vaak pas erg laat worden betrokken en kunnen zij onvoldoende invulling geven aan het realiseren van een doorgaande onderwijslijn aan jongeren voor, tijdens en na gesloten jeugdhulp. Dit knelt omdat onderwijs juist een constante kan zijn in een tijdelijk en variërend zorgtraject. Het vormgeven van de regie op de schoolloopbaan van deze jongeren is daarom een belangrijk vraagstuk.

Organisatorisch is het in de context van een afnemende verblijfsduur en een afnemend aantal jongeren in geslotenheid lastig om de beschikbare onderwijsexpertise in stand te houden, het onderwijs in geslotenheid betaalbaar te houden en te voldoen aan de regelgeving van de Onderwijsinspectie. Daarnaast is de school die het onderwijs in geslotenheid verzorgt (nog) maar kort betrokken. Dit maakt de verbinding en samenwerking met lokale en regionale (onderwijs)partners steeds belangrijker om de onderwijscontinuïteit en doorgaande onderwijsontwikkeling voor deze jongeren te kunnen garanderen. Ook hier komt het vraagstuk naar regie op de schoolloopbaan weer terug. Overleg en samenwerking tussen alle betrokken partijen – onderwijs in geslotenheid, samenwerkingsverbanden en gemeenten – komt echter nog onvoldoende tot stand. Er is sprake van onwennigheid bij de partijen wat betreft hun rol en verantwoordelijkheid. Op beleidsmatig niveau is de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten, na een bewogen start waarin het onderwijs niet betrokken was, inmiddels verbeterd en wordt het gesprek vanuit een gezamenlijke visie gevoerd. In de uitvoering lukt het nog onvoldoende om integraal samen te werken. Daar speelt ook de complexe regelgeving over de toelating en bekostiging van jongeren die uitstromen uit een gesloten instelling en/of instromen in een open residentiële setting een belemmerende rol in.

Financieel wijkt de wet- en regelgeving voor onderwijs in geslotenheid (plaatsbekostiging) af van de bekostiging van zware ondersteuning door de samenwerkingsverbanden (via toelaatbaarheidsverklaringen). De ingezette ontwikkeling om minder jongeren gesloten te plaatsen en de duur van de plaatsing te verkorten leidt tot een extra financiële belasting voor samenwerkingsverbanden. Zeker voor samenwerkingsverbanden met een residentiële instelling in de regio kan dat ingrijpende financiële gevolgen hebben.

In de praktijk spelen nog een aantal knelpunten die de vroegtijdige betrokkenheid van samenwerkingsverbanden bij het vormgeven van de onderwijsloopbaan van deze jongeren die in geslotenheid zitten en hebben gezeten lastiger maken, zoals het feit dat de meeste jongeren buiten de samenwerkingsverbanden om (op basis van een machtiging) worden geplaatst of het gegeven dat plaatsbekostiging niet kan worden ingezet voor integrale onderwijs-zorgtrajecten omdat het is gekoppeld aan de gesloten instelling. Dat heeft deels te maken met wettelijke bepalingen en bestuurlijke verantwoordelijkheden, maar ook met de onwennigheid van de verschillende partijen in deze nieuwe ontwikkelingen, én is ook het gevolg van de ingewikkelde schoolloopbaan die jongeren vaak al hebben doorlopen.

4 Conclusies

4.1 Conclusie

Het landelijk beleid voor de gesloten jeugdhulp mikt op betere kwaliteit van de zorg en het voorkomen en beperken van gesloten plaatsingen. Het beleid zet in op meer thuisnabije en kleinschalige opvang en op meer en betere samenwerking tussen partijen (gemeenten, zorgaanbieders, onderwijs). Op landelijk niveau zijn de gevolgen van het beleid nog in beperkte mate zichtbaar in de cijfers over plaatsingen en verblijfsduur in de gesloten jeugdhulp.

In de regio Noord-Holland-Noord doen de ingezette ontwikkelingen zich in versterkte mate voor. Het effect van het nieuwe beleid is groter doordat de gemeenten in de drie jeugdhulpregio's bij de aanbesteding van de gesloten jeugdhulp gekozen hebben voor een nieuwe aanbieder, met een ander, nieuw beleid. Dat heeft geleid tot een afname van het aantal plaatsingen en tot een sterke daling van de verblijfsduur.

Tegelijk met de veranderende visie op de gesloten jeugdhulp is ook de visie op het speciaal onderwijs veranderd. De invoering van passend onderwijs heeft de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs een veel grotere rol en verantwoordelijkheid gegeven wat betreft het onderwijs en de ondersteuning voor jongeren met een zware ondersteuningsbehoefte. Hoewel de intentie in veel opzichten vergelijkbaar is met die van de ontwikkeling in de jeugdhulp – namelijk meer in eigen omgeving van de jongere, meer regionaal georganiseerd, meer gericht op terugkeer – zijn de beide transities in wet- en regelgeving niet altijd goed afgestemd.

Zo heeft passend onderwijs de samenwerkingsverbanden een grote verantwoordelijkheid gegeven in de toelating en bekostiging van de zware ondersteuning (inclusief het speciaal onderwijs). Daarmee is ook de rol gegroeid die samenwerkingsverbanden hebben in de verbinding tussen regulier en speciaal onderwijs en in de samenwerking tussen scholen en schoolbesturen. Samenwerkingsverbanden spelen een rol in de ontwikkeling van passend onderwijs in de scholen wat betreft de zorgplicht, deskundigheidsbevordering van docententeams, ondersteuning van de zorg binnen de school en tal van andere, inhoudelijke terreinen.

Deze zwaardere verantwoordelijkheid en rol van samenwerkingsverbanden is door de overheid onvoldoende doorvertaald naar het onderwijs in geslotenheid. De transitie in de gesloten jeugdhulp naar kleinschaligheid en regionalisering leidt tot forse en acute problemen voor het onderwijs in geslotenheid, zoals zichtbaar in de regio Noord-Holland-Noord. De bestaande regelgeving leidt tot inhoudelijke en organisatorische onduidelijkheden en knelpunten in het onderwijs aan jongeren in residentiële instellingen. Een andere invulling van het traject in geslotenheid (korter, kleinschaliger) heeft consequenties voor het onderwijstraject. Dat leidt tot vragen over:

- Regie en coördinatie op casusniveau.

Dit raakt aan de fundamentele vraag hoe de samenwerkingsverbanden vanuit het perspectief van passend onderwijs gepositioneerd worden ten opzichte van het onderwijs in geslotenheid – of feitelijk: ten opzichte van de schoolloopbaan van jongeren die in gesloten zorg zitten en hebben gezeten. Wie voert de regie op het vormgeven van de schoolloopbaan van de jongeren in residentiële instellingen? Hierbij horen vragen zoals: wie organiseert en verzorgt het onderwijs (welke aanbieder), wie bepaalt (mede) wat een passend onderwijstraject is bij

instroom in een residentiële setting en bij uitstroom, wie is verantwoordelijk voor de bekostiging van deze trajecten?

- Ketensamenwerking
Met ketensamenwerking doelen we op de afstemming en gezamenlijke vormgeving van passende onderwijs-zorgtrajecten en een goede overdracht bij een nieuwe stap in de schoolloopbaan van de jongere. Op dit moment komt ketensamenwerking nog onvoldoende en vaak te laat tot stand. Partners vinden elkaar nog onvoldoende. In de regio Noord-Holland-Noord lijkt dat niet het gevolg van onwil, maar van verschillende (praktische) knelpunten.
- Beleidsmatige samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp en gemeenten
Naast (keten)samenwerking op casusniveau is ook samenwerking op beleidsmatig niveau noodzakelijk. Jeugdhulp, gemeenten en onderwijs moeten op regionaal niveau gezamenlijk de kaders creëren waarbinnen hulpverlening en onderwijs voor de zeer kwetsbare doelgroep vormgegeven kan worden.

Voor oplossingen wordt nu zwaar geleund op verbetering van de (bovenregionale) samenwerking. Recent zijn daar in de regio nieuwe stappen in gezet. Maar het niet goed aansluiten van de ontwikkelingen in de gesloten jeugdhulp en die in passend onderwijs belemmeren de samenwerking.

4.2 Aanbevelingen

We hebben laten zien dat als gevolg van de ingezette transformatie in de gesloten jeugdhulp het onderwijs aan deze jongeren onder druk staat. Het is een vraagstuk dat raakt aan de organiseerbaarheid en inhoud van het onderwijs, maar vooral ook een regievraagstuk is. Vanuit de opgave en ambitie vanuit zowel de jeugdhulp als vanuit passend onderwijs om voor jongeren in residentiële instellingen een betekenisvolle schoolloopbaan vorm te geven – zoveel mogelijk thuisnabij, gericht op terugkeer en inclusief – is de belangrijkste aanbeveling om de ingezette ontwikkelingen in de jeugdhulp door te vertalen naar het onderwijs en de doorgaande ontwikkeling van jongeren als uitgangspunt te nemen in de ontwikkeling van beleid. Dat betekent:

1. Breng het onderwijs aan jongeren in gesloten residentiële instellingen onder in het beleid en de regelgeving passend onderwijs. Door de bekostiging, toelating en loopbaanverantwoordelijkheid eenduidig en integraal te regelen ontstaat een meer duidelijke basis voor samenwerking tussen alle betrokken partijen. Voor het onderwijs aan leerlingen in open residentiële instellingen geldt dat de bekostiging al is ondergebracht in passend onderwijs, omdat de samenwerkingsverbanden voor deze residentiële plaatsingen financieel verantwoordelijk zijn. De aanbeveling is om samenwerkingsverbanden naast deze financiële verantwoordelijkheid ook inhoudelijk verantwoordelijk te maken voor de toelating/plaatsing en het in te zetten onderwijs- en ondersteuningsarrangement en daarmee voor een doorlopende onderwijsloopbaan van deze jongeren.
2. Maak de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de open en gesloten residentiële jeugdhulp een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de jeugdhulpregio's en de samenwerkingsverbanden. Het onderzoek heeft laten zien dat de ontwikkelingen in de residentiële jeugdzorg directe en ingrijpende consequenties hebben voor het onderwijs. Daarom zou bij de verdere ontwikkeling van de residentiële jeugdzorg het onderwijs bestuurlijk betrokken moeten worden. Dat vraagt ook dat deze verantwoordelijkheid vanuit de rijksoverheid belegd wordt.

3. Plaats samenwerkingsverbanden in de positie dat zij een rol spelen bij het oplossen van inhoudelijke en organisatorische vraagstukken in de vormgeving van het onderwijs en de schoolloopbaan van jongeren in residentiële instellingen, door hen de regie te geven en verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van het onderwijsaanbod.

Dat heeft de volgende consequenties:

- Maak samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de toelating en bekostiging van het onderwijs aan jongeren in een (open of gesloten) residentiële setting.
 - Betrek samenwerkingsverbanden bij de residentiële plaatsing van een jongere als partner in de vormgeving van het onderwijsaanbod en het realiseren van een doorlopende onderwijsloopbaan. Dit zou zowel het aanleverende samenwerkingsverband moeten zijn als het samenwerkingsverband in de regio van de residentiële instelling.
 - Maak het leverende en ontvangende samenwerkingsverband samen verantwoordelijk om afspraken te maken met de jeugdhulpaanbieder over het onderwijs aan de jongere en welk samenwerkingsverband daarvoor de verantwoordelijkheid neemt.
 - Vereenvoudig de regelgeving over welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor toelating en bekostiging. Afhankelijk van de verwachtingen over de duur van het traject en de verwachtingen over de terugkeer van de jongere naar de eigen regio, zal soms het 'leverende' samenwerkingsverband de logische partij zijn om de verantwoordelijkheid te nemen en soms het 'ontvangende' samenwerkingsverband. Laat de bekostiging daarop aansluiten (vergelijkbaar met de afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen vindt in dat geval een verrekening plaats).
 - Bekostig het onderwijs voor jongeren in geslotenheid via een apart budget (het huidige budget voor plaatsbekostiging) aan het samenwerkingsverband dat verantwoordelijk wordt voor het onderwijstraject (geld-volgt-leerling).
 - Houdt voor de scholen die het onderwijs in geslotenheid verzorgen een vaste voet aan, om het onderwijs aan een klein aantal leerlingen te kunnen blijven aanbieden. De bekostiging van de 'zware ondersteuning' (het stuk plaatsbekostiging) verloopt via het samenwerkingsverband.
4. Zorg voor meer transparantie – ook in (toegankelijke) data. Dat is niet alleen of vooral een kwestie van bekostiging of bevoegdheden. In essentie gaat het om het recht van jongeren op goed onderwijs en een doorgaande ontwikkeling. De ingezette verandering in de gesloten jeugdhulp leidt tot nieuwe vragen en uitdagingen op dat punt. Om het recht op adequaat onderwijs voor de jongeren te borgen zijn passende onderwijs-zorgtrajecten en regie op de schoolloopbaan (in de overgangen, maar ook wat nodig is qua onderwijs in een zorgtraject) nodig.
- Dat geldt op individueel niveau voor elke jongere afzonderlijk om de regie te kunnen houden en een goede overdracht te realiseren. Transparantie helpt bij de communicatie en

afstemming tussen jeugdhulp, onderwijsaanbieder en samenwerkingsverbanden. Maak afspraken wie verantwoordelijk is voor het bijhouden van deze gegevens.

- Maar dit geldt zeker ook op collectief niveau. Het onderzoek heeft laten zien dat er geen complete en overzichtelijke cijfers beschikbaar zijn waarmee de beoogde veranderingen kunnen worden gemonitord en beleidsmatig bijgestuurd.

Bijlage 1 – overzicht interviews

Naam	Functie
Anne Veldt	Directeur-bestuurder samenwerkingsverband vo Noord-Kennemerland
Johan Vermeer	Directeur-bestuurder samenwerkingsverband vo Zuid-Kennemerland
Jan Zijp	Bestuurder Ronduit
Suzan Terweij	Hoofd behandeling Parlan
Jos Stierhout	Kwartiermaker iHUB
Marjon van der Ven	Bestuurlijk afgevaardigde namens de jeugdhulpregio West Friesland
Ron de Haan	Bestuurlijk afgevaardigde namens de jeugdhulpregio Noord-Kennemerland en portefeuillehouder gesloten jeugdhulp namens de drie jeugdhulpregio's in Noord-Holland-Noord.
Joost van Caam	Voorzitter Taakgroep Onderwijs in Gesloten Jeugdinrichtingen

Bijlage 2 – extra tabellen

Tabel B2.1 – Verblijfsduur van jongeren geplaatst in Transferium (Parlan) of Antonius (Horizon), 2016-2017 tot en met 2019-2020.

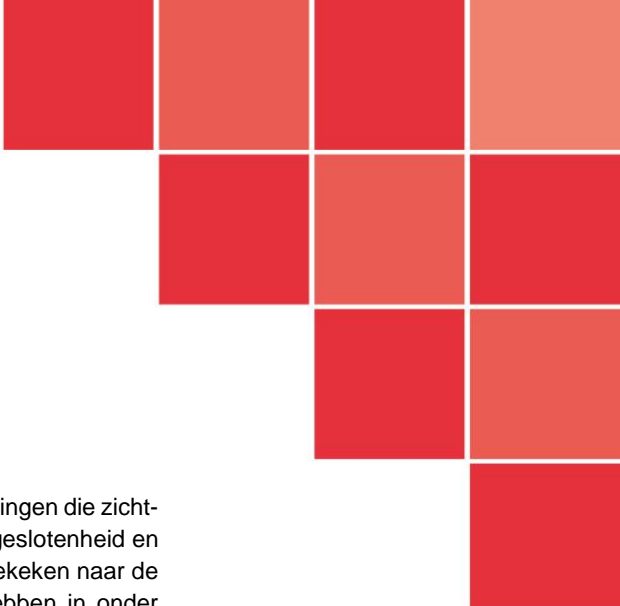
	2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020*	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<1 MAAND	3	2,8	7	7,7	22	19,6	60	57,1
1-3 MND	7	6,5	9	9,9	15	13,4	18	17,1
3-6 MND	25	23,1	22	24,2	33	29,5	16	15,2
6-9 MND	29	26,9	28	30,8	26	23,2	11	10,5
9-12 MND	18	16,7	15	16,5	8	7,1	0	0,0
> 12 MND	26	24,1	10	11,0	8	7,1	0	0,0
Totaal	108	100,0	91	100,0	112	100,0	105	100,0

*de cijfers over 2019-2020 zijn iets vertekend, omdat jongeren met een langdurige plaatsing nog niet zijn uitgestroomd.

Tabel B2.2 – Verblijfsduur van jongeren geplaatst in Transferium (Parlan) of Antonius (Horizon), afkomstig uit de regio Noord-Holland-Noord (jeugdhulpregio KvNH, WF, NK) 2016-2017 tot en met 2019-2020.

	2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020*	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<1 MAAND	2	2,6	3	5,1	5	8,8	7	31,8
1-3 MND	5	6,4	7	11,9	8	14,0	3	13,6
3-6 MND	19	24,4	13	22,0	20	35,1	9	40,9
6-9 MND	21	26,9	17	28,8	15	26,3	3	13,6
9-12 MND	10	12,8	10	16,9	5	8,8	0	0,0
> 12 MND	21	26,9	9	15,3	4	7,0	0	0,0
Totaal	78	100,0	59	100,0	57	100,0	22	100,0

*de cijfers over 2019-2020 zijn iets vertekend, omdat jongeren met een langdurige plaatsing nog niet zijn uitgestroomd.



In deze rapportage is verslag gedaan van onderzoek naar de ontwikkelingen die zichtbaar zijn in de gesloten jeugdhulp, het onderwijs aan de jongeren in geslotenheid en de gevolgen daarvan voor de samenwerkingsverbanden. Daarbij is gekeken naar de bredere verantwoordelijkheden die de samenwerkingsverbanden hebben in onder meer het realiserend van een dekkend aanbod aan voorzieningen, de extra ondersteuning van leerlingen binnen de school, de toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs, de zorgplicht, als ook naar financiële consequenties.