

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20140149/1073

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 16 juni 2014

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Tbo-maatregel

Mijnheer de Staatssecretaris,

U heeft op 14 april jongstleden de Onderwijsraad verzocht om een advies uit te brengen over het voorstel van wet tot wijziging van het WvSr (Wetboek van Strafrecht), de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs), de WEC (Wet op de expertisecentra) en de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) in verband met de invoering van de maatregel terbeschikkingstelling aan onderwijs (tbo-maatregel).

1. Inhoud van de voorgestelde tbo-maatregel

Het wetsvoorstel behelst in het kort het volgende: jongeren van 12 tot 23 jaar die voor een misdrijf worden veroordeeld kunnen een zogenoemde tbo-maatregel opgelegd krijgen, die inhoudt dat zij verplicht worden naar school te gaan.¹ Deze maatregel kan alleen of in combinatie met andere sancties worden opgelegd, zoals elektronisch toezicht, jeugddetentie, taakstraf of geldboete. De tbo-maatregel kan gelijktijdig met of na die andere sanctie ten uitvoer worden gelegd. De maatregel is bedoeld voor jongeren die een misdrijf hebben gepleegd en die tevens blijken te geven van een geringe motivatie om aan onderwijs deel te nemen. Met de maatregel wordt beoogd het gevaar tot het wederom plegen van strafbare feiten te beperken en een intrinsieke motivatie voor het volgen van onderwijs bij de jongere te bewerkstelligen. De maatregel wordt opgelegd door de rechter op grond van een daartoe strekkend advies van de Raad voor de Kinderbescherming, of, in geval de jongere ouder is dan 18 jaar, van de reclasseringsinstelling. Als plaatsing wordt beoogd in een instelling als bedoeld in de WEB, dan moet bij dit advies een plan van aanpak worden gevoegd, dat is ondertekend door de Raad voor de Kinderbescherming of de reclassering en het bevoegd gezag van die onderwijsinstelling. De school moet de jeugdzorg of de reclassering op de hoogte houden hoe de veroordeelde tot de tbo-maatregel (hierna: tbo-jongere) aan de verplichting meewerkt (voorgestelde artikel 77wg, lid 7, WvSr). De maatregel kan voor maximaal een jaar worden opgelegd, en kan worden verlengd met een jaar als het gedrag van de tbo-jongere daartoe aanleiding geeft en zo'n verlenging in het belang is van de ontwikkeling van de tbo-jongere (voorgestelde artikel 77wi, lid 1, WvSr). Tbo-jongeren worden van rechtswege aangemerkt als leerlingen die extra ondersteuning behoeven, als bedoeld in artikel 27, lid 2b, WVO.² Een samenwerkingsverband dan wel mbo-instelling is verplicht de tbo-jongere die wordt aangemeld door het Openbaar Ministerie toe te laten, tenzij zij een andere

¹ Het betreft hier onderwijs in een school als bedoeld in artikel 1 van de WVO of artikel 1 van de WEC, of aan een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de WEB. Zie: voorgestelde artikel 77wg, lid 2, WvSr.

² Als de raad in dit briefadvies spreekt over een artikel in de WVO doelt hij daarmee mede op de overeenkomstige bepalingen in de andere sectorwetten, de WEC en WEB.

geschikte school voor deze tbo-jongere vinden. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van de Wet passend onderwijs.³

Als de tbo-jongere zich aan de maatregel onttrekt, komt daar een vervangende vrijheidsstraf voor in de plaats. In het vonnis waarbij de tbo-maatregel wordt opgelegd, beveelt de rechter namelijk dat vervangende jeugddetentie zal worden toegepast als de veroordeelde niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de maatregel meewerkt (voorgestelde art. 77wg, lid 9, WvSr). De duur van deze vervangende jeugddetentie bedraagt voor elke maand waarvoor de maatregel is opgelegd, maximaal een maand. Volgens de toelichting kan dit oplopen tot een vrijheidsstraf van een jaar, hoewel ook wordt gesteld dat niet-naleving van de strafrechtelijke verplichting een langdurige vervangende vrijheidsbeneming tot gevolg heeft. Uit de voorgestelde wettekst (art. 77wg, lid 2 en lid 9, WvSr) maakt de raad op dat deze de termijn van twee jaren niet kan overschrijden. De dreiging van vrijheidsbeneming zal er volgens het voorstel aan bijdragen dat de veroordeelde een intrinsieke motivatie zal opvatten voor het volgen van het onderwijs.

2. Visie van de raad op terbeschikkingstelling aan onderwijs

Onderwijs kan een wezenlijke bijdrage leveren aan het toerusten van burgers, en met name jongeren, om een volwaardige en opbouwende rol in de samenleving te vervullen. In principe stelt het onderwijs zich ten dienste van dit doel en stemt de onderwijsmogelijkheden daarop af. Vanuit deze visie op onderwijs, die de raad tot de zijne rekent, is terbeschikkingstelling aan onderwijs en daarmee de tbo-maatregel een moeilijk te plaatsen instrument. Onderwijs staat ter beschikking van jongeren om te voorzien in hun noodzakelijke en gewenste scholing, niet andersom.

Aan dit onderwijsperspectief wordt in het voorstel te gemakkelijk en ten onrechte voorbijgegaan. De vraag wat het betekent dat onderwijs in de strafrechtelijke sfeer wordt getrokken en scholing het karakter krijgt van een straf, is naar het oordeel van de raad essentieel. Hoewel de tbo-maatregel binnen de strafrechtssystematiek formeel niet als straf kan worden aangemerkt, is niet uit te sluiten dat deze maatregel wel als straf wordt beschouwd. Immers, de tbo-maatregel kan zelfstandig of naast een (voorwaardelijke) straf worden opgelegd, wordt op straffe van straf (vervangende detentie) opgelegd en strekt tot herstel van een "rechtmatige toestand"⁴. Deze context is in hoge mate bepalend voor hoe de tbo-maatregel, het dwingend opleggen van onderwijs, wordt benoemd, beoordeeld en ervaren door degenen die deze opgelegd krijgen en door de betrokkenen in en bij de school of instelling waarin de tbo-jongere geplaatst wordt. Weliswaar is een zekere mate van drang of dwang in het onderwijs gegeven met het bestaan van de leerplicht en met het strafbaar stellen van niet-nakoming daarvan, maar deze is in de visie van de raad van geheel andere aard. De algemene leerplicht geldt generiek voor alle jongeren zonder aanzien des persoons, staat los van een (specifieke) strafbare gedraging en wordt niet vanuit de strafrechtsketen opgelegd. In het voorstel wordt de school echter mede-uitvoerder van een strafrechtelijke sanctie. De raad vindt dit onwenselijk.

Door de tbo-maatregel alleen vanuit een strafrechtelijk perspectief te benaderen, ontbreekt tevens een visie op wat dit voorstel voor de praktijk van scholen en voor de beeldvorming van (passend) onderwijs kan betekenen. Het is begrijpelijk dat de verschillende actoren uit de strafrechtsketen die om advies zijn gevraagd en/of van wie advies is ontvangen, hieraan minder of geen aandacht hebben besteed. Opmerkelijk is echter dat (kennelijk) geen advies is gevraagd aan en/of is ontvangen van actoren uit het onderwijsveld. Voor zover die adviezen wel zijn gevraagd of ongevraagd zijn verkregen, ontbreekt een bespreking daarvan in de toelichting. De raad acht de visie van de

³ Stb. 2012, 533.

⁴ "De onderwijsverplichting die voortvloeit uit de tbo-maatregel beoogt bij te dragen aan het herstel van een rechtmatige toestand. Wij doelen dan op de situatie die is ontstaan of die dreigt te ontstaan nadat jeugdigen of jongvolwassenen het plegen van de strafbare feiten zijn gaan verkiezen boven het volgen van onderwijs of deelnemen aan arbeid. Een goed gestructureerd onderwijsprogramma dat intensief door de school of onderwijsinstelling en reclasserend wordt begeleid, zal de schoolgang weer op gang kunnen brengen." Aldus de memorie van toelichting, p. 20.

onderwijspraktijk van belang voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van het voorstel. De raad adviseert daarom het onderwijsperspectief en het onderwijsveld alsnog te betrekken bij dit voorstel en het op basis daarvan opnieuw te bezien. Daarnaast zal de raad zelf onder punt 4 op uitvoeringsaspecten ingaan.

3. Noodzaak en effectiviteit van het voorstel en situering binnen passend onderwijs

Onverminderd het voorgaande wil de raad ingaan op de noodzaak en de onderbouwing van het voorstel en op de vraag hoe de – onbegrensde – doelgroep zich verhoudt tot die waarop de Wet passend onderwijs betrekking heeft.

a. Kennelijk tekortschieten huidige arsenaal aan scholingsmogelijkheden

Ook nu zijn er mogelijkheden voor (voorwaardelijk) veroordeelde jongeren om scholing te volgen. Daarbij is te denken aan de mogelijkheid van scholing binnen een justitiële (jeugd)inrichting of daarbuiten, of aan de voorwaarde tot het volgen van onderwijs die recent in het strafrecht is opgenomen (artikel 77x, jo. artikel 77z, lid 2, onderdeel 14, WvSr). Uit de toelichting wordt niet duidelijk in hoeverre deze en andere bestaande mogelijkheden om adolescenten en jongvolwassenen (op onderdelen) te scholen (ten volle) worden benut en zo niet, wat daarvan de reden is. Ook blijkt niet of, en zo ja waarom, bestaande mogelijkheden zelf tekortschieten voor het doel om deze jongeren een opleiding te laten afronden.

In dit verband acht de raad het ook wenselijk dat een overzicht wordt gegeven van de mogelijkheden die de Raad voor de Kinderbescherming en de reclassering thans hebben als het gaat om het afronden van een opleiding door (voorwaardelijk) veroordeelde jongeren tijdens het ondergaan van hun straf en in de periode daarna. Volgens de raad behoort samenwerking van deze instellingen met reguliere scholen nu al tot de mogelijkheden. Hij vraagt daarbij vooral ook aandacht voor de begeleiding van jongeren naar het reguliere onderwijs en/of de arbeidsmarkt als zij een justitiële (jeugd)inrichting verlaten. Uit onderzoek blijkt namelijk dat deze overgangssituatie niet altijd vlekkeloos verloopt en dat er ook wat betreft het onderwijs in een inrichting nog veel winst te behalen is.⁵

Als blijkt dat sprake is van hiaten in genoemde mogelijkheden, zou het volgens de raad meer in de rede liggen de oplossing daarvan binnen het bestaande instrumentarium te zoeken.

b. Aanvulling op leer- en kwalificatieplicht

Op grond van de algemeen geldende leer- en kwalificatieplicht zijn jongeren tot respectievelijk 16 en 18 jaar verplicht om naar school te gaan. In paragraaf 3.3 van de toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de bestaande onderwijsverplichtingen en de voorgestelde maatregel. Gesteld wordt dat de tbo-maatregel een aanvulling vormt op de verplichtingen uit de onderwijswetgeving. Voor zover het gaat om jongeren van 18 tot 23 jaar is het aanvullende karakter helder voor de raad, omdat in de onderwijswetgeving immers geen leer- of kwalificatieplicht voor deze leeftijdscategorie is opgenomen. Voor de groep van 12 tot 18 jaar is dit minder evident, omdat deze groep jongeren al tot het volgen van onderwijs verplicht is. Hierbij doet niet ter zake of zij al dan niet een strafbaar feit hebben begaan. De voorgestelde tbo-maatregel wordt weliswaar door de strafrechter opgelegd en het niet-meewerken daaraan heeft detentie tot gevolg, maar de inhoud en het doel van de tbo-maatregel en de leer- en kwalificatieplicht is hetzelfde, namelijk jongeren naar school laten gaan om ze toe te rusten voor een volwaardige en opbouwende rol in de samenleving.

⁵ Zie hiervoor bijvoorbeeld: Ministerie van OCW, VWS en VenJ (2013). *Focus op Onderwijstraject*. http://www.jeugdzorgplus.jeugdzorgnederland.nl/UserFiles/Focus%20op%20Onderwijs/Handreiking_Focus_op_Onderwijstraject.pdf; Smeets, E. (2011). *Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg*. Nijmegen, ITS.

Op grond van het voorgaande acht de raad de tbo-maatregel niet aangewezen om jongeren van 12 tot 18 jaar te bewegen tot het volgen van scholing. Voor zover de leerplichtwet onvoldoende voorziet in mogelijkheden om die (leer- en kwalificatie)plicht te handhaven voor veroordeelde jongeren van 12 tot 18 jaar, adviseert de raad dit tekortschieten binnen het kader van de desbetreffende wetgeving op te lossen.

c. *Effectiviteit van tbo-maatregel voor groep 18 tot 23 jaar*

Vooralsnog gaat de raad er daarom van uit dat als de voorgestelde maatregel al nodig is, deze alleen betrekking zou moeten hebben op jongeren vanaf 18 tot 23 jaar. Voor deze groep schept dit voorstel wel een nieuwe onderwijsverplichting of, zo men wil, een aanvulling op de leer- en kwalificatieplicht. Het begaan van een misdrijf is een voorwaarde om hiertoe te kunnen worden veroordeeld.

Volgens de toelichting ligt "een belangrijk deel van het doel van de tbo-maatregel, naast het bieden van onderwijs voor de duur van de maatregel, in het aankweken van een intrinsieke motivatie bij de veroordeelde."⁶ Ook elders wordt de verwachting uitgesproken dat door de externe motivatie (lees: opgelegde plicht, dwang tot scholing) in de "looptijd van de maatregel ook een intrinsieke motivatie bij de jongere zal kunnen ontstaan."⁷

Hoe wenselijk dit doel ook is, de raad is niet bekend met onderzoek en/of literatuur waaruit zou blijken dat deze vorm van dwang zal leiden tot intrinsieke motivatie. Hij acht het eerder aannemelijk dat precies het tegenovergestelde gaat gebeuren en verwijst daarvoor naar literatuur⁸ waaruit blijkt dat dwang eerder afbreuk doet aan intrinsieke motivatie (zo die al aanwezig was) en eerder tot gevolg kan hebben dat betrokkenen zich afzetten tegen alles wat met scholing te maken heeft. Temeer nu het gaat om een doelgroep die in de aangehaalde motie voor "onverbeterlijk" wordt gehouden en bij wie bestaande maatregelen (kennelijk) niet hebben gewerkt, is het zeer de vraag of van de voorgestelde aanpak resultaat te verwachten is.

In dit verband acht de raad ook de visie relevant, die de minister en staatssecretaris van OCW in hun brief van 15 april 2013 aan de Tweede Kamer hebben geschetst met betrekking tot de uitkomsten van de verkenning verlenging kwalificatieplicht tot 23 jaar.⁹ In deze brief achten zij een verlenging van de kwalificatieplicht juridisch niet haalbaar en ook niet wenselijk, gezien het geringe effect van de maatregel en de draagkracht bij scholen, leerlingen en gemeenten. "Deze lage opbrengst heeft alles te maken met de redenen waarom jongeren met hun opleiding stoppen. Verschillend onderzoek laat zien dat er bij schooluitval vaak veel meer problemen spelen dan alleen op school, zoals een problematische thuissituatie, gezondheidsproblemen of schulden. Dat geven ook de partijen aan die we in het kader van deze verkenning hebben gesproken. Een onderwijsverplichting lost deze problemen niet op," aldus de minister en staatssecretaris.¹⁰ Niet is in te zien waarom een plicht tot scholing voor de algemene jongerenpopulatie niet zou helpen, maar waarom scholingsplicht in geval van strafrechtelijk veroordeelde jongeren wel effectief zou zijn om criminogene factoren weg te nemen en het recidiverisico te verminderen.¹¹

⁶ Memorie van toelichting, p. 24.

⁷ Idem, p. 23.

⁸ Deci, E.L., Koestner, R. & Ryan, R.M. (1999). A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation. *Psychological Bulletin*, 125(6), 627-668; Wigfield, A. & Eccles, J.S. (2000). Expectancy-Value Theory of Achievement Motivation. *Contemporary Educational Psychology*, 25, 68-81; Frey, B.S. & Jegen, R. (2001). Motivation Crowding Theory. *Journal of Economic Surveys*, 15(5), 589-611.

⁹ Kamerstukken II, 2012-13, 26 695, nr. 91.

¹⁰ Idem, p. 3-4.

¹¹ Memorie van toelichting, p. 20.

d. Verenigbaarheid met doel en setting van passend onderwijs

De raad wijst er voorts op dat de doelgroep van de voorgestelde tbo-maatregel niet helder is begrepen. In het voorgestelde artikel 77wg, lid 1, WvSr wordt geregeld dat de tbo-maatregel kan worden opgelegd als “a. de ernst van het misdrijf, de veelvuldigheid van begane misdrijven of voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf hiertoe aanleiding geven, en b. de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte.” De maatregel kan dus niet worden opgelegd in geval van overtredingen, maar alleen in geval van misdrijven. Deze betreffen veelal criminele activiteiten met een zekere mate van ernst of frequentie, zoals herhaaldelijk begane (winkel)diefstallen en straatberovingen. Volgens de toelichting is de maatregel bedoeld voor “jongeren van 12 tot 23 jaar die (herhaaldelijk) een strafbaar feit hebben gepleegd en die geen startkwalificatie hebben (...)”, voor “beperkt gemotiveerde en ongemotiveerde jongeren”, voor “relatief lichte delicten”, en richt het voorstel zich in beginsel niet op de “categorie jongeren die ernstiger feiten heeft gepleegd.”¹² Wat hierbij onder ernstiger wordt verstaan is niet helder en de formulering “in beginsel” sluit ernstiger misdrijven niet volledig uit. Dit wordt nog onderstreept door de opmerking dat “de maatregel ook kan worden opgelegd aan een ‘first offender’”. Daarbij geldt dan dat het, mede in verband met de hiervoor al aangestipte eis van proportionaliteit, om een ernstiger misdrijf zal moeten gaan.¹³ Het zal volgens de toelichting naar schatting gaan om maximaal 500 jongeren per jaar.¹⁴ Een en ander betekent dat de groep die voor de tbo-maatregel in aanmerking komt feitelijk onbegrensd is, en bestaat uit alle jongeren die een misdrijf van onverschillig welke aard en ernst hebben begaan. De raad vraagt zich af of de tbo-maatregel voor deze onbegrensde groep gelijkmatig geschikt is of kan zijn.

Aan de rechter wordt veel ruimte gelaten als het gaat om het opleggen van deze maatregel. Dit is op zich juist, maar voor de inschatting van de uitvoerbaarheid is het nodig om beter zicht te hebben op de mogelijke doelgroep. Pas dan kan het veld overzien of het de beoogde groep jongeren in de reguliere scholen onderwijs kan aanbieden. In het voorstel is ervoor gekozen om aansluiting te zoeken bij de systematiek van passend onderwijs, zoals geregeld in de Wet passend onderwijs. Het is echter niet vanzelfsprekend dat deze scholen (inclusief het speciaal onderwijs) qua opzet en expertise voldoende zijn toegerust om de specifieke groep tbo-jongeren te onderwijzen en ondersteunen. Dit is, blijkens de toelichting, ook bij de internetconsultatie als punt van zorg naar voren gekomen.¹⁵ De bewindslieden hebben hierin geen aanleiding gezien het voorstel aan te passen, maar menen dat dit waardevolle aandachtspunten zijn om bij de implementatie te betrekken. De raad is echter van mening dat dit niet slechts een aspect van implementatie of uitvoering is, maar dat hiermee tevens de fundamentele vraag aan de orde is of het doel en de systematiek van passend onderwijs zich verdragen met de taak die in dit voorstel aan het onderwijs wordt opgedragen: het opnemen, begeleiden en onderwijzen van jongeren die een misdrijf hebben gepleegd. De raad adviseert daarom met het onderwijsveld te bezien of deze doelgroep qua ondersteuningsbehoefte past binnen de systematiek van passend onderwijs en op grond daarvan de doelgroep (zo nodig) te begrenzen.

Aangezien volgens de raad – naast zijn bezwaren tegen het veronachtzamen van het onderwijsperspectief – de noodzaak en effectiviteit van het voorstel niet vaststaan, de doelgroep te onbegrensd is en situering van de maatregel binnen de systematiek van passend onderwijs vragen oproept, kan de raad over het voorstel geen positief advies uitbrengen. Hij adviseert om het voorstel te heroverwegen.

¹² Memorie van toelichting, pp. 16-20.

¹³ Idem, p.15

¹⁴ Idem, p.27.

¹⁵ Idem, p.16.

Voor zover desondanks onderhavig voorstel wordt gehandhaafd, wijst de raad op de volgende uitvoeringsaspecten van het voorstel.

4. Opmerkingen omtrent de uitvoering

a. Rechten en plichten van een school versus wettelijke voorschriften omtrent tbo-jongere

Bezien vanuit het bredere justitiële kader is het strafrechtelijk uitvoeringsapparaat eindverantwoordelijk voor de juiste en volledige tenuitvoerlegging van de straf of maatregel die door een rechter wordt opgelegd. Onduidelijk is hoe deze verantwoordelijkheid zich verhoudt tot de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die het bevoegd gezag van een school heeft. In dit verband is met name het aannemen en verwijderen van leerlingen van belang. Het is aan de school zelf om te beoordelen of zij voldoende is toegerust een leerling met een bepaalde ondersteuningsbehoefte op te nemen. In het wetsvoorstel wordt echter geregeld dat een school verplicht is een tbo-jongere op te nemen, tenzij zij een andere school daartoe bereid vindt (voorgestelde artikel 27.1, lid 3, WVO). Voorts is in de jurisprudentie het uitgangspunt neergelegd dat een school het recht en de plicht heeft om leerlingen te verwijderen als deze een gevaar zijn voor de school, de leerkracht en/of andere leerlingen. Dit uitgangspunt verdraagt zich niet met het restrictieve beleid dat in het wetsvoorstel is opgenomen ten aanzien van de verwijdering van leerlingen (voorgestelde artikel 27.1, lid 6, WVO).

De raad adviseert het voorstel op deze twee punten in overeenstemming te brengen met de wet- en regelgeving voor het onderwijs.

b. Indicatie extra ondersteuning versus tbo-maatregel

In de Wet passend onderwijs staat de extra ondersteuningsbehoefte van de individuele leerling centraal. Een indicatie voor deze ondersteuningsbehoefte is pas aan de orde als uit onderzoek blijkt dat daarvoor een aanwijsbare noodzaak bestaat. Daarentegen regelt het wetsvoorstel dat de indicatie voor passend onderwijs van rechtswege ontstaat als de tbo-maatregel wordt opgelegd.¹⁶ Strikt genomen is in dit laatste geval dus niet het feitelijke bestaan van de ondersteuningsbehoefte, maar het plegen van een misdrijf en het opleggen van een tbo-maatregel bepalend voor het van toepassing zijn van de zorgplicht als bedoeld in de Wet passend onderwijs. Weliswaar moet een beredeneerd advies aan de rechter worden overgelegd voordat deze kan overgaan tot het opleggen van een tbo-maatregel (voorgestelde artikel 77wg, lid 3, WvSr), maar deze procedure waarborgt niet dat de jongere qua ondersteuningsbehoefte gelijkgesteld kan worden met andere leerlingen die op grond van de Wet passend onderwijs extra ondersteuning krijgen. Het voorstel regelt niet dat een onderwijskundige of een andere deskundige met onderwijskundige expertise betrokken is bij het opstellen van genoemd advies om vast te stellen of een jongere leerbaar en (op korte termijn) voor onderwijs te motiveren is: kortom of de jongere geschikt is voor de tbo-maatregel.

De raad adviseert alsnog te voorzien in een zorgvuldige procedure voor het in aanmerking brengen voor extra ondersteuning en daarbij in ieder geval een deskundige met onderwijskundige expertise te betrekken.

c. Voorbereiding van de tbo-maatregel

De rechter legt de tbo-maatregel slechts op "nadat hij zich een met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend advies heeft doen overleggen van de raad voor de kindbescherming of, indien de veroordeelde de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, een reclasseringsinstelling als bedoeld in artikel 14d, tweede lid. Indien plaatsing wordt beoogd in een onderwijsinstelling als bedoeld in artikel 1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs maakt van het advies een

¹⁶ Voorgestelde artikel 27.1, lid 4, WVO.

plan van aanpak onderdeel uit, dat is ondertekend door de raad voor de kindbescherming of de reclasseringsinstelling en het bevoegd gezag van die onderwijsinstelling”, aldus het voorgestelde artikel 77wg, lid 3, WvSr. Omdat er in deze fase nog geen tbo-maatregel is opgelegd, is er geen plicht voor een school om mee te werken aan de opname of voorbereiding aan opname van een tbo-jongere. Dit doet de vraag rijzen welke school dan aan het plan van aanpak zal (willen) meewerken, en of dit ook betekent dat deze school na eventuele oplegging van de tbo-maatregel gehouden is om deze jongere op te nemen. Zo ja, dan is voorstelbaar dat dit niet zal bijdragen aan de bereidheid van scholen om aan het opstellen van een zodanig plan mee te werken.

Als bij een school wel de bereidheid bestaat om in overleg met de Raad voor de Kinderbescherming of reclassering te treden om een plan van aanpak te maken, rijst de vraag of er wel behoefte is aan de tbo-maatregel: kennelijk is er in dat geval zicht op het welslagen van scholing van de jongere op die school, waarvoor redelijkerwijs toch een zekere mate van motivatie bij de jongere aanwezig moet zijn.

De raad adviseert het voorstel op dit punt te verduidelijken.

d. Dubbele rol school en leraar

Krachtens de tbo-maatregel heeft de school twee taken. Enerzijds moet de school bijdragen aan de uitvoering van de strafrechtelijke tbo-maatregel, waaronder ook valt het terugkoppelen naar de strafrechtsketen van informatie over in hoeverre de tbo-jongere meewerkt aan de maatregel (voorgestelde artikel 77wg, lid 7, WvSr). Anderzijds moet de school de leerling tot leren stimuleren, waartoe een zekere vertrouwensrelatie vereist is. Uit onderzoek in de context van voortijdig schoolverlaten blijkt dat het vooral bij deze zogenoemde kwetsbare jongeren van groot belang is voor het welslagen van hun schoolloopbaan dat zij (voor een langere periode) een vertrouwensband met één volwassene kunnen aangaan.¹⁷ De combinatie van strafrechtelijke en pedagogische taken voor scholen en dus voor leraren in geval van de tbo-maatregel lijkt hier niet aan bij te dragen, maar eerder afbreuk te doen aan de mogelijkheid tot het opbouwen van een dergelijke vertrouwensband. Een scherpere personele scheiding tussen deze twee taken lijkt daarom aangewezen.

De raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

e. Bekostiging

Uit het wetsvoorstel wordt niet duidelijk hoe de tbo-maatregel zal worden bekostigd, terwijl te voorzien is dat dit een arbeidsintensief traject is, waarbij veel verschillende actoren betrokken zullen zijn. De maatregel houdt ook in dat voor een specifieke groep van strafrechtelijk veroordeelde jongeren wordt voorzien in een ‘vangnet’ als de leer- en kwalificatieplicht (kennelijk) tekortschiet, terwijl dit voorheen niet zo was en overigens ook voor andere jongeren niet aan de orde is. De raad neemt aan dat dit vangnet door de overheid wordt bekostigd. Maar het is niet helder of de financiering van dit traject wordt belegd bij justitie, de jeugdzorg, het onderwijs, of bij een combinatie van deze drie.

De raad adviseert hieromtrent met de verschillende partijen overleg te voeren en vooraf duidelijkheid te bieden, teneinde te voorkomen dat het onderwijs niet alleen organisatorisch maar ook financieel wordt belast met de uitvoering van opvang, ondersteuning en opleiding van jongeren, waar dit voorheen voor rekening van de strafrechtsketen kwam.

¹⁷ Francissen, L., Cohen, L. & Bosveld, W. (2011). *Ze moeten ergens wel de wil hebben*. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek; Oberon (2008). *De belevingswereld van Voortijdig Schoolverlaters*. Utrecht: Oberon.

f. Maximering aantal en duur van verlengingen

Het voorgestelde artikel 77wg, lid 2, WvSr bepaalt dat de maatregel wordt opgelegd voor de tijd van een jaar en met een jaar kan worden verlengd. Het voorgestelde artikel 77wi, lid 1, WvSr regelt echter dat de maatregel kan worden verlengd zonder dat er een maximum is verbonden aan het aantal verlengingen of aan de duur van die verlengingen. In dat opzicht wijkt het af van artikel 77wd WvSr, waarin geregeld is dat de daar bedoelde maatregel eenmaal kan worden verlengd voor ten hoogste dezelfde tijd als waarvoor de maatregel was opgelegd. De raad adviseert het voorgestelde artikel 77wi, lid 1, WvSr dienovereenkomstig aan te passen.

5. Conclusie

De tbo-maatregel beoogt bepaalde jongeren die wegens een misdrijf worden veroordeeld, tot het volgen van onderwijs te bewegen en te motiveren. Het voorstel creëert daartoe de mogelijkheid dat de rechter scholing als maatregel en op straffe van detentie oplegt.

De raad vindt dat de voorgestelde maatregel te eenzijdig vanuit het strafrecht is benaderd en dat het onderwijsperspectief in dit voorstel ten onrechte ontbreekt. Hierdoor schuurt de tbo-maatregel met de (visie op de) algemene taken en verantwoordelijkheden van het onderwijs als zodanig.

Daarnaast is de raad niet overtuigd van de noodzaak, effectiviteit en uitvoerbaarheid van de voorgestelde tbo-maatregel. Hij is van mening dat onvoldoende vaststaat dat bestaande mogelijkheden tot scholing van de beoogde doelgroep binnen en buiten het strafrecht ten volle worden benut. Voor zover de mogelijkheden zelf ontoereikend zijn, pleit hij voor aanpassing van de bestaande maatregelen in plaats van invoering van een nieuwe regeling. De raad twijfelt voorts aan de effectiviteit van het voorstel en acht inpassing van de maatregel in de systematiek van het passend onderwijs niet de aangewezen weg.

Op grond hiervan adviseert de raad het voorstel te heroverwegen.

Voor zover de tbo-maatregel desondanks wordt ingevoerd, adviseert de raad deze zodanig vorm te geven en in te bedden dat een betere afstemming tussen de strafrechtelijke eisen en de werkwijze en mogelijkheden van het onderwijs wordt bereikt en aan de genoemde uitvoeringsaspecten tegemoet wordt gekomen.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris