



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de invoering van de maatregel terbeschikkingstelling aan Onderwijs (tbo-maatregel)

Nader Rapport

20 december 2017

Nr. 2146778

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de invoering van de maatregel terbeschikkingstelling aan Onderwijs (tbo-maatregel).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 maart 2014, nr. 2014000551, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 november 2014, nr. No.W03.14.0064/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling acht het onwenselijk dat als gevolg van de inrichting van de tbo-maatregel het onderwijs een instrument wordt in de strafrechtsketen. De Afdeling merkt daarbij op dat niet duidelijk is of scholen en instellingen, ook in financieel opzicht, voldoende zijn toegerust de groep jongeren die verplicht wordt onderwijs te volgen, te ondersteunen. Ook plaatst de Afdeling vraagtekens bij de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijzigingen in de onderwijswetgeving.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in overweging gegeven het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

In zijn advies van 16 juni 2014 uit ook de Onderwijsraad fundamentele bezwaren tegen de voorgestelde regeling en plaatst hij kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid daarvan.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U, in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verzoeken goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker*



Advies Raad van State

No. W03.14.0064/II

's-Gravenhage, 6 november 2014

Bij Kabinetsmissive van 19 maart 2014, no.2014000551, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de invoering van de maatregel terbeschikkingstelling aan Onderwijs (tbo-maatregel), met memorie van toelichting.

Na ontvangst van het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State, gelet op artikel 2, eerste lid, onder a van de Wet op de Onderwijsraad, verzocht het wetsvoorstel eerst ter advisering voor te leggen aan de Onderwijsraad. De Onderwijsraad heeft op 16 juni 2014 advies uitgebracht. Op 21 oktober 2014 heeft de Afdeling een reactie ontvangen van de bewindspersonen op het advies van de Onderwijsraad in de vorm van een gewijzigde memorie van toelichting.

Het voorstel introduceert voor jeugdigen en jongvolwassenen (in de leeftijd tot 23 jaar) de maatregel terbeschikkingstelling aan het onderwijs (tbo). Het betreft een verplichting tot het volgen van onderwijs onder bedreiging van vervangende jeugddetentie. Een veroordeelde kan deze maatregel opgelegd krijgen indien de ernst van het misdrijf, de veelvuldigheid van begane misdrijven of voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf hiertoe aanleiding geven en de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de veroordeelde. De rechter legt de maatregel op voor een jaar en beveelt dat voor elke maand waarvoor de maatregel is opgelegd een vervangende jeugddetentie van maximaal een maand wordt toegepast indien de veroordeelde niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de maatregel meewerkt. Daarnaast wordt de onderwijswetgeving zodanig aangepast dat wordt verzekerd dat de jeugdige of jongvolwassene aan wie door de strafrechter een onderwijsverplichting wordt opgelegd, wordt toegelaten tot een school of onderwijsinstelling.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt wat de toegevoegde waarde is van de voorgestelde strafrechtelijke maatregel. Op basis van de Leerplichtwet 1969 bestaat voor jongeren tot 18 jaar reeds een algemene verplichting tot het volgen van onderwijs. Ingevolge het strafrecht voor jeugdigen en jongvolwassenen (tot 23 jaar) kan een veroordeelde door middel van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling of door een gedragsbeïnvloedende maatregel worden gedwongen onderwijs te volgen. Niet duidelijk is of, en zo ja waarom deze bestaande mogelijkheden tekortschieten om jongeren tot 23 jaar de verplichting op te leggen onderwijs te volgen.

Daarnaast acht de Afdeling het onwenselijk dat als gevolg van de inrichting van de tbo-maatregel het onderwijs een instrument wordt in de strafrechtsketen. Voorts is niet duidelijk of scholen en instellingen, ook in financieel opzicht, voldoende zijn toegerust de groep jongeren die verplicht wordt onderwijs te volgen, te ondersteunen.

De Afdeling maakt tevens opmerkingen over de duur van de vervangende jeugddetentie, het moment waarop scholen bij de uitvoering van de tbo-maatregel worden betrokken, de gevolgen van de maatregel voor het uitgangspunt van vrije schoolkeuze, de vraag of de maatregel ook kan gelden voor hen die reeds een startkwalificatie hebben en de duur van de onderwijsverplichting. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Toegevoegde waarde van de tbo-maatregel

Het voorstel introduceert een nieuwe strafrechtelijke maatregel die erop is gericht veroordeelde jeugdigen en jongvolwassenen te dwingen onderwijs te volgen. De Afdeling zet hierna deze tbo-maatregel af tegen de reeds bestaande mogelijkheden om het volgen van onderwijs af te dwingen.

a. Verhouding tot verplichtingen Leerplichtwet 1969

Op grond van de Leerplichtwet is elke jongere gehouden onderwijs te volgen tot hij zestien jaar oud is.¹ Indien de jongere op dat moment geen startkwalificatie heeft, geldt een kwalificatieplicht die duurt totdat een startkwalificatie is behaald dan wel totdat de jongere de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.²

¹ Artikel 3 Leerplichtwet 1969.

² Artikel 4b Leerplichtwet 1969.



De jongere, ouder dan 12 jaar, die de leer- en kwalificatieplicht niet naleeft, kan worden gestraft met een taakstraf of een geldboete van de tweede categorie.³

In de motie van Tweede Kamerlid Marcouch c.s., waaraan de regering met het voorstel uitvoering geeft, wordt verzocht een 'terbeschikkingstelling aan het onderwijs' maatregel te ontwikkelen die jongeren met een vrijheidsstraf kan dwingen een opleiding te volgen.⁴ De toelichting geeft echter niet aan op grond waarvan wordt geconstateerd dat de Leerplichtwet 1969 onvoldoende verplichtend is om veroordeelden tot 18 jaar te dwingen onderwijs te volgen. Bovendien is het de vraag waarom, als de huidige sanctiemogelijkheden van de Leerplichtwet 1969 tekortschieten, de oplossingen niet worden gezocht in aanpassing van die wetgeving.⁵

b. Onderwijsverplichting voor jongvolwassenen in verhouding tot de kwalificatieplicht

De doelgroep van de tbo-maatregel is personen tot 23 jaar. Voor de groep ouder dan 18 jaar maar jonger dan 23 jaar vormt de voorgestelde strafrechtelijke maatregel een aanvulling op de verplichtingen van de Leerplichtwet 1969. De vraag is echter of deze aanvulling zinvol is. Recent nog heeft het kabinet besloten om de kwalificatieplicht van de Leerplichtwet niet uit te breiden tot jongeren tot 23 jaar. Reden hiervoor was onder meer dat het effect van de maatregel beperkt zou zijn. Onderzoek laat zien dat er bij schooluitval vaak veel meer problemen spelen dan alleen op school, zoals een problematische thuissituatie, gezondheidsproblemen of schulden. Een onderwijsverplichting lost deze problemen niet op, aldus het kabinet.⁶

De Afdeling merkt op dat in de toelichting de argumentatie ontbreekt voor de keuze om deze nieuwe strafrechtelijke maatregel (ook) voor de categorie jongeren van 18 tot 23 jaar te introduceren, terwijl er recent voor is gekozen voor deze groep geen kwalificatieplicht in te voeren.⁷

c. Verhouding tot de bijzondere voorwaarde

Op basis van het jeugdstrafrecht zijn er al mogelijkheden om een veroordeelde jeugdige of jongvolwassene tot het volgen van onderwijs te verplichten. Bij een voorwaardelijke veroordeling tot jeugddetentie, taakstraf of geldboete kan de bijzondere voorwaarde worden opgelegd tot het volgen van onderwijs, gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd.⁸

In de toelichting wordt gesteld dat de toegevoegde waarde van de tbo-maatregel ten opzichte van de bijzondere voorwaarde tot het volgen van onderwijs ligt in het feit dat een maatregel, anders dan een bijzondere voorwaarde, niet gerelateerd is aan de ernst van het strafbare feit. De bijzondere voorwaarde tot het volgen van onderwijs zal, aldus de toelichting, in de regel worden opgelegd bij een voorwaardelijke veroordeling tot jeugddetentie. Bij de afdoening van minder ernstige feiten, zal de rechter een jeugddetentie van beperktere duur opleggen. Dit betekent, dat indien bij een voorwaardelijke veroordeling een bijzondere voorwaarde tot het volgen van onderwijs wordt opgelegd, niet in alle gevallen sprake zal zijn van een geloofwaardige stok achter de deur. De jeugdige heeft dan immers bij niet naleving van de onderwijsverplichting slechts een beperkte vrijheidsstraf te ondergaan, aldus de toelichting.⁹

Het College van Procureurs-Generaal geeft aan dat onduidelijk is waarop deze veronderstelling van de regering is gebaseerd. Het ontbreken van een stok achter de deur is in deze gevallen niet het probleem. De voorwaardelijke vrijheidsstraf fungeert als instrument om de jongere in beweging te krijgen. Het succes van de voorwaarde hangt, zo meent het College, vervolgens af van de begeleiding door de Jeugdreclassering en de vraag of het gelukt is de jongere te plaatsen op een instelling waar voor hem passend onderwijs wordt gegeven.¹⁰ De toelichting bevat voorts geen gegevens waaruit kan worden opgemaakt dat het opleggen van een bijzondere voorwaarde tot het volgen van onderwijs bij minder ernstige feiten ineffectief is. Op dit punt lijkt het voorstel dan ook geen toegevoegde waarde te hebben.

³ Artikel 26, tweede lid, Leerplichtwet 1969. Het gaat om een boete van maximaal € 4050.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 63.

⁵ Zie in die zin ook de Onderwijsraad, Advies tbo-maatregel, Onderwijsraad 16 juni 2014, blz. 4.

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 26 695, nr. 91, blz. 3–4.

⁷ Zie het advies van de Raad van State van 17 oktober 2006 over het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van een kwalificatieplicht en een leerwerkplicht en een aanpassing van de regionale meld- en coördinatiefunctie (W05.06.0319/I), Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 4.

⁸ Artikel 77x jo artikel 77z, tweede lid, 14°, Sr.

⁹ Toelichting, paragraaf 3.3.2, Leerplichtwet 1969 en voortijdig schoolverlaten.

¹⁰ Advies conceptwetsvoorstel introductie van de maatregel terbeschikkingstelling aan het onderwijs (tbo-maatregel), College van Procureurs-Generaal, 6 februari 2014.



Daarnaast merkt de Afdeling op dat ingevolge het wetsvoorstel de tbo-maatregel kan worden opgelegd als de ernst van het misdrijf, de veelvuldigheid van begane misdrijven of voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf hiertoe aanleiding geven. Hoewel een maatregel in beginsel niet direct gerelateerd hoeft te zijn aan de ernst van het strafbare feit, lijkt het voorstel zich primair te richten op de meer- en veelplegers en de hardkernjongeren die op jeugdige leeftijd al relatief zware delicten op hun naam hebben staan.¹¹ Voor deze groep bestaat reeds de mogelijkheid om de bijzondere voorwaarde tot het volgen van onderwijs op te leggen. Ook op dit punt is de toegevoegde waarde van het voorstel niet duidelijk.

Gelet hierop rijst de vraag in welke gevallen de voorgestelde maatregel wel toegevoegde waarde kan hebben.

d. Verhouding tot de gedragsbeïnvloedende maatregel

Voorts biedt het jeugdstrafrecht de mogelijkheid een onderwijsverplichting op te leggen als (onderdeel van een) gedragsbeïnvloedende maatregel (gbm). Een gbm kan evenals de thans voorgestelde tbo-maatregel worden opgelegd, indien de ernst van het misdrijf, de veelvuldigheid van begane misdrijven of voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf hiertoe aanleiding geven en de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte.¹² Ook wat betreft de uitvoeringsaspecten komt de gbm overeen met de voorgestelde tbo-maatregel. De rechter stelt in het kader van de gbm een vervangende jeugddetentie vast van maximaal een maand, voor elke maand waarvoor de maatregel is opgelegd.¹³ Ook kan de rechter op vordering van de officier van justitie tot tweemaal toe de tijdelijke opnemings (maximaal vier weken) in een justitiële jeugdinrichting bevelen ('time-out'), kan hij bevelen dat de veroordeelde gedurende de nacht in een jeugdinrichting verblijft en kan elektronisch toezicht worden toegepast.¹⁴

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling niet wat de toegevoegde waarde is van de tbo-maatregel ten opzichte van de gbm. Beide maatregelen kunnen in gelijke gevallen worden toegepast en beide maatregelen worden op gelijke wijze vormgegeven. Voordeel van de gbm boven de tbo-maatregel is bovendien dat de onderwijsverplichting kan worden ingebed in een samenstel van verschillende (deel)maatregelen gericht op beëindiging van het ongewenste gedrag van de veroordeelde.

e. Conclusie

Het is de Afdeling niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van het wetsvoorstel. Op basis van de Leerplichtwet 1969 bestaat reeds een verplichting tot het volgen van onderwijs voor jongeren tot 18 jaar zonder startkwalificatie. Voorts heeft de regering recent besloten geen algemene kwalificatieplicht voor de categorie jongeren van 18 tot 23 jaar in te voeren. Ingevolge het strafrecht voor jeugdigen en jongvolwassenen kan bovendien een veroordeelde ook als deze ouder is dan 18 jaar en jonger dan 23, reeds door middel van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling of een gbm tot het volgen van onderwijs worden gedwongen. Het voorstel maakt niet duidelijk of, en zo ja waarom deze bestaande mogelijkheden tekortschieten om de doelgroep van dit voorstel onderwijs te laten volgen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel te heroverwegen.

2. De school als onderdeel van de strafrechtketen

Het voorstel introduceert een nieuwe strafrechtelijke maatregel die erop is gericht veroordeelde jeugdigen en jongvolwassenen te dwingen onderwijs te volgen. De maatregel is met de term 'ter beschikking stelling aan het onderwijs' gegoten in een vorm die doet denken aan de tbs, zij het dat de jongere niet wordt ingesloten, maar verplicht wordt in een door het samenwerkingsverband aangewezen onderwijsinstelling onderwijs te volgen. Daarbij wordt tevens aan de betreffende onderwijsinstellingen een verplichting opgelegd de jongere op te nemen én eventueel verzuim door te geven aan de strafrechtelijke instanties. Hiermee richt de maatregel zich niet alleen, zoals thans bij de bijzondere voorwaarde het geval is, op de jongere, maar ook op het onderwijs.

In zijn advies heeft de Onderwijsraad erop gewezen dat aldus de tbo-maatregel te eenzijdig vanuit een strafrechtelijk perspectief wordt benaderd.¹⁵ Het onderwijs wordt nog meer dan bij de al bestaande mogelijkheden van het opleggen van een onderwijsverplichting een strafrechtelijk instrument en de

¹¹ Vergelijk de MvT bij het voorstel tot invoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Kamerstukken II 2005/06, 30 332, nr. 3, blz. 5.

¹² Artikel 77w Sr.

¹³ Artikel 77wc, eerste en tweede lid, Sr.

¹⁴ Artikel 77wg, negende lid, Sr.

¹⁵ Advies tbo-maatregel, Onderwijsraad, 16 juni 2014, blz. 2.



school het verlengde van de strafrechtsketen. De school wordt mede-uitvoerder van een strafrechtelijke sanctie. Daarentegen wordt aan het door de Onderwijsraad geschetste onderwijsperspectief in het voorstel – ook als het gaat om de reactie op het advies van de Onderwijsraad¹⁶ – te gemakkelijk en ten onrechte voorbijgegaan. Met de Onderwijsraad acht de Afdeling een strafrechtelijke instrumentalisering van het onderwijs zoals door het voorstel beoogd, onwenselijk.

De Afdeling adviseert, gezien het bovenstaande, het voorstel te heroverwegen.

3. Effectiviteit en uitvoerbaarheid van de maatregel

a. Plaatsing van de jongere

Ingevolge het voorstel wordt de onderwijswetgeving zo aangepast dat wanneer de strafrechter een onderwijsverplichting oplegt, ook altijd een plaatsing wordt gerealiseerd op een school of instelling waar geschikt onderwijs wordt aangeboden.¹⁷ De toelichting gaat echter onvoldoende in op de gevolgen die plaatsing kan hebben voor de betreffende scholen en instellingen en op de mogelijkheden om aan de veroordeelde en andere jeugdigen en jongvolwassen goed onderwijs te bieden.

Ook de Onderwijsraad en Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) vragen in hun adviezen aandacht voor de gevolgen voor de betrokken scholen en onderwijsinstellingen. De Onderwijsraad merkt op dat het niet vanzelfsprekend is dat scholen (inclusief het speciaal onderwijs) qua opzet en expertise zijn toegerust om de specifieke groep tbo-jongeren te onderwijzen en te ondersteunen.¹⁸ Hij vraagt daarom de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met het onderwijsveld te bezien of de doelgroep van de tbo-maatregel qua ondersteuningsbehoefte past binnen de systematiek van het passend onderwijs en op grond daarvan de doelgroep (zo nodig) te begrenzen. De RSJ wijst er in zijn advies bovendien op dat gezien het recent ingevoerde passende onderwijs reguliere scholen in de praktijk al meer kinderen met gedragsproblemen of een handicap zullen opnemen, met extra begeleiding.¹⁹

De Afdeling onderschrijft deze reacties en vraagt daarbij in het bijzonder aandacht voor de plaatsing van de groep jongvolwassenen (18–23 jaar). De jongvolwassenen zullen gezien hun leeftijd mogelijk minder goed aansluiting vinden bij de al bestaande schoolpopulatie. Bovendien spelen, zoals onder 1b is aangegeven, bij deze groep vaak verschillende problemen, waardoor een onderwijsverplichting er wellicht niet in dezelfde mate toe zal leiden dat zij actief aan het onderwijs deelnemen. De Afdeling wijst tot slot op de mogelijk negatieve invloed van het gedrag van jongeren met een tbo-maatregel op andere leerlingen in de klas.²⁰ Gelet op het voorgaande zet de Afdeling vraagtekens bij de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijzigingen in de onderwijswetgeving.

b. Financiële consequenties

De memorie van toelichting vermeldt dat aan de uitvoering van de maatregel geen extra kosten zijn verbonden. De uitvoering van de tbo-maatregel zal plaatsvinden binnen de reguliere bekostiging aan scholen en onderwijsinstellingen.²¹ Vervolgens wordt in de toelichting aangegeven dat voor scholen de administratieve lasten en de uitvoeringslasten naar schatting € 112.500 per jaar bedragen. Dit betreft onder meer het toelaten en inschrijven van de jongere op school, het opstellen van een onderwijsperspectief voor de jongere en het voeren van overleg met de reclassering. Voor mbo-instellingen gaat om een bedrag van € 45.000 per jaar, aldus de toelichting.²²

De Afdeling acht deze toelichting ontoereikend. De onderwijsinstellingen worden voor de in de toelichting genoemde extra kosten niet gecompenseerd. In de toelichting wordt voorts op geen enkele wijze rekening gehouden met de extra personeelslasten waarvoor een onderwijsinstelling die een jongere moet opnemen, komt te staan. Het zal in veel gevallen, en zeker indien betrokkene ouder is dan 18 jaar, gaan om jongeren die niet gemotiveerd zijn om onderwijs te volgen en gedragsproblemen vertonen. Dergelijke jongeren kunnen niet zonder meer in een bestaande groep van leerlingen worden opgenomen. Aan de substantiële extra personele middelen die in het licht daarvan voor een passende opvang van deze leerlingen nodig zullen zijn, gaat de toelichting ten onrechte voorbij. Zonder de benodigde extra middelen is de tbo-maatregel – nog los van hetgeen hiervoor onder a is opgemerkt – voor onderwijsinstellingen moeilijk uitvoerbaar.

¹⁶ Toelichting, paragraaf 2.2.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 1, Inleiding en paragraaf 4.1, Algemeen.

¹⁸ Advies tbo-maatregel, Onderwijsraad, 16 juni 2014, blz. 5.

¹⁹ Advies tbo-maatregel, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 26 november 2013, blz. 2.

²⁰ Dit is ook in reactie op de internetconsultatie aan de orde gesteld. Toelichting paragraaf 2.3, De internetconsultatie.

²¹ Toelichting, paragraaf 6.

²² Toelichting, paragraaf 7.



Tegen achtergrond van het onder a. en b. gestelde adviseert de Afdeling de tbo-maatregel te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

4. Duur van de vervangende jeugddetentie

De oplegging van de maatregel en de duur daarvan staan los van de ernst van de gepleegde strafbare feiten.²³ Hoewel het voorstel zich in eerste instantie lijkt te richten op meer- en veelplegers en hardkernjongeren die op jeugdige leeftijd al relatief zware delicten op hun naam hebben staan (zie hiervoor punt 1c) zijn volgens de toelichting²⁴ de primaire doelgroep van de maatregel jongeren aan wie geen onvoorwaardelijke detentie wordt opgelegd. Het gaat hier dus meestal jongeren die slechts lichte delicten hebben gepleegd.

De sanctie op het niet naleven van de onderwijsverplichting is een onvoorwaardelijke jeugddetentie, waarvan de duur wordt bepaald door de rechter. Deze kan echter oplopen tot maximaal een jaar en bij verlenging zelfs naar twee jaar. Dit hoge maximum staat niet in verhouding tot begane strafbare feiten die immers blijkens de toelichting een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf doorgaans niet zullen rechtvaardigen. Dat het voorstel – zoals de toelichting stelt²⁵ – uitdrukkelijk geen relatie beoogt te leggen tussen de ernst van het feit dat tot het opleggen van de maatregel de aanleiding vormt enerzijds en de duur van de jeugddetentie anderzijds, doet daaraan niet af.

De Afdeling adviseert de maximale duur van de vervangende jeugddetentie drastisch te verlagen.

5. Moment van betrokkenheid scholen

Het voorstel bepaalt dat een instelling als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het opleggen van de bijzondere voorwaarde tot het volgen van onderwijs of de tbo-maatregel samenwerkt met de raad voor de kindbescherming, de jeugdzorg of de reclasseringsinstelling.²⁶ Dit verzekert dat voorafgaand aan de oplegging van de maatregel ten behoeve van de uitvoering daarvan een plan van aanpak kan worden opgesteld dat mede wordt ondertekend door het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling waar de veroordeelde de tbo-maatregel zal ondergaan. Dit plan van aanpak is een voorwaarde voor het opleggen van een tbo-maatregel die moet worden uitgevoerd binnen een onderwijsinstelling als bedoeld in artikel 1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.²⁷ Aan scholen in het voortgezet onderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs wordt niet een zodanige verplichting tot samenwerking met de kindbescherming, de jeugdzorg of de reclasseringsinstelling opgelegd. De reden hiervoor is, zo blijkt uit de toelichting, dat voor de uitvoering van de tbo-maatregel bij scholen in het voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs aansluiting is gezocht bij het passend onderwijs.²⁸ De betreffende scholen worden overeenkomstig het voorstel pas bij de oplegging en uitvoering betrokken nadat de maatregel is opgelegd. Het is de vraag of dit niet ten koste gaat van een goede uitvoering van de voorstelde maatregel en of het voorstel niet zou moeten voorzien in betrokkenheid van de onderwijsinstelling voordat de rechter de maatregel oplegt.²⁹ Dan wordt ook duidelijk wat de (on)mogelijkheden zijn voor plaatsing van de betreffende jeugdige of jongvolwassene.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan, en zo nodig het voorstel aan te passen.

6. Aanmelding en vrije schoolkeuze

Ter uitvoering van de bijzondere voorwaarde tot het volgen van onderwijs of een tbo-maatregel meldt het openbaar ministerie de leerling wie een onderwijsverplichting is opgelegd aan bij het samenwerkingsverband in het gebied waar de leerling woonachtig is. Het samenwerkingsverband wijst binnen vier weken na de ontvangst van de melding een school aan die bereid is de leerling toe te laten en meldt de leerling bij deze school aan voor toelating. Hierbij wordt rekening gehouden met de denominatieve achtergrond van de ouders of van de leerling indien deze meerderjarig en handelings-

²³ Toelichting, paragraaf 3.3.2.

²⁴ Toelichting, paragraaf 2.2, naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad.

²⁵ Toelichting, paragraaf 2.2.

²⁶ Artikel IV, onderdeel A (artikel 1.3.10).

²⁷ Artikel I, onderdeel D (artikel 77 wg, derde lid, Sr).

²⁸ Toelichting, paragraaf 4, Voorwaarden voor een goede uitvoering van de maatregel.

²⁹ Zie ook het advies van de Raad voor de Rechtspraak. De Raad voor de Rechtspraak acht het in alle gevallen van belang dat uit het plan van aanpak duidelijk blijkt naar welke school de jongere kan, dat hij daar geaccepteerd is en op welke termijn hij daar kan beginnen en dat dit belang niet slechts geldt ten aanzien van beoogde plaatsingen in MBO-instellingen.



bekwaam is.³⁰ Uit de toelichting blijkt niet of bij aanmelding van de leerling bij het samenwerkingsverband respectievelijk de door het samenwerkingsverband gekozen school de oorspronkelijke schoolkeuze van de ouders of de betreffende leerling in ogenschouw wordt genomen. Voorts is onduidelijk waarom in het voorstel de schoolkeuze primair een verantwoordelijkheid is van het samenwerkingsverband. In het licht van de doelstelling van het voorstel is er geen grond om niet de ouders of de leerling de school te laten kiezen. Een keuze van ouders en leerlingen voor een bepaalde school staat immers niet in de weg aan toepassing van de voorschriften betreffende passend onderwijs. Slechts indien de ouders of de leerling geen keuze voor een school zouden willen maken, zou er reden zijn om een ander met deze keuze te belasten.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

7. Startkwalificatie

De toelichting stelt dat jongeren van 12 tot 23 jaar die (herhaaldelijk) een strafbaar feit hebben gepleegd en die geen startkwalificatie hebben de doelgroep vormen voor de tbo-maatregel.³¹ In antwoord op de vraag van de Nederlandse Orde van Advocaten waarom het niet hebben van een startkwalificatie niet is opgenomen als voorwaarde voor oplegging van de tbo-maatregel, geeft de toelichting aan dat ook jongeren die wel al een startkwalificatie hebben, maar die in plaats van het succesvol vervolgen van hun schoolloopbaan strafbare feiten zijn gaan plegen, voor de maatregel in aanmerking komen.³² Het is echter niet duidelijk waarom een onderwijsmaatregel zou worden opgelegd aan een jongere die al over een startkwalificatie beschikt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan, en zo nodig het voorstel aan te passen.

8. Duur van de onderwijsverplichting

De RSJ heeft aandacht gevraagd voor de duur van de tbo-maatregel. Hij stelt voor om de duur van de maatregel af te stemmen op de tijd die nodig is om aan de onderwijsverplichting te voldoen. Zo meent hij dat het niet zinvol is om de jongere een tbo-maatregel voor de duur van een jaar op te leggen als de jongere nog zeven maanden nodig heeft om een startkwalificatie te halen.³³ De toelichting geeft aan dat de rechter bepalingen kan opnemen over de duur van de maatregel in verhouding tot de duur van het onderwijs.³⁴ De Afdeling wijst er echter op dat artikel 77wg, tweede lid, tweede volzin, Sr bepaalt dat de maatregel wordt opgelegd voor een jaar en met een jaar kan worden verlengd. Deze bepaling laat geen ruimte voor een andere duur.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

9. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

³⁰ Zie de voorgestelde artikelen II, onderdeel B (artikel 27.1, eerste en tweede lid) en III, onderdeel A (artikel 40.1, eerste en tweede lid).

³¹ Paragraaf 3.1

³² Toelichting, paragraaf 2.2, De ingekomen briefadviezen.

³³ Advies tbo-maatregel, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 26 november 2013, blz. 2.

³⁴ Toelichting, paragraaf 2.2, De ingekomen briefadviezen.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0064/II

- In artikel I, onderdeel D, artikel 77wi, eerste lid, eerste volzin, vervangen door: Indien het gedrag van de veroordeelde daartoe aanleiding geeft en de verlenging in het belang is van de ontwikkeling van de veroordeelde kan de rechter de maatregel bedoeld in artikel 77wg, op vordering van het openbaar ministerie, eenmaal voor de duur van een jaar verlengen.
- In artikel I, onderdeel D, artikel 77wi, vierde lid, vervangen door: De artikelen 77wc en 77wh zijn van overeenkomstige toepassing.
- Artikel V aanpassen nu het betreffende voorstel reeds tot wet is verheven.
- In artikel VI 'De artikelen I tot en met IV' vervangen door: De artikelen van het Wetboek van Strafrecht, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet educatie en beroepsonderwijs, zoals toegevoegd of gewijzigd door de artikelen I tot en met IV.
- Artikel II, onderdeel B. De terminologie in art. 27.1, tweede en derde lid, opnieuw bezien. Het tweede lid spreekt over een school die bereid is een leerling toe te laten en suggereert dat die school over toelating beslist. Het is echter het bevoegd gezag dat daarover beslist. Dat blijkt onder meer uit het derde lid, dat correct aangeeft dat het het bevoegd gezag is dat over toelating beslist.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de invoering van de maatregel terbeschikkingstelling aan onderwijs (tbo-maatregel)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is jeugdigen en jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden veroordeeld in verband met een strafbaar feit of strafbare feiten en ten aanzien van wie kan worden aangenomen dat het plegen van strafbare feiten met een gebrek aan onderwijs samenhangt, in aanraking te brengen met verplicht onderwijs;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 77h, vierde lid wordt, onder vervanging van de punt door een puntkomma in onderdeel f, een onderdeel ingevoegd, luidende:

- g. de maatregel ter beschikking stelling aan het onderwijs.

B

In artikel 77u wordt 'en 77wd' vervangen door: , 77wi en 77wd.

C

In artikel 77wf wordt na 'de maatregel' ingevoegd: bedoeld in artikel 77we.

D

Na artikel 77wf worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 77wg

1. De maatregel terbeschikkingstelling aan het onderwijs kan worden opgelegd, indien:
 - 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.
2. De maatregel houdt in dat de veroordeelde deelneemt aan onderwijs in een school als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs of artikel 1 van de Wet op de expertisecentra of aan een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. De maatregel wordt opgelegd voor de tijd van een jaar en kan met een jaar worden verlengd. De termijn gaat in nadat de plaatsing van de veroordeelde op een school of onderwijsinstelling is voltooid. De rechter kan in zijn vonnis nadere bepalingen opnemen met het oog op een goede uitvoering van de maatregel.
3. De rechter legt de 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 plan van aanpak onderdeel uit, dat is ondertekend door de raad voor de kindbescherming of de reclasseringsinstelling en het bevoegd gezag van die onderwijsinstelling.



4. De rechter kan bij zijn uitspraak, ambtshalve of op vordering van het openbaar ministerie, bevelen dat het programma dadelijk uitvoerbaar is indien de dadelijke uitvoerbaarheid in het belang van de jeugdige is. Artikel 77w, zevende lid, is van overeenkomstige toepassing.
5. De stichting, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg, of, indien de verdachte de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt de reclasseringsinstelling, bedoeld in artikel 14d, tweede lid, heeft tot taak de voorbereiding en de ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de maatregel. Zij treedt in overleg met het bevoegd gezag van de school of onderwijsinstelling met het oog op de totstandkoming van het plan van aanpak, bedoeld in het derde lid.
6. Bij de tenuitvoerlegging van de maatregel verleent de veroordeelde medewerking aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of biedt hij een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage.
7. Het openbaar ministerie kan bij de stichting, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg of de reclasseringsinstelling inlichtingen inwinnen over de wijze waarop de veroordeelde de maatregel uitvoert. De school of onderwijsinstelling verschaft inlichtingen aan de stichting, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg of de reclasseringsinstelling over de wijze waarop de veroordeelde aan de tenuitvoerlegging van de maatregel meewerkt.
8. De termijn van de maatregel loopt niet gedurende de tijd dat aan de veroordeelde uit anderen hoofde rechte vrijheid is ontnomen en gedurende de tijd dat hij uit zodanige vrijheidsontneming ongeoorloofd afwezig is.
9. De artikelen 77w, vierde en vijfde lid, 77wc, eerste tot en met vierde lid en zesde en zevende lid, zijn van overeenkomstige toepassing.
10. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het plan van aanpak, bedoeld in het derde lid.

Artikel 77wh

1. Indien het gedrag van de veroordeelde daartoe aanleiding geeft of wijziging van de maatregel als bedoeld in artikel 77wg in het belang is van de ontwikkeling van de veroordeelde, kan de rechter, op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van de veroordeelde, beslissen dat de maatregel een andere invulling krijgt.
2. De rechter beslist slechts tot een andere invulling van de maatregel, nadat hij zich een met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend advies heeft doen overleggen van de raad voor de kindbescherming, of de reclasseringsinstelling, bedoeld in artikel 14d, tweede lid. Artikel 77wg, derde lid, laatste volzin is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 77wi

1. Verlenging van de maatregel bedoeld in artikel 77wg is mogelijk indien het gedrag van de veroordeelde daartoe aanleiding geeft en de verlenging in het belang is van de ontwikkeling van de veroordeelde. Niet eerder dan twee maanden en niet later dan een maand voor het tijdstip waarop de maatregel door tijdsverloop zal eindigen, kan het openbaar ministerie een vordering indienen tot verlenging van de maatregel.
2. Een vordering als bedoeld in het eerste lid, die later dan een maand voor het tijdstip waarop de maatregel door tijdsverloop zal eindigen, doch binnen een redelijke termijn is ingediend, is niettemin ontvankelijk, indien er bijzondere omstandigheden zijn waardoor de verdere ontwikkeling van de jeugdige de verlenging van de maatregel eist.
3. Bij de vordering worden overgelegd:
 - a. een recent opgemaakt, met redenen omkleed advies, afkomstig van de raad voor de kindbescherming of een reclasseringsinstelling als bedoeld in artikel 14d, tweede lid;
 - b. een advies van de school of onderwijsinstelling waar de veroordeelde onderwijs volgt.
4. Artikel 77wh is van overeenkomstige toepassing.

E

In artikel 77hh wordt na '77w, derde en zesde lid,' ingevoegd: artikel 77wg.



ARTIKEL II

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt gewijzigd als volgt.

A

In artikel 17a, achtste lid, wordt onder vervanging van de punt door een puntkomma in onderdeel h, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- i. de wijze waarop binnen het samenwerkingsverband op passende wijze uitvoering wordt gegeven aan de maatregel, bedoeld in artikel 77wg van het Wetboek van Strafrecht en de bijzondere voorwaarde, bedoeld in artikel 77z, tweede lid, onderdeel 14.

B

Na artikel 27 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 27.1. Bijzondere voorwaarden voor de toelating en verwijdering van leerlingen die onderwijs volgen ter nakoming van een strafrechtelijke beslissing als bedoeld in de artikelen 77z en 77wg van het Wetboek van Strafrecht

1. Ter uitvoering van de in artikel 77z, tweede lid onderdeel 14, van het Wetboek van Strafrecht bedoelde bijzondere voorwaarde of de in artikel 77wg van het Wetboek van Strafrecht bedoelde maatregel, meldt het openbaar ministerie de leerling, aan wie met toepassing van deze artikelen een onderwijsverplichting is opgelegd, schriftelijk aan bij het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 1, van de Wet op het voortgezet onderwijs in het gebied waar de leerling woonachtig is. De melding geschiedt onverwijld nadat de maatregel door de rechter is opgelegd en kan worden tenuitvoergelegd.
2. Het samenwerkingsverband dat de melding, bedoeld in het eerste lid, heeft ontvangen, wijst binnen vier weken na ontvangst van de melding, zo mogelijk binnen het eigen samenwerkingsverband en anders binnen een aangrenzend samenwerkingsverband, een school of een school als bedoeld in de Wet op de expertisecentra aan die bereid is de leerling toe te laten en meldt de leerling bij deze school aan voor toelating. Hierbij wordt rekening gehouden met de denominatieve achtergrond van de ouders of van de leerling indien deze meerderjarig en handelingsbekwaam is. Het samenwerkingsverband stelt het openbaar ministerie, de betrokken reclasseringsinstelling, en de leerling onverwijld in kennis van de aanmelding bij de school. Indien de leerling minderjarig is, worden ook zijn ouders, verzorgers of wettelijk vertegenwoordigers van de aanmelding bij de school in kennis gesteld.
3. Het bevoegd gezag beslist zo spoedig mogelijk doch uiterlijk twee weken na de aanmelding door het samenwerkingsverband over de toelating van de leerling. De tweede volzin van artikel 27, lid 2e, is niet van toepassing. De toelating van de leerling bedoeld in het eerste lid, wordt niet geweigerd dan nadat het bevoegd gezag er, na overleg met de betrokken reclasseringsinstelling, voor heeft zorg gedragen dat een andere school of een school als bedoeld in de Wet op de expertisecentra van het eigen samenwerkingsverband of, indien een school uit een aangrenzend samenwerkingsverband een passender ondersteuningsprofiel heeft, van dat aangrenzende samenwerkingsverband, bereid is de leerling toe te laten. Artikel 27, lid 2d, is niet van toepassing.
4. De leerling wordt voor de termijn van de opgelegde bijzondere voorwaarde of maatregel van rechtswege aangemerkt als een leerling die extra ondersteuning behoeft als bedoeld in artikel 27, lid 2b. Indien de bijzondere voorwaarde of maatregel eindigt in de loop van een schooljaar, is de eerste volzin van overeenkomstige toepassing tot de eerste dag van het eerstvolgende schooljaar.
5. Indien het bevoegd gezag twee weken na de aanmelding van de leerling nog geen besluit heeft genomen over de toelating, wordt de leerling met ingang van de dag volgend op bedoelde twee weken tijdelijk geplaatst op de school en als leerling ingeschreven. Indien de leerling wordt toegelaten, wordt de tijdelijke plaatsing omgezet in een definitieve plaatsing.
6. Voordat wordt besloten tot verwijdering hoort het bevoegd gezag de betrokken leraar of leraren en de betrokken reclasseringsinstelling. Definitieve verwijdering van een leerling, vindt niet plaats dan nadat het bevoegd gezag ervoor heeft zorggedragen dat een andere school of school als bedoeld in de Wet op de expertisecentra, zo mogelijk binnen het eigen samenwer-



kingsverband of anders van een aangrenzend samenwerkingsverband, bereid is de leerling toe te laten.

7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van de maatregel, bedoeld in artikel 77wg van het Wetboek van Strafrecht.

C

In artikel 27c wordt na het vijfde lid een lid toegevoegd, luidende:

6. Dit artikel is niet van toepassing indien het een geschil betreft over de toelating en verwijdering van leerlingen die met toepassing van artikel 77z, tweede lid, onderdeel 14, van het Wetboek van Strafrecht of artikel 77wg van het Wetboek van Strafrecht verplicht zijn onderwijs te volgen.

ARTIKEL III

De Wet op de expertisecentra wordt gewijzigd als volgt.

A

Na artikel 40 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 40.1. Bijzondere voorwaarden voor de toelating en verwijdering van leerlingen die onderwijs volgen ter nakoming van een strafrechtelijke beslissing als bedoeld in de artikelen 77z en 77wg van het Wetboek van Strafrecht

1. Ter uitvoering van de in artikel 77z, tweede lid onderdeel 14, van het Wetboek van Strafrecht bedoelde bijzondere voorwaarde of de in artikel 77wg van het Wetboek van Strafrecht bedoelde maatregel, meldt het openbaar ministerie de leerling aan wie met toepassing van deze artikelen een onderwijsverplichting is opgelegd, schriftelijk aan bij het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 28a, tweede lid, in het gebied waar de leerling woonachtig is. De melding geschiedt onverwijld nadat de maatregel door de rechter is opgelegd en kan worden tenuitvoergelegd.
2. Het samenwerkingsverband dat de melding, bedoeld in het eerste lid, heeft ontvangen, wijst binnen vier weken na ontvangst van de melding, zo mogelijk binnen het eigen samenwerkingsverband en anders binnen een aangrenzend samenwerkingsverband, een school of een school als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs aan die bereid is de leerling toe te laten en meldt de leerling bij deze school aan voor toelating. Hierbij wordt rekening gehouden met de denominatieve achtergrond van de ouders of van de leerling indien deze meerderjarig en handelingsbekwaam is. Het samenwerkingsverband stelt het openbaar ministerie, de betrokken reclasseringsinstelling en de leerling onverwijld in kennis van de toewijzing. Indien de leerling minderjarig is, worden ook zijn ouders, verzorgers of wettelijk vertegenwoordigers van de aanmelding bij de school in kennis gesteld. De aanmelding geldt als een toelaatbaarheidsverklaring als bedoeld in artikel 40, twaalfde lid.
3. Het bevoegd gezag beslist zo spoedig mogelijk doch uiterlijk twee weken na de aanmelding door het samenwerkingsverband over de toelating van de leerling. De tweede volzin van artikel 40, lid 7, is niet van toepassing. De toelating van de leerling, bedoeld in het eerste lid, wordt niet geweigerd dan nadat het bevoegd gezag er, na overleg met de betrokken reclasseringsinstelling, voor heeft zorg gedragen dat een andere school of een school als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs van het eigen samenwerkingsverband of, indien een school uit een aangrenzend samenwerkingsverband een passender ondersteuningsprofiel heeft, van dat aangrenzende samenwerkingsverband, bereid is de leerling toe te laten. Artikel 40, lid 6, is niet van toepassing.
4. De leerling wordt voor de termijn van de bijzondere voorwaarde of maatregel als bedoeld in het eerste lid van rechtswege aangemerkt als een leerling die extra ondersteuning behoeft als bedoeld in artikel 40, vierde lid. Indien de maatregel eindigt in de loop van een schooljaar, is de eerste volzin van overeenkomstige toepassing tot de eerste dag van het eerstvolgende schooljaar.
5. Indien het bevoegd gezag twee weken na de aanmelding van de leerling nog geen besluit heeft genomen over de toelating, wordt de leerling met ingang van de dag volgend op bedoelde twee weken tijdelijk geplaatst op de school en als leerling ingeschreven. Indien de leerling



wordt toegelaten, wordt de tijdelijke plaatsing omgezet in een definitieve plaatsing.

6. Voordat wordt besloten tot verwijdering hoort het bevoegd gezag de betrokken leraar of leraren en de betrokken reclasseringsinstelling. Definitieve verwijdering van een leerling, vindt niet plaats dan nadat het bevoegd gezag ervoor heeft zorggedragen dat een andere school of school als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs, zo mogelijk binnen het eigen samenwerkingsverband of anders van een aangrenzend samenwerkingsverband, bereid is de leerling toe te laten. Indien het een leerling betreft van een instelling behorend tot cluster 1 of 2 kan, in afwijking van de vorige volzin, tot definitieve verwijdering worden overgegaan indien aantoonbaar gedurende 8 weken zonder succes is gezocht naar een zodanige school of instelling waarnaar kan worden verwezen.
7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van de maatregel, bedoeld in artikel 77wg van het Wetboek van Strafrecht.

B

In artikel 44 wordt na het vijfde lid een lid toegevoegd, luidende:

6. Dit artikel is niet van toepassing indien het een geschil betreft over de toelating en verwijdering van leerlingen die met toepassing van artikel 77z, tweede lid onderdeel 14, van het Wetboek van Strafrecht of artikel 77wg van het Wetboek van Strafrecht verplicht zijn onderwijs te volgen.

ARTIKEL IV

De Wet educatie en beroepsonderwijs wordt gewijzigd als volgt.

A

Na artikel 1.3.9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1.3.10 Samenwerking met de raad voor de kindbescherming en de reclasseringsinstellingen

Ten behoeve van het opleggen van de bijzondere voorwaarde als bedoeld in artikel 77z, tweede lid, onderdeel 14 of de maatregel, bedoeld in artikel 77wg van het Wetboek van strafrecht en de tenuitvoerlegging daarvan, werkt de instelling samen met de raad voor de kindbescherming, de stichting, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg dan wel de reclasseringsinstelling, bedoeld in artikel 14d, tweede lid, van die wet.

B

In artikel 8.1.1 wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. De toelating wordt niet geweigerd aan een persoon aan wie de in artikel 77z, tweede lid onderdeel 14, van het Wetboek van Strafrecht bedoelde bijzondere voorwaarde of de maatregel als bedoeld in artikel 77wg van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd. De veroordeelde ten aanzien van wie een rechterlijke beslissing als bedoeld in de vorige volzin is genomen, wordt door het bevoegd gezag als deelnemer ingeschreven. Artikel 8.1.3 is van overeenkomstige toepassing.

C

In artikel 8.1.7a worden na het vijfde lid twee leden toegevoegd, luidende:

6. Indien het bevoegd gezag ten aanzien van een persoon aan wie de in artikel 77z, tweede lid, onderdeel 14, van het Wetboek van Strafrecht bedoelde bijzondere voorwaarde of de maatregel als bedoeld in artikel 77wg van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd, een besluit overweegt als bedoeld in het tweede lid, zijn het derde en vijfde lid niet van toepassing. Alsdan meldt het bevoegd gezag zijn voornemen onverwijld aan de reclassering. De reclassering maakt hiervan melding aan het openbaar ministerie. Indien de melding heeft geleid tot een wijziging van de rechterlijke beslissing tot het opleggen van de bijzondere voorwaarde of maatregel, wordt de inschrijving voor de desbetreffende entreeopleiding aan de betrokken instelling beëindigd.



7. Onder reclassering wordt in dit artikel verstaan de reclasseringsinstelling, bedoeld in artikel 14d, van het Wetboek van Strafrecht of de stichting, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg.

D

Na artikel 8.1.8a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8.1.8b Bijzondere bepaling over deelnemers die onderwijs volgen ter nakoming van een strafrechtelijke beslissing als bedoeld in de artikelen 77z en 77wg van het Wetboek van Strafrecht

1. Het bevoegd gezag informeert de reclassering over de wijze waarop de in artikel 8.1.1, negende lid, bedoelde persoon aan de onderwijsverplichting meewerkt en of daarbij sprake is van verzuim.
3. Onder reclassering wordt in dit artikel verstaan de reclasseringsinstelling, bedoeld in artikel 14d, van het Wetboek van Strafrecht of de stichting, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg.

ARTIKEL V

Indien het voorstel tot invoering van regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet) (Kamerstukken 33 684) eerder tot wet wordt verheven en in werking treedt dan deze wet, wordt in de artikelen I tot en met IV de 'stichting, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg' telkens vervangen door: de gecertificeerde instelling, bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet.

ARTIKEL VI

De artikelen I tot en met IV kunnen worden toegepast in verband met strafbare feiten die zijn gepleegd na inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL VII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Onderwijs vergroot kansen. Het succesvol afronden van een opleiding draagt bij aan de mogelijkheden voor jongeren om aansluiting te vinden bij de samenleving en daarin een volwaardige en opbouwende rol te vervullen. Daarmee kan worden voorkomen dat veroordeelden zich schuldig maken aan nieuwe strafbare feiten. Het belang dat aan onderwijs moet worden toegekend vormt aanleiding voor dit wetsvoorstel dat regelt dat ook buiten de muren van de justitiële jeugdinstellingen onderwijs onderdeel kan vormen van de reactie op een strafbaar feit. Het voorstel introduceert hiertoe de maatregel ter beschikking stelling aan het onderwijs (hierna: tbo-maatregel) en geeft zo uitvoering aan het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (Kamerstukken 2012/1013, 33 410, nr. 15).

De tbo-maatregel krijgt met het wetsvoorstel een plaats in het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Het doel van de maatregel is de veroordeelde onderwijs te laten volgen dat past bij zijn ontwikkeling en intellectuele capaciteiten. Het gaat om veroordeelden van wie kan worden aangenomen dat, wanneer eenmaal de juiste motivatie wordt gevonden, van het deelnemen aan onderwijs gunstige effecten kunnen worden verwacht. Dit is maatwerk. De maatwerkbenadering, die aan het jeugdstrafrecht eigen is, vraagt om een nauwe samenwerking tussen de scholen en onderwijsinstellingen waar plaatsing wordt beoogd en de partners in de Veiligheid- en Justitieketen. Dit wetsvoorstel biedt voor deze samenwerking de juiste basis. Daarbij is aansluiting gezocht bij de systematiek van passend onderwijs vanwege de wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (Stb. 2012, 533). In deze memorie van toelichting wordt die wet verder aangeduid als de Wet passend onderwijs. Hiervoor is gekozen omdat met de invoering van passend onderwijs de samenwerkingsverbanden van regulier en speciaal onderwijs tot stand zijn gekomen. De samenwerkingsverbanden krijgen de taak om een geschikte plek in het onderwijs te zoeken voor de jongere met een tbo-maatregel. Deze zoektocht moet zorgvuldig gebeuren waarbij, in samenspraak met de betrokken scholen, afgewogen kan worden welke plek het meest geschikt is, waarbij ook rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en de leerlingpopulatie van de school. Daarnaast worden met dit wetsvoorstel wijzigingen doorgevoerd in de Wet educatie en beroepsonderwijs waar een plaatsing in een mbo-instelling wordt beoogd. De wijzigingen leiden ertoe dat wanneer de tbo-maatregel wordt opgelegd, dit niet alleen leidt tot een verplichting van de veroordeelde om aan onderwijs deel te nemen, maar daarnaast tot een plaatsing op een school of instelling waar geschikt onderwijs wordt aangeboden. Met de mbo-instelling wordt vooraf gesproken over de plaatsing van de jongere met een tbo-maatregel en er wordt een plan van aanpak opgesteld. Hierin wordt bezien hoe en op welke wijze deze jongere kan worden geplaatst in een opleiding van de instelling. De voorgestelde maatregel kan zelfstandig maar ook in combinatie met andere jeugdsancties worden opgelegd. De nieuwe maatregel draagt zo bij aan de mogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt voor een dadergerichte sanctionering die is gericht op het terugdringen van recidive. Onderwijs past daarbinnen als één van de beschermende factoren die aan het voorkomen van nieuwe strafbare feiten bijdraagt.

Met dit wetsvoorstel geven wij, zoals gezegd, uitvoering aan het regeerakkoord. Gelijktijdig wordt uitvoering gegeven aan de motie van (onder meer) het lid Marcouch (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 63) die de ook de ter beschikking stelling aan het onderwijs als onderwerp heeft. In deze motie is de regering verzocht een tbo-maatregel te ontwerpen waarbij de deelname aan onderwijs wordt afgedwongen met een vorm van vrijheidsbeneming. Deze gedachte vindt in het onderhavige wetsvoorstel vertaling; tegenover de onderwijsverplichting die van het opleggen van de tbo-maatregel het gevolg is, staat een vervangende vrijheidsstraf. Voor elke maand onderwijs bedraagt deze vrijheidsbeneming maximaal een maand. Dit kan oplopen tot een vrijheidsstraf van een jaar. De alternatieve vrijheidsbeneming moet eraan bijdragen dat de veroordeelde de juiste motivatie zal opvatten voor het volgen van het onderwijs waartoe hij veroordeeld is en waarvoor hij geschikt wordt bevonden. Wij gaan in het navolgende nader in op de doelgroep voor deze nieuwe maatregel. Deze vormt een aanvulling op het bestaande jeugdsanctiearsenaal en zal bijdragen aan de mogelijkheden die de rechter heeft voor een op maat van het individu toegesneden sanctionering.

2. Verwerking van de ingewonnen adviezen over het wetsvoorstel

2.1 Algemeen

Over het wetsvoorstel is advies gevraagd van de vaste adviesorganen van het kabinet. Daarnaast heeft er een internetconsultatie plaatsgevonden. In deze paragraaf gaan wij nader in op de wijze waarop de reacties op het wetsvoorstel verwerking hebben gevonden.



2.2 De ingekomen briefadviezen

De navolgende adviesorganen werd advies gevraagd; de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ), het College van Procureurs Generaal (hierna: het College), de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak (hierna: de NVvR), de Onderwijsraad, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG), de reclasseringsorganisaties (hierna: de 3RO), Jeugdzorg Nederland en het College bescherming persoonsgegevens (CBP). Het CBP heeft geen inhoudelijk advies uitgebracht over het wetsvoorstel. De ingekomen adviezen vinden hieronder afzonderlijk bespreking.

De Raad voor de rechtspraak geeft aan de wenselijkheid van het volgen van onderwijs te onderschrijven. De Raad kan zich vinden in de invoering van de tbo-maatregel en wijst op het belang van een goede advisering en een goede uitvoering. De Raad constateert dat de tbo-maatregel een jeugdsanctie is en werpt de vraag op of de maatregel ook zou kunnen worden opgelegd wanneer niet het jeugdstrafrecht wordt toegepast. De Raad verwijst in dit verband naar het recent ingevoerde adolescentenstrafrecht (zie de Wet van 27 november 2013, *Stb.* 2013, 485). In reactie daarop merk ik op dat de voorgestelde maatregel beoogt het sanctiearsenaal voor jeugdigen te verruimen. In dat verband wordt de verplichte deelname aan onderwijs mogelijk gemaakt. De veronderstelling daarbij is dat jeugdigen ondersteuning behoeven in hun ontwikkeling naar volwassenheid. Bij deze ondersteuning bij de ontwikkeling naar volwassenheid is passend onderwijs onontbeerlijk. De maatregel beoogt dit onderwijs van die ondersteuning een vast onderdeel te maken. De behoefte aan ondersteuning geldt in gelijke mate voor jongvolwassenen die qua ontwikkeling met jeugdigen gelijk zijn te stellen. Die jongvolwassenen komen ook voor een tbo-maatregel in aanmerking. Dit vloeit voort uit de systematiek van het recent ingevoerde adolescentenstrafrecht. Het adolescentenstrafrecht gaat uit van een verruimde toepasbaarheid van het materiële jeugdstrafrecht, in de gevallen waarin ook jongvolwassenen ondersteuning bij hun ontwikkeling behoeven. De doelgroep van de voorgestelde maatregel past zo binnen de uitgangspunten van het adolescentenstrafrecht.

Ook de vormgeving van de maatregel is in lijn met de uitgangspunten die aan het adolescentenstrafrecht ten grondslag liggen. Wij doelen dan in het bijzonder op de flexibilisering rond de leeftijd van achttiende jaar, waarvoor de Raad aandacht heeft gevraagd. Deze brengt met zich dat aan jongvolwassenen ook na hun achttiende jaar de maatregel kan worden opgelegd, mits daaraan een advies van de volwassenenreclassering ten grondslag ligt. Een advies van de raad voor de kindbescherming is dan niet langer noodzakelijk.

De constatering van de Raad dat de plaatsing in het voortgezet (speciaal) onderwijs anders verloopt dan bij de mbo-instellingen, is een juiste. In het voortgezet (speciaal) onderwijs hebben de samenwerkingsverbanden bij de plaatsing een centrale rol. Op de infrastructuur van de samenwerkingsverbanden, die het gevolg is van de invoering van de Wet passend onderwijs, wordt hierna in deze memorie van toelichting verder ingegaan. Bij de mbo-instellingen zijn er geen samenwerkingsverbanden. Daar volgt, zoals ook de Raad constateert, uit het plan van aanpak naar welke instelling de veroordeelde kan gaan en op welke termijn hij daar kan beginnen. De rechter kan hiermee rekening houden bij het opleggen van de maatregel in het vonnis.

Vervolgens vroeg de Raad aandacht voor de maximale duur van de vervangende jeugd detentie. Ook de suggestie van de Raad om voor wat betreft deze duur meer aansluiting te zoeken bij de bepalingen inzake de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (hierna: GBM), hebben wij overgenomen. In de memorie van toelichting is tot uitdrukking gebracht dat de rechter de maatstaf bepaalt voor de duur van de vervangende jeugd detentie. De wet geeft daarbij de maximale duur aan. Deze bedraagt een maand voor elke maand tbo. Overigens had de Raad opmerkingen over de dadelijke uitvoerbaarheid en het tijdstip waarop de maatregel ingaat. Wij komen daarop hierna in de memorie van toelichting verder terug. Op deze plaats merken wij op dat het advies van de Raad mede aanleiding heeft gevormd om, nog meer dan in het oorspronkelijke voorstel het geval was, aan te sluiten bij de vormgeving van de GBM. Zo is onder meer de time-outmaatregel opgenomen. Deze geldt ook bij de GBM.

Het College vraagt aandacht voor de uitvoering van de voorgestelde maatregel en meer in het algemeen voor de inspanningen die zijn gericht op het terugdringen van onderwijsuitval. Ook staat het College stil bij de plaatsing van jongeren met gedragsproblemen. Zoals het College constateert, is ervoor gekozen om voor de uitvoering van de strafrechtelijke onderwijsverplichtingen aansluiting te zoeken bij de systematiek van de Wet passend onderwijs. Deze systematiek beoogt ook plaats te bieden in het onderwijs aan jongeren met gedragsproblemen. Met deze aansluiting wordt ook voorzien in de reële plaatsingsmogelijkheden die voor de rechter toetsbaar zijn, zoals het College vraagt. Op de advisering aan de rechter wordt nader ingegaan in paragraaf 4 van deze memorie. Anders dan het College lijkt te veronderstellen, komt ook in het kader van het Landelijke Instrumentarium Jeugdstrafrecht (hierna: LIJ) betekenis toe aan de vraag of de jeugdige schoolgaand en leerplich-



tig is. Daarmee is een belangrijke aanzet gegeven voor de advisering aan de rechter over het opleggen van de maatregel.

Het College is het zeer eens met het beoogde doel van de voorgestelde maatregel; het in aanraking brengen van veroordeelde jongeren met onderwijs dat past bij de ontwikkeling en intellectuele capaciteiten. Het College spreekt daarbij de verwachting uit dat wanneer passend onderwijs kan worden gerealiseerd, dit daadwerkelijk aan de voorkoming van recidive en het verminderen van de jeugdcriminaliteit zal kunnen bijdragen. Wel meent het College dat de strafrechtelijke onderwijsverplichting beter vorm zal kunnen worden gegeven als een bijzondere onderwijsvoorwaarde in plaats van als afzonderlijke maatregel. Het College doelt daarmee op de bijzondere onderwijsvoorwaarde die, met de invoering van het adolescentenstrafrecht, deel uitmaakt van artikel 77z, tweede lid, onderdeel 14, Sr. Deze voorwaarde kan worden opgelegd bij een voorwaardelijke veroordeling. Op de verhouding tussen de voorgestelde maatregel en de bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke veroordeling met de hier voorgestelde maatregel, wordt hierna in paragraaf 3 van deze memorie nader ingegaan. Op deze plaats merken wij al op dat wij gevolg hebben gegeven aan het advies van – onder meer – het College om de onderwijsverplichting die uit te bijzondere voorwaarde voortvloeit, in de onderwijswetgeving op dezelfde wijze in te bedden als de voorgestelde maatregel. Concreet betekent dit dat wanneer de strafrechter een onderwijsverplichting via de bijzondere voorwaarden oplegt, een plaatsing in het onderwijs daar ook daadwerkelijk het gevolg van zal zijn. Dit geldt dus zowel voor de situatie waarin de strafrechter de nieuwe maatregel oplegt, als voor het geval waarin een bijzondere voorwaarde tot het volgen van onderwijs moet leiden.

De NVvR vraagt hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de Leerplichtwet 1969. Graag lichten wij deze verhouding als volgt toe. Beide voorzieningen, de Leerplichtwet en de hier voorgestelde sanctie, voorzien in eigenstandige onderwijsverplichtingen. De verplichtingen die uit de Leerplichtwet voortvloeien zijn generiek. Bij de tbo-maatregel gaat het daarentegen om een specifieke situatie, waarbij de onderwijsverplichting voortvloeit uit het plegen van een strafbaar feit en de in het verlengde daarvan opgelegde maatregel. Het gaat dan om situaties waarin, zoals hierna in de memorie van toelichting ook wordt uiteengezet, een samenhang kan worden aangenomen tussen het schoolverzuim en het (herhaald) plegen van strafbare feiten. De noodzaak om dit patroon te doorbreken vormt aanleiding te voorzien in een onderwijsverplichting, ook daar waar deze niet langer op grond van de bestaande wet- en regelgeving (de Leerplichtwet) kan worden aangenomen. De voorgestelde maatregel is daarmee complementair aan de Leerplichtwet en reikt ook verder; de leeftijdsgrenzen vervat in de Leerplichtwet gelden niet. Denkbaar is daarbij overigens dat beide verplichtingen gelijktijdig naast elkaar bestaan. Wij zien dit niet als een bezwaar. Aan de beide verplichtingen wordt met het verrichten van dezelfde prestatie immers voldaan. In paragraaf 3.3 van deze memorie wordt nader op de verhouding tussen de tbo-maatregel en de bestaande onderwijsverplichtingen ingegaan.

De NVvR staat in haar advies stil bij de sancties op de niet-naleving van de verplichting die uit de maatregel voortvloeit. Zo wees zij op de 'time-out'. Ook benoemde zij flankerende maatregelen als elektronisch toezicht en nachtdetentie. Zoals hiervoor in reactie op het advies van de Raad is aangegeven, is de vormgeving van de voorgestelde maatregel naar aanleiding van de advisering verder in lijn gebracht met de regeling inzake de GBM. Zo zijn ook de time-out en overige maatregelen ter ondersteuning van de tbo-maatregel in het aangepaste wetsvoorstel mogelijk gemaakt. Ook is, mede naar aanleiding van haar advies, een wijziging doorgevoerd in de regeling van de vervangende jeugddetentie. Ik verwijs naar mijn reactie hierboven op het advies van de Raad op dit punt. Ten slotte vroeg de NVvR aandacht voor de werking van de maatregel in de praktijk. In het bijzonder wees zij er op dat bij het opleggen van de maatregel de startdatum bekend moet zijn en vroeg zij aandacht voor het geval waarin de jeugdige eerst nog jeugddetentie moet uitzitten. De NVvR vroeg om een aanvulling van de toelichting op dit punt. Juist in dergelijke situaties is een adequate instroom in het onderwijs van belang. Voor de praktijk is hierin voorzien met de aansluiting bij de systematiek van de Wet passend onderwijs en het plan van aanpak voor wat betreft de plaatsing in een mbo-instelling. Het gaat in allebei de gevallen om de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing, in nauwe betrokkenheid met een school of onderwijsinstelling. Daarbij moet het startmoment in overleg met die instelling en in aansluiting op de werkwijze aldaar bepaald kunnen worden. Ook in de hiervoor aangehaalde situaties komt een goede uitvoering van de maatregel niet in gevaar. Op de plaatsing die het gevolg is van het opleggen van de maatregel en de aanvang daarvan, gaan wij hierna in deze memorie verder in. Hier merken wij reeds op dat voor de plaatsing in een mbo-instelling een plan van aanpak een vereiste is. Dat zal alle gegevens omtrent de start van de opleiding bevatten. Voor een plaatsing in het voortgezet (speciaal) onderwijs is aansluiting gezocht bij de systematiek van de Wet passend onderwijs. Ook daarop wordt hierna in de memorie verder ingegaan. Ook in deze situatie zullen de raad voor de kindbescherming en de reclasserings het nodige voorwerk doen alvorens zij de rechter tot het opleggen van de tbo-maatregel adviseren. Het exacte instroommoment wordt in die gevallen echter bepaald binnen het samenwerkingsverband van scholen waar de plaatsing is beoogd. Wij verwijzen hiervoor naar paragraaf 4 van deze memorie. Ten slotte merken wij op dat de rechter



met het oog op een goede uitvoering van de maatregel bijzondere bepalingen in zijn uitspraak kan opnemen. Zo kan worden bepaald dat eerst jeugddetentie wordt uitgezeten en vervolgens het onderwijs een aanvang neemt. Maar alternatieven daarvoor zijn ook mogelijk. Ook overigens achten wij de maatregel goed uitvoerbaar. Juist de aansluiting bij Passend Onderwijs en de mogelijkheden die daarin bestaan voor het bieden van extra ondersteuning, maakt de maatregel goed uitvoerbaar in de praktijk.

De RSJ onderschrijft in zijn advies dat het volgen van onderwijs de kansen op de arbeidsmarkt vergroot en de kansen op recidive verkleint. Het is juist dat het moet gaan om onderwijs dat past bij de ontwikkeling van de veroordeelde en zijn intellectuele capaciteiten. Tegen deze achtergrond, moet ook de nauwe samenwerking tussen de scholen of onderwijsinstellingen en de reclassering worden gezien die aan het opleggen van de maatregel voorafgaat. Dit heeft tot doel passend onderwijs te vinden, zodat optimaal aan de uitgangspunten van het wetsvoorstel uitvoering kan worden gegeven. Wij onderschrijven het belang van een goede diagnostiek waarvoor de RSJ in dit verband aandacht vraagt. Daarin is voorzien met de beschikbaarheid van het Landelijk Instrumentarium Jeugd (LIJ) en, voor jongvolwassenen, de Quick Scan en RISq analyses. In deze systemen worden, zoals hierna in de memorie van toelichting ook is aangegeven, de criminogene en de beschermende factoren in kaart gebracht. Ook onderwijs komt in de diagnoses aan bod, juist omdat een gebrekkig verlopen onderwijsloopbaan met het plegen van strafbare feiten kan samenhangen. De verdere opmerkingen en aanbevelingen van de RSJ hebben onder meer betrekking op de doelgroep, die ook first-offenders omvat, en op de duur van de maatregel. Zoals hiervoor is aangegeven in reactie op het advies van de Raad voor de rechtspraak, vloeit de duur maximale duur van de maatregel in het aangepaste wetsvoorstel voort uit de wet. De rechter bepaalt de maatstaf.

De RSJ vroeg afzonderlijk aandacht voor het moment waarop de maatregel precies gaat lopen. Hierbij is maatwerk noodzakelijk, juist om te voorkomen dat een jeugdige halverwege het curriculum moet instromen. De aanvang van de maatregel wordt daarom afhankelijk gesteld van het moment waarop de plaatsing is gerealiseerd. Deze bepaling is juist opgenomen om de rechter in de gelegenheid te stellen hieromtrent in zijn uitspraak op de persoon van de veroordeelde toegesneden bijzondere bepalingen op te nemen. Daarmee wordt de aanvang van de maatregel afgestemd op aanvang van het onderwijs. Ook kan de rechter bepalingen opnemen over de duur van de maatregel in verhouding tot de duur van het onderwijs, zoals de RSJ blijkens zijn advies lijkt voor te staan. De RSJ legt hierbij een direct verband met de startkwalificatie.

De RSJ stond afzonderlijk stil bij de opnameplicht voor scholen en onderwijsinstellingen. Deze plicht is een gevolg van de rechterlijke beslissing tot het opleggen van de maatregel. Zoals hiervoor is aangegeven, is de feitelijke plaatsing bij de scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs anders vormgegeven dan voor de mbo-instellingen. In het laatste geval ontstaat een opnameplicht wanneer de mbo-instelling en de raad voor de kindbescherming of reclassering gezamenlijk tot een plan van aanpak zijn gekomen en de rechter dit bekrachtigt. Wij onderschrijven daarbij het standpunt van de RSJ dat, in het geval waarin een stage verplicht onderdeel vormt van het curriculum van de mbo-opleiding, het ontbreken van een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG) aan de stage niet in de weg mag staan. Wij denken overigens niet dat deze situatie zich snel zal voordoen. Immers, aan de verlening van een VOG ligt een op de persoon van de veroordeelde toegesneden beoordeling ten grondslag. Hierbij is voor de beoordelaar ook kenbaar dat de persoon op wie de VOG betrekking heeft, tot de hier voorgestelde tbo-maatregel is veroordeeld.

Voor de uitvoering van de maatregel is aansluiting gezocht bij de systematiek van het passend onderwijs, zo heeft de RSJ terecht opgemerkt. Op passend onderwijs wordt hierna verder ingegaan. Voor de bekostiging van de maatregel geldt geen bijzondere regeling. De constatering van de RSJ dat van de bekostiging op kalenderjaarbasis niet wordt afgeweken, is dus juist. De duur van de maatregel bedraagt een jaar, zodat de school of instelling voor het opvolgende jaar alsnog betaald wordt voor de leerling. Een afwijkende financiering, zoals de RSJ lijkt voor te staan, zou leiden tot een vergroting van administratieve lasten waarvoor geen aanleiding bestaat. Het is ook tegen deze achtergrond dat wij, zoals hierna in de memorie van toelichting is uiteengezet, geen extra kosten verwachten als gevolg van de maatregel; het gaat in de regel om leerplichtige jongeren. Het betreft jeugdigen en jongvolwassenen die ook zonder de voorgestelde maatregel op een school of onderwijsinstelling aanwezig zouden moeten zijn of die in het verleden onderwijsdeelname verzuimd hebben. De voorgestelde maatregel versterkt de onderwijsdeelname van deze jeugdigen en jongvolwassenen of beoogt een opgelopen achterstand in te lopen.

Ten slotte stond de RSJ nog stil bij de naamgeving van de voorgestelde maatregel en droeg daarvoor alternatieven aan. De RSJ is van mening dat de naam associaties oproept met de maatregel van ter beschikking stelling aan de regering (tbs). Wij begrijpen deze associaties tegen de achtergrond van het verplichte karakter van de voorgestelde maatregel. Het volgen van onderwijs is verre van vrijblijvend. Een stevig verplichtend kader is ook noodzakelijk omdat de motivatie om vrijwillig onderwijs te volgen



ontbreekt. Wordt geen onderwijs gevolgd of niet voldoende inzet getoond, dan is vrijheidsbeneming daarvan het gevolg.

Ook de Onderwijsraad heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel. De Onderwijsraad is van mening dat het voorstel te eenzijdig vanuit het strafrecht is benaderd en dat de tbo-maatregel daardoor een moeilijk te plaatsen instrument is, gelet op de algemene taken en verantwoordelijkheden van het onderwijs als zodanig. De Onderwijsraad plaatst deze kanttekening vanuit zijn visie dat onderwijs er op gericht is burgers, en dan met name jongeren, zodanig toe te rusten dat zij een volwaardige en opbouwende rol in de samenleving kunnen vervullen. Onderwijs zet zich in om dit doel te bereiken en stemt de onderwijsmogelijkheden hierop af.

Wij delen deze visie van de raad. Naar ons oordeel draagt dit wetsvoorstel aan de verwezenlijking van deze doelstelling ook bij. Het voorstel richt zich op jongeren die in een patroon zijn vervallen van schoolverzuim en waarbij het niet volgen van onderwijs een belangrijke criminogene factor is en daarom leidt tot het plegen van strafbare feiten. Het voorstel beoogt dit patroon te doorbreken. De tbo-maatregel krijgt daarbij een plaats in het jeugdstrafrecht, waarin ook reeds de bijzondere voorwaarde die verplicht tot het volgen van onderwijs, is gepositioneerd. In het jeugdstrafrecht staat juist het pedagogisch karakter centraal. Anders dan in het gewone strafrecht het geval is, bestaat hier nadrukkelijk meer ruimte voor heropvoeding en bescherming. Concreet wordt beoogd dat de strafrechtelijke interventie de jeugdige ertoe brengt om opnieuw een volwaardige en opbouwende rol in de samenleving te vervullen.

Daarnaast heeft de Onderwijsraad aangegeven niet overtuigd te zijn van de noodzaak van de voorgestelde tbo-maatregel. Naar de mening van de raad staat onvoldoende vast dat bestaande mogelijkheden tot scholing van de beoogde doelgroep binnen en buiten het strafrecht voldoende worden benut. In aanvulling hierop adviseert de raad om, voor zover de handhaving van de huidige leerplicht tekort schiet, dit binnen de Leerplichtwet 1969 op te lossen. Ook verwijst de Onderwijsraad in dit verband naar de scholing in de justitiële jeugdinrichtingen en de onlangs ingevoerde bijzondere voorwaarde tot het volgen van onderwijs (artikel 77x, jo. artikel 77z, lid 2, onderdeel 14, Sr). Op de verhouding van de voorgestelde maatregelen en de bestaande leer- en kwalificatieplicht gaan wij in paragraaf 3.3 van deze memorie nader in. De voorgestelde maatregel vormt een aanvulling op deze bestaande onderwijsverplichtingen.

Tijdens het verblijf in de justitiële jeugdinrichting volgen de jongeren onderwijs op een cluster 4 school die is verbonden aan de inrichting. Dit is een verplicht onderdeel van het dagprogramma in de jeugdinrichting, ongeacht of er sprake is van leerplicht of niet. Het huidige systeem kent echter geen voorziening om verplicht onderwijs als onderdeel van een straf of maatregel op te leggen in gevallen waarin, gelet op de aard en ernst van het strafbare feit geen vrijheidsbeneming, aan de orde is. In zoverre vormt de maatregel een aanvulling op de bestaande strafrechtelijke onderwijsverplichtingen. De maatregel is ook een aanvulling op de met de invoering van het adolescentenstrafrecht geïntroduceerde bijzondere onderwijsvoorwaarde, waarnaar de Onderwijsraad in het advies verwijst. Wij merken in verband met die onderwijsvoorwaarde op dat met dit wetsvoorstel wordt gerealiseerd dat de jeugdige aan wie de rechter deze voorwaarde heeft opgelegd, ook daadwerkelijk een plek vindt in het onderwijs en dat daarbij de plaatsing op een zorgvuldige manier gestalte krijgt. Daarnaast vormt de tbo-maatregel een aanvulling op de bestaande Leerplichtwet 1969. De NVvR heeft hiernaar ook gevraagd. In aanvulling op onze reactie hierop, merken wij hier nog op dat de voorgestelde tbo-maatregel ook niet op zichzelf hoeft te staan. De rechter kan de tbo-maatregel of de bijzondere onderwijsvoorwaarde opleggen in combinatie met andere sancties. Hiermee maakt de onderwijsverplichting deel uit van een combinatie aan sancties waarbij ook op andere levensterreinen kan worden ingegrepen. Zo kunnen ook systeeminterventies van de sanctie deel uitmaken. De inschatting is dat de voorgestelde maatregel een effectieve interventie zal zijn om het patroon van schoolverzuim en het plegen van strafbare feiten te doorbreken. Voor dergelijk maatwerk en een persoonsgerichte aanpak biedt dit wetsvoorstel een goede basis, ook in situaties waarin geen leer- of kwalificatieplicht meer geldt.

De Onderwijsraad geeft in zijn advies aan dat de doelgroep die voor de tbo-maatregel in aanmerking zou komen als gevolg van de vormgeving van het wetsvoorstel feitelijk onbegrensd zou zijn. Het is juist dat van de toepassing van de maatregel of onderwijsvoorwaarde geen groepen jongeren of categorieën van strafbare feiten op voorhand worden uitgesloten. Bij het opleggen van de sancties spelen evenwel de aard en de ernst van het gepleegde feit, naast de constatering dat er sprake is van een problematische schoolcarrière, een rol bij de keuze van de rechter voor een passende sanctie. De rechter zal in de regel bij ernstiger feiten het opleggen van vrijheidsbenemende jeugdsanctie overwegen. In dat geval wordt het onderwijs in de jeugdinrichting verzorgd. In paragraaf 3.2 gaan wij daarop nader in.

De Onderwijsraad is verder van oordeel dat het wetsvoorstel moeilijk verenigbaar is met het doel en de setting van passend onderwijs. Hij stelt dat het niet vanzelfsprekend is dat de scholen voor voortgezet onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs qua opzet en expertise voldoende zijn toegerust



om tbo-jongeren te onderwijzen en ondersteunen. Voor jongeren die een tbo-maatregel opgelegd krijgen, zal, wanneer plaatsing in een school voor voortgezet of voortgezet speciaal onderwijs wordt beoogd, het samenwerkingsverband passend onderwijs in de betreffende regio zoeken naar een geschikte school. Hierdoor kan het samenwerkingsverband de afweging maken welke school het meest passende onderwijs en de eventueel gevraagde ondersteuning kan bieden. Hierbij is een plaatsing in het regulier onderwijs niet vanzelfsprekend. Wanneer het samenwerkingsverband, na overleg met de betrokken school, beoordeelt dat plaatsing op de reguliere school niet passend is, is een plaatsing op het voortgezet speciaal onderwijs of in een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) ook mogelijk. Per jongere zal het samenwerkingsverband de afweging maken op welke plek de jongere het beste af is en welke school het passende onderwijsaanbod heeft. Deze infrastructuur geldt voor alle jongeren met ondersteuningsbehoefte, waarbij deze ondersteuningsbehoefte in het onderwijs leidend is bij het vinden van een geschikte plek. Jongeren met een tbo-maatregel vormen in dit verband geen afzonderlijke, van andere jongeren, te onderscheiden doelgroep. Wij merken in dit verband ook op dat de reclassering – samen met de school – de begeleiding van de jongere op zich zal nemen en erop zal toezien dat de jongere voldoet aan zijn onderwijsverplichting. De jeugdreclassering heeft veel ervaring met het opbouwen van een vertrouwensband met jongeren bij het werken in een verplichtend kader. De expertise van de school en de jeugdreclassering samen bieden naar ons oordeel de noodzakelijke garantie voor passend onderwijs met op maat gesneden begeleiding.

De Onderwijsraad adviseert voorts om een onderwijskundige of deskundige met onderwijskundige expertise te betrekken bij de afweging of een jeugdige verdachte geschikt is voor het opleggen van de tbo-maatregel. Dit onderschrijven wij. Het wetsvoorstel biedt hiervoor ook de benodigde ruimte. Voorafgaand aan het opleggen van de maatregel wint de rechter advies in van de raad voor de kindbescherming. Deze raad beschikt over de noodzakelijke deskundigheid voor het uitbrengen van dit advies. Ook nu reeds, wint de raad in zijn onderzoek inlichtingen in over het onderwijsverleden en de onderwijsbehoefte van de jeugdige. Deze inlichtingen worden in de regel ingewonnen bij de school of de leerplichtambtenaar. Waar onderwijskundige expertise tekort zou schieten, kan de raad nader advies inwinnen. De raad kan hiervoor gebruik maken van de onderwijskundige expertise die aanwezig is bij het betreffende samenwerkingsverband passend onderwijs, de school of de mbo-instelling. Ook kan een andere deskundige worden geraadpleegd. Wij achten het dan ook niet nodig op dit punt het wetsvoorstel aan te vullen met een expliciete bepaling.

Tot slot vraagt ook de Onderwijsraad aandacht voor de uitvoering van de maatregel. Daarbij stelt hij onder meer de rechten en plichten van scholen in het voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs omtrent de toelating en verwijdering van leerlingen aan de orde. De raad noemt daarbij het voorbeeld waarin de leerling een gevaar vormt voor de medeleerlingen of de leerkracht. Anders dan de Onderwijsraad lijkt te veronderstellen, levert het wetsvoorstel geen strijd op met de rechten en plichten omtrent de toelating en verwijdering van leerlingen. Voor de toelating van leerlingen is aansluiting gezocht bij het systeem van passend onderwijs. Gezien de aard van de tbo-maatregel, wordt de jongere aan wie een tbo-maatregel is opgelegd, van rechtswege aangemerkt als een leerling die extra ondersteuning behoeft. Aan het opleggen van de tbo-maatregel is immers een gebroken schoolloopbaan in combinatie met crimineel gedrag voorafgegaan. Om de jongere weer met succes te kunnen motiveren tot het dagelijks volgen van onderwijs, is extra begeleiding door de school en de reclassering nodig. Om te waarborgen dat de jongere op een school wordt geplaatst die geschikt is om de passende begeleiding te bieden, wordt de aanmelding gedaan bij het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband zoekt de meest geschikte school en meldt de jongere bij die school voor toelating aan. Net als bij andere leerlingen die extra ondersteuning behoeven, kan de school waar de jongere is aangemeld de toelating van de leerling slechts weigeren, indien een andere school in de regio bereid is de leerling toe te laten. Voor de verwijdering van leerlingen geldt evenzo dat aansluiting is gezocht bij de bestaande wetgeving. Voor alle leerplichtige leerlingen geldt dat een school pas kan overgaan tot definitieve verwijdering nadat een andere school bereid is gevonden de leerling toe te laten. Uitgangspunten die in de jurisprudentie zijn of worden ontwikkeld over de toelating en verwijdering van leerlingen die een gevaar vormen voor de openbare orde of de veiligheid van medeleerlingen, gelden dan ook voor tbo-jongeren.

De NOvA heeft in zijn advies sympathie getoond voor het wetsvoorstel. Net als het College, vraagt de NOvA aandacht voor het nut en noodzaak van een nieuwe maatregel in het strafrecht terwijl er ook een bijzondere onderwijsvoorwaarde beschikbaar is. Hiervoor stonden wij, in reactie op het advies van het College, hierbij al stil. De keuze om de onderwijsverplichting op deze plaats vorm te geven als een maatregel, is mede ingegeven door het verschil dat tussen het karakter van een strafrechtelijke maatregel en het karakter van een straf bestaat. Met dat karakter van deze maatregel is naar ons oordeel overigens minder goed verenigbaar om de duur van de vervangende jeugddetentie op voorhand te beperken, zoals de NOvA adviseert. Aan die voorgestelde beperking ligt als veronderstelling ten grondslag dat er een directe relatie bestaat tussen de ernst van het feit dat tot het opleggen van de maatregel de aanleiding vormt, en de duur van de vervangende jeugddetentie. Dit is niet het geval. Met de vervangende jeugddetentie wordt beoogd de deelname aan onderwijs maximaal te



ondersteunen. De vervangende jeugddetentie wordt dan ook niet zonder meer ten uitvoer gelegd. Van vrijheidsbeneming is alleen dan sprake wanneer de veroordeelde verwijtbaar niet deelneemt aan het onderwijs dat hem in het kader van die maatregel wordt geboden en waartoe hij ingevolge die maatregel wordt verplicht. Het maximeren van de duur van de vervangende jeugddetentie op vier maanden, zoals de NOvA adviseert, zal afbreuk kunnen doen aan de motivatie om aan het aangeboden onderwijs deel te nemen. Het maatregelkarakter van de voorgestelde sanctie verzet zich hiertegen ook. De maximale duur is gesteld op een jaar. Met artikel 40 IVRK, waarnaar de NOvA in zijn advies verwijst, is verenigbaar dat het oordeel over de proportionaliteit of de evenredigheid van de op te leggen sanctie aan de rechter wordt gelaten. Dit vindt in het wetsvoorstel ook vertaling; aangegeven is dat de rechter de duur van de vervangende jeugddetentie bepaalt en dat deze duur maximaal een jaar bedraagt. Van het loslaten van het evenredigheidsbeginsel, waarover de NOvA rept, is derhalve geen sprake. De rechter zal, ook zonder een nadere wettelijke beperking in dit verband, oog hebben voor een passende sanctionering. Naar aanleiding van het advies van de NOvA verduidelijken wij overigens graag dat de maatregel niet uitsluitend naar aanleiding van een overtreding kan worden opgelegd.

De NOvA stond afzonderlijk stil bij de doelgroep van de voorgestelde maatregel. Deze moet in het bijzonder worden gezocht bij die jongeren die nog geen startkwalificatie hebben. Ook jongeren die wel al een startkwalificatie hebben, maar die in plaats van het succesvol vervolgen van hun schoolloopbaan strafbare feiten zijn gaan plegen, zouden naar ons oordeel voor het opleggen van deze onderwijsmaatregel in aanmerking kunnen komen. De wettelijke regeling is daarom niet beperkt tot jongeren zonder startkwalificatie. Een andere keuze zou overigens ook rechtsongelijkheid tot gevolg kunnen hebben; het is het strafbare feit dat aanleiding geeft tot de verplichting tot het volgen van onderwijs; niet het ontbreken van een startkwalificatie.

De NOvA plaatst voor het overige kanttekeningen bij enkele technische vormgevingsaspecten van de strafrechtelijke procedures rondom de voorgestelde maatregel. De maatregel is met het voorstel vormgegeven overeenkomstig de regeling voor de GBM (artikel 77w tot en met 77wd Sr). Als gevolg hiervan kan het openbaar ministerie het initiatief nemen tot wijziging van de inhoud van de maatregel en wordt de tenuitvoerlegging van vervangende jeugddetentie bevolen door het openbaar ministerie en niet door de rechter zoals de NOvA voorstelt. Aan het advies van de NOvA om de beslissing tot verlenging van de maatregel op te nemen in artikel 77u Sr hebben wij wel gevolg gegeven.

De VNG onderkent de doelstelling van de maatregel en uit zich voorzichtig positief. De VNG vraagt aandacht voor de goede uitvoerbaarheid van de maatregel. Bij de tenuitvoerlegging en voorbereiding van de maatregel, zullen de gemeenten een rol vervullen voor zover zij uitvoering geven aan de hen bij wet opgedragen jeugdreclasseringstaken. Aan de leerplichtambtenaar is voor wat betreft de uitvoering van de maatregel geen afzonderlijke rol toebedeeld. Het advies heeft niet tot wijzigingen van het voorstel geleid.

Ook de drie reclasseringsorganisaties (hierna 3RO) onderschrijven de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Zij zien het juist dat het doel van deze maatregel er in is gelegen veroordeelden onderwijs te laten volgen dat past bij de ontwikkeling en intellectuele capaciteiten. Ook waren zij positief over het voorgestelde plan van aanpak. Zij zien hierin de stevige basis voor de uitvoeringspraktijk die ook is beoogd. De 3RO vragen in hun advies aandacht voor de groep jeugdigen en jongvolwassenen voor wie passend onderwijs niet bestaat. Graag verduidelijken wij dat het wetsvoorstel voor deze groep geen verplichtingen met zich brengt. De suggestie om in deze maatregel plaats in te ruimen voor een verplichte 'zinvolle dagbesteding' hebben wij, vanwege het onbepaalde karakter van een dergelijke verplichting, niet kunnen overnemen. Graag bevestigen wij ook in de richting van de 3RO 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. Wij verduidelijken op verzoek van de 3RO dat de in artikel 77wg, vijfde lid, bedoelde 'ondersteuning' de noodzakelijke basis biedt voor het uitoefenen van reclasseringstoezicht. Het gaat hier om het toezicht en de begeleiding zoals die door de reclassering ook wordt geboden in het kader van de bijzondere voorwaarden.

Ook Jeugdzorg Nederland heeft een reactie gestuurd op het wetsvoorstel. Jeugdzorg Nederland herkent het volgen en succesvol afronden van onderwijs als een belangrijke pijler in het tegengaan van een criminele carrière en verwelkomt de voorgestelde aanpak. Jeugdzorg Nederland ziet het juist dat de onderwijsverplichting die uit het wetsvoorstel voortvloeit, kan worden gecombineerd met andere jeugdsancties. Ook Jeugdzorg Nederland pleit ervoor een zinvolle dagbesteding mogelijk te maken in het kader van de tbo-maatregel. Hiervoor gingen wij al in op de reden om hiervan af te zien. Ook overigens heeft het advies van Jeugdzorg Nederland niet tot wijzigingen in dit wetsvoorstel geleid.



2.3 De internetconsultatie

Het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in de periode 2 oktober tot 20 november 2013 ter openbare consultatie aangeboden via www.internetconsultatie.nl. In die periode zijn 30 reacties ontvangen. Ongeveer de helft van de reacties is ontvangen van burgers. De andere reacties waren afkomstig van mensen die werken in het onderwijs of van een instelling die werkzaam is in het onderwijs of in de jeugdhulpverlening.

De onderwijsorganisaties zijn in gesprekken attent gemaakt op de mogelijkheid via de openbare internetconsultatie hun zienswijze naar voren te brengen opdat die adviezen in het wetsvoorstel verwerking zouden kunnen vinden. Van de PO-Raad, de VO-raad en het Platform samenwerkingsverbanden vo is een gezamenlijke reactie ontvangen en van de MBO-raad is ook een reactie ontvangen. Van de onderwijsbonden is geen reactie op het wetsvoorstel ontvangen tijdens de internetconsultatie. De reacties op het voorstel laten verschillende meningen over een terbeschikkingstelling aan het onderwijs zien. Er zijn positieve reacties ontvangen waarin wordt aangegeven achter het voorstel van verplicht onderwijs te staan zodat de jongeren met een tbo een grotere kans maken op een succesvolle re-integratie. Maar er zijn ook reacties ontvangen waarin wordt geuit dat het verplicht volgen van onderwijs niet als een straf wordt gezien en dat het gedrag van jongeren met een tbo-maatregel een negatieve invloed heeft op de andere leerlingen in de klas.

In de reacties worden ook zorgen geuit over de voorwaarden waaronder de tbo-maatregel wordt ingevoerd. Een voorbeeld hiervan is de zorg dat leraren niet op deze jongeren zijn toegerust of dat gelijktijdig met de duur van de tbo-maatregel ook jeugdhulpverlening ingezet moet worden omdat anders de individuele problematiek van de jongere niet wordt opgelost.

Deze reacties zijn waardevolle aandachtspunten om te betrekken bij de implementatie van het voorstel, maar vormden geen aanleiding om de inhoud van het voorstel aan te passen. Door de MBO-raad is de concrete suggestie gedaan om het bindend studieadvies ook geldig te laten zijn voor jongeren die met een tbo-maatregel aan het mbo deelnemen. Deze suggestie is overgenomen. In de toelichting wordt op dit punt nader ingegaan in paragraaf 4.2.2. Vanuit de onderwijsorganisaties is verder gevraagd of het VAVO opengesteld kan worden voor jongeren met een tbo-maatregel. Hiervoor is niet gekozen. Dit hangt, naast met het aanbod van het VAVO-onderwijs, ook samen met de nadruk die in het VAVO ligt op de zelfstandigheid van de leerling. Er is geen sprake van full time onderwijs. Het zal naar onze verwachting ook moeilijker zijn om op de naleving van de strafrechtelijke onderwijsverplichting in het kader van het VAVO toe te zien.

Tot slot werd gevraagd naar de administratieve lasten die dit voorstel met zich meebrengt. Inmiddels is in de toelichting bij het wetsvoorstel een berekening van deze administratieve lasten voor de scholen, de samenwerkingsverbanden en de mbo-instellingen toegevoegd.

3. Doel en plaats van het wetsvoorstel

3.1 Algemeen

Jongeren van 12 tot 23 jaar die (herhaaldelijk) een strafbaar feit hebben gepleegd en die geen startkwalificatie hebben vormen de doelgroep voor de tbo-maatregel. Deze maatregel kan daarnaast worden opgelegd aan leerlingen die praktijkonderwijs (pro) of voortgezet speciaal onderwijs (vso) volgen en van rechtswege zijn vrijgesteld van de kwalificatieplicht. Deze maatregel beoogt het verband tussen recidive en het niet waarnemen van onderwijskansen te verbreken. Jongeren zonder startkwalificatie komen vaker in aanraking met de politie dan jongeren met een startkwalificatie. Meestal zijn deze jongeren ongemotiveerd voor onderwijs. Maar ook wanneer dit niet het geval is en de schoolloopbaan onderbroken is, blijkt het moeilijk voor deze jongeren om opnieuw een plaats te vinden in het onderwijs. Dit wetsvoorstel richt zich op die beperkt gemotiveerde en ongemotiveerde jongeren. Het wetsvoorstel heeft als doel een plaats voor deze jongeren in het onderwijs te realiseren en hen weer aan het onderwijs te laten deelnemen.

3.2 Doel en doelgroep van de maatregel

Het behalen van een diploma vergroot de kansen op een goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt. Het hebben van betaald werk verkleint de kans op recidive. Het doel van de maatregel sluit hierbij aan. Dit doel is erin gelegen strafrechtelijk veroordeelden die daarvoor in aanmerking komen een bij hen passende vorm van onderwijs te laten volgen. Tijdens of na de tenuitvoerlegging van die maatregel kan dan ook een diploma of startkwalificatie worden behaald. In het verlengde van deze doelstelling ligt de noodzaak om de veroordeelde in aanraking te brengen met onderwijs dat past bij zijn ontwikkeling en intellectuele capaciteiten. Dit onderwijsaanbod wordt gezocht buiten de jeugdinstellingen en binnen de scholen of tussenvoorzieningen in de samenwerkingsverbanden vo en de instellingen voor het middelbaar beroepsonderwijs. Op deze manier wordt bereikt dat de jongere met een tbo-maatregel zoveel mogelijk in de dagelijkse setting blijft van wonen en onderwijs volgen en dat hij



terug kan vallen op het sociale netwerk dat daarbij hoort. Het gaat dus om scholing buiten de justitiële jeugdinrichtingen. De veroordeelden tot een vrijheidsbenemende jeugdsanctie (jeugddetentie of pij-maatregel) volgen wel onderwijs in deze jeugdinrichtingen. De daarvoor bestemde onderwijsvoorzieningen zijn niet toegankelijk voor jongeren die niet tot jeugddetentie of pij-maatregel zijn veroordeeld.

De tbo-maatregel richt zich op jeugdigen en jongvolwassenen die een problematisch onderwijsverleden hebben en die strafbare feiten hebben begaan. Het gaat hierbij om jongeren die ten tijde van het plegen van een feit de leeftijd van 12 jaar reeds hadden bereikt. Voor het primair onderwijs heeft het wetsvoorstel dan ook geen gevolgen.

De redenen voor een problematisch onderwijsverleden verschillen. Waar een gebrek aan motivatie debet is aan de beperkte onderwijsdeelname in het verleden, zal de verplichting die van deze nieuwe maatregel uitgaat een oplossing kunnen bieden. De tbo-maatregel voorziet in een stevige externe motivatie. Het moet dan wel gaan om situaties waarin van het volgen van onderwijs gunstige effecten te verwachten zijn. Naast de motivatie, zijn de cognitieve capaciteiten, de psychosociale situatie en de schoolloopbaan van de veroordeelde jongere bepalend voor het onderwijsaanbod en de eventuele begeleiding in het onderwijs. De maatregel beoogt de veroordeelde de juiste motivatie te laten vinden voor het volgen van een bij hem passende vorm van onderwijs zodat deze niet terugvalt in crimineel gedrag. De maatregel is daarom bestemd voor die jeugdigen die delicten plegen en waarbij de inschatting is dat zij met (enige) dwang te motiveren zijn om terug naar school te gaan, hun opleiding af te ronden en door extra begeleiding van school en (jeugd)reclassering zover kunnen worden gebracht om het volgen van onderwijs ook vol te houden. Bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel ter introductie van deze maatregel en bij de vormgeving van het flankerende beleid hebben wij ons in het bijzonder georiënteerd op de groep jongeren die zonder startkwalificatie van school gaat, werkloos is en in aanraking komt met de politie. Het gaat dan om jeugdigen en jongvolwassenen tot 23 jaar op wie het jeugdstrafrecht wordt toegepast. Bij dit jeugdstrafrecht is aansluiting gezocht vanwege het accent dat daarin wordt gelegd op de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid. Ook bij de afdoening van strafbare feiten staan de begeleiding, (her)opvoeding en behandeling van de jeugdige centraal. Daarbij past ook het bieden van onderwijs. Daarmee is niet gezegd dat alle veroordeelden in deze leeftijdscategorie voor het opleggen van deze tbo-maatregel in aanmerking komen. Veroordeelden aan wie voor de invoering van de voorgestelde maatregel een onvoorwaardelijke pij-maatregel of (grotendeels) onvoorwaardelijke jeugddetentie werd opgelegd, behoren in beginsel niet tot de doelgroep voor een tbo-maatregel. De gepleegde feiten zijn in die gevallen te zwaar. Alleen een onderwijsverplichting zonder een daaraan verbonden vrijheidsbeneming, vormt in die gevallen geen passende sanctie. Wij benadrukken daarbij dat ook deze veroordeelden onderwijs in de justitiële jeugdinrichting volgen. Hoewel het wetsvoorstel zich in beginsel dus niet richt op deze categorie jeugdigen die ernstiger feiten heeft gepleegd, belemmert het wetsvoorstel niet dat de nieuwe maatregel met andere jeugdsancties wordt gecombineerd. Als meest voor de hand liggende straffen combinatiemogelijkheden kan gedacht worden aan de taakstraf, geldboete en jeugddetentie al dan niet aangevuld met een vrijheidsbeperkende maatregelen als contact- of gebiedsverboden. Het ligt voor de hand de tenuitvoerlegging van de tbo-maatregel dan uit te stellen tot nadat die jeugddetentie of taakstraf is voltooid.

De hiervoor aangeduide jeugdigen en jongvolwassenen zullen in het bijzonder voor het opleggen van de maatregel in aanmerking komen, wanneer een verband kan worden aangenomen tussen het plegen van strafbare feiten en het niet volgen van onderwijs in het verleden. Dit kan ook het geval zijn bij een stapeling en herhaling van meerdere lichtere delicten. Een dergelijke stapeling, gecombineerd met veelvuldig schoolverzuim en (dreiging van) voortijdig schoolverlaten, vormt een heldere indicatie voor het opleggen van de tbo-maatregel. First-offenders (jongeren die voor de eerste keer in aanraking komen met justitie) worden overigens niet uitgesloten. Ook hier komt betekenis toe aan de ontwikkeling van spijbelgedrag en de dreiging van voortijdig schoolverlaten. De doelgroep van de maatregel wordt zo gevormd door jeugdigen en jongvolwassenen bij wie het delictgedrag wordt gecombineerd met problemen in het schooldomein. Met de jongvolwassenen wordt hier bedoeld op meerderjarigen die voor een berechting volgens het jeugdstrafrecht in aanmerking komen. Deze groep jongvolwassenen is met de hiervoor al genoemde wetgeving ter invoering van een adolescentenstrafrecht verruimd. Dit adolescentenstrafrecht ziet op jeugdigen en jongvolwassenen in de leeftijd tot 23 jaar ten tijde van het plegen van een strafbaar feit en gaat uit van een maximale flexibiliteit rond de meerderjarigheidsgrens. Dit betekent onder meer dat een keuze kan worden gemaakt voor de begeleiding door de reclasseringsinstelling voor jeugdigen of volwassenen ongeacht of de jeugdige meerder- dan wel minderjarig is. Deze flexibiliteit zal ook gelden voor de voorbereiding en ondersteuning van de hier voorgestelde tbo-maatregel. In het bijzonder de jeugdigen en jongvolwassenen bij wie kan worden verondersteld dat het (alsnog) deelnemen aan onderwijs positief zal bijdragen aan de resocialisatie, komen voor het opleggen van deze maatregel in aanmerking. In het navolgende staan wij stil bij de vraag hoe de maatregel zich verhoudt tot de al bestaande onderwijsverplichtingen en de inspanningen die worden verricht om de leerplicht te handhaven en vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan.



3.3 De tbo-maatregel in verhouding tot bestaande onderwijsverplichtingen

3.3.1 Algemeen

Onderwijs is niet vrijblijvend. We gaan hierna in op de diverse verplichtingen die tot het volgen van onderwijs al bestaan. Het gaat dan om de leerplicht, de kwalificatieplicht en de onderwijsverplichting die voortvloeit uit strafrechtelijke bijzondere voorwaarden. Verder gaan wij in op de inspanningen die worden geleverd voor de juiste naleving van deze bestaande verplichtingen.

3.3.2 Leerplichtwet 1969 en voortijdig schoolverlaten

Op grond van de Leerplichtwet 1969 (verder aangeduid als Leerplichtwet) zijn alle kinderen die in Nederland woonachtig zijn leerplichtig vanaf het moment dat zij 5 jaar zijn, tot het einde van het schooljaar waarin zij 16 jaar worden. In deze leeftijd moeten zij verplicht ingeschreven staan bij een school of onderwijsinstelling en deze school of instelling geregeld bezoeken. Aansluitend aan de leerplicht volgt de kwalificatieplicht. Deze plicht, die ook is opgenomen in de Leerplichtwet, verplicht jongeren tussen de 16 en 18 jaar om onderwijs te blijven volgen tot zij een startkwalificatie hebben gehaald of tot het moment dat zij 18 zijn geworden. Leerlingen in het praktijkonderwijs en in het voortgezet speciaal onderwijs zijn in sommige gevallen vrijgesteld van deze kwalificatieplicht. Wij noemen hiervan als voorbeelden de leerlingen met uitstroomprofielen gericht op dagbesteding en arbeidsmarkt.

Een startkwalificatie is behaald wanneer een havo, vwo of mbo-niveau 2 diploma werd behaald. Op de naleving van deze verplichtingen wordt toegezien door de leerplichtambtenaar. Deze vormt in het huidige stelsel de spreekwoordelijke schakel tussen de Veiligheid en Justitieketen en de hulpverlening. Niet naleving van de Leerplichtwet kan tot strafvervolging leiden. Sinds 2005 zetten de Rijksoverheid, de gemeenten en de scholen sterk in op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten (hierna: vsv) van jongeren van 12 tot 23 jaar zonder een startkwalificatie. Aan de scholen worden voor de bestrijding van schooluitval en verzuim middelen ter beschikking gesteld. Doel van het beleid is het aantal voortijdig schoolverlaters in 2016 terug te dringen tot 25.000. Hiertoe zijn 39 Regionale meld- en coördinatiefunctie-regio's opgericht (hierna: RMC). Als een leerling van 18 jaar of ouder langer dan 4 weken aaneengesloten wegblijft van school, moet de school dit melden via het digitaal verzuimloket van het RMC. Een melding bij de RMC-functionaris leidt tot begeleiding terug naar school, bij het vinden van een andere opleiding of bij het zoeken van een (leerwerk)baan. Het komt ook voor dat de RMC-functionaris andere hulpinstanties inschakelt wanneer de schooluitval wordt veroorzaakt door problemen die daarvoor aanleiding vormen. Het vsv-beleid werpt vruchten af; sinds 2005 is het aantal vsv-ers gehalveerd. Op de resultaten van de aanpak van vroegtijdig schoolverlaten stonden de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uitvoerig stil in hun brief met dit onderwerp aan de Tweede Kamer van 12 februari 2013.¹

Naast de bestaande leer- en kwalificatieplicht, wordt met dit wetsvoorstel dus een nieuwe onderwijsverplichting geïntroduceerd. Daarbij wordt de aanleiding voor de verplichting tot het volgen van onderwijs gevonden in een strafbaar feit. Met de voorwaarden voor het opleggen van de maatregel wordt het bijzondere karakter van deze onderwijsverplichting verder onderstreept. Het gaat om gevallen waarin kan worden aangenomen dat het volgen van onderwijs of het afronden van een opleiding aan de voorkoming van verdere recidive een belangrijke bijdrage zal kunnen leveren. In die gevallen is het opleggen van die maatregel 'in het belang van de veroordeelde', zoals het voorgestelde artikel 77wg ook vereist.

Uit de voorgestelde systematiek vloeit voort dat de leeftijdsgrenzen die bij de tbo-maatregel worden gehanteerd, niet per definitie congruent zijn met de leeftijden die bij leerplicht en kwalificatieplicht van toepassing zijn. Dit is ook niet nodig. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt primair beoogd in maatwerk te voorzien bij de afdoening van strafbare feiten begaan door jeugdigen of jongvolwassenen. Van deze maatwerkbenadering kan onderwijs in voorkomende gevallen deel uitmaken, ook voor jongeren die niet langer leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn. Dit betekent dat de jeugdige of jongvolwassene, ter uitvoering van de rechterlijke beslissing, onderwijs zal volgen op een school al dan niet binnen een samenwerkingsverband of op de onderwijsinstelling. Voor jongeren van 18 jaar en ouder betekent dit dat zij onafhankelijk van de leerplicht of kwalificatieplicht een tijdelijke verplichting krijgen tot het volgen van onderwijs. Met het volgen van dit onderwijs voldoet de jeugdige of jongvolwassene dan aan de verplichting die uit de tbo-maatregel voortvloeit. Voor zover eveneens de leerplicht of kwalificatieplicht van kracht is, zal de jeugdige bij de uitvoering van de maatregel ook aan deze plicht voldoen. De tbo-maatregel vormt op deze verplichtingen uit de onderwijswetgeving dus een aanvulling.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 26 695, nr. 89.



Ook vormt de tbo-maatregel een aanvulling op een al bestaande strafrechtelijke onderwijsverplichting. Deze is geïntroduceerd bij de invoering van een adolescentenstrafrecht (*Stb.* 2013, 485). Dit wetsvoorstel houdt in dat bij een voorwaardelijke veroordeling tot een jeugdsanctie (artikel 77z, tweede lid, onderdeel 14, Sr) – het zal hierbij in de regel gaan om een veroordeling tot jeugddetentie – de voorwaarde kan worden gesteld dat de jeugdige deelneemt aan onderwijs. Ook het opleggen van deze onderwijsvoorwaarde, leidt ertoe dat de jeugdige op een school of onderwijsinstelling wordt geplaatst. De onderwijsvoorwaarde verschilt van de verplichting die met het onderhavige wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Zoals wij hiervoor al aangaven, zal de onderwijsvoorwaarde in de regel worden opgelegd bij een voorwaardelijke veroordeling tot jeugddetentie. Dit is de enige vrijheidsbenemende straf binnen het jeugdstrafrecht. De duur van een straf is in concrete gevallen primair afhankelijk van de ernst van het feit en van de mate waarin het feit aan de dader kan worden toegerekend. Dit heeft gevolgen voor de mogelijkheden om de deelname aan onderwijs succesvol af te dwingen. Bij de afdoening van minder ernstige feiten, zal de rechter een jeugddetentie van beperktere duur opleggen. Dit betekent in het voorbeeld van de onderwijsvoorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling, dat niet in alle gevallen sprake zal zijn van een geloofwaardige stok achter de deur. Immers hoeft de jeugdige bij niet-naleving van de onderwijsverplichting slechts een beperkte vrijheidsstraf te ondergaan. Deze 'stok achter de deur' zal dan niet bijdragen aan het ontstaan van de goede motivatie om de onderwijsdeelname tot een goed einde te brengen. Bij de tbo-maatregel is dat anders. Ook hier wordt de aanleiding voor het opleggen van de sanctie gevonden in een of meer strafbare feiten. Ook wanneer dit relatief lichte delicten zijn, kan de maatregel worden opgelegd. Het doel van de maatregel is niet gelegen in de bestraffing en de vergelding van het gedrag dat tot het opleggen van de maatregel heeft geleid. Tussen de ernst van het feit en de duur van de sanctie bestaat geen direct verband. De duur van de maatregel wordt, hoewel wettelijk begrensd, primair bepaald door de noodzaak criminogene factoren weg te nemen. Wanneer deze factoren weggenomen zijn, wijkt ook het recidiverisico. Concreet betekent dit dat de tbo-maatregel maximaal op het volgen van onderwijs is gericht. De duur van de maatregel zal daarbij afhangen van de noodzaak tot het volgen van onderwijs en de effecten die daarvan te verwachten zijn. 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 reclassering wordt begeleid, zal de schoolgang weer op gang kunnen brengen.

3.3.3 Passend onderwijs

Ook de invoering van 'passend onderwijs' is op het vergroten van de onderwijsdeelname gericht. Met passend onderwijs wordt het stelsel van de speciale ondersteuning aan leerlingen in het primair onderwijs en het voortgezet (speciaal) onderwijs gewijzigd. Schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs en in het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 3 (het onderwijs aan leerlingen met een gehandicapte en langdurig zieke kinderen) en in cluster 4 (het onderwijs aan kinderen met stoornissen en gedragsproblemen) gaan samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden krijgen de beschikking over een budget voor extra ondersteuning en over de inzet daarvan maken zij gezamenlijk afspraken. Zij moeten daarbij zorgen voor een dekkend onderwijsaanbod in de regio. Het schoolbestuur krijgt een zorgplicht voor leerlingen die zich bij haar hebben aangemeld en waarvan zij heeft vastgesteld dat extra ondersteuning nodig is. De school moet dan aan de jongere een plek bieden en als zij het niet zelf kan, moet zij een plek op een andere school vinden in het samenwerkingsverband of een school in een ander samenwerkingsverband die een passend onderwijsprofiel heeft. De cluster 1 (het onderwijs aan leerlingen met een visuele beperking) en cluster 2 (het onderwijs aan leerlingen met een auditieve beperking en leerlingen met ernstige spraak- of taalmoeilijkheden) participeren niet in de regionale samenwerkingsverbanden, maar hebben voor de ondersteuning van leerlingen een landelijke systematiek.

Passend onderwijs wordt ook ingevoerd in het middelbaar beroepsonderwijs, maar wordt anders vormgegeven. Het mbo heeft – vanwege de schaalgrootte van de instellingen – geen regionale samenwerkingsverbanden. Wij gaan in het navolgende in op de wijze waarop de tbo-maatregel in de nieuwe systematiek van passend onderwijs is ingebed.

4. Voorwaarden voor een goede uitvoering van de maatregel

4.1 Algemeen

Met de tbo-maatregel wordt langdurige deelname aan geschikt onderwijs nagestreefd. Niet naleving van de strafrechtelijke verplichting zal voor de veroordeelde tot gevolg hebben dat hij een langdurige vervangende vrijheidsbenaming zal moeten ondergaan. Hieruit vloeit voort dat de tbo-maatregel ook richting school of onderwijsinstelling niet vrijblijvend kan zijn. Aan de rechterlijke uitspraak tot het opleggen van de maatregel zal immers gevolg moeten worden gegeven. Dit geldt zowel voor de



voorgestelde maatregel, als in de situatie waarin de rechter de bijzonder voorwaarde die verplicht tot het volgen van onderwijs oplegt. Anderzijds zal het opleggen van een tbo-maatregel de veroordeelde ook niet in een gunstiger positie mogen brengen dan andere leerlingen die zich aanmelden bij een school of onderwijsinstelling. Indachtig deze uitgangspunten is gekozen voor een inbedding van de tbo-maatregel in de systematiek van de Wet passend onderwijs. Daarnaast worden aanvullende voorzieningen voorgesteld in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Daarmee zal telkens een plaatsing kunnen worden gerealiseerd op een school of onderwijsinstelling die voor het aanbieden van het juiste onderwijs afdoende is toegerust. In het navolgende beschrijven wij deze inbedding van de tbo-maatregel in deze onderwijswetgeving. Ook gaan wij in op de andere voorwaarden voor een goede uitvoering van de tbo-maatregel. Zo staan wij stil bij de totstandkoming van het advies van de raad voor de kindbescherming en bij het plan van aanpak dat voor de plaatsing op een mbo-instelling wordt vereist. Vervolgens gaan wij verder in op de samenwerking in het toezicht op de jeugdige en de eventuele flankerende maatregelen die vanuit de Veiligheid en Justitieketen ter handhaving van de maatregel moeten worden genomen.

4.2 Het opleggen van de bijzondere onderwijsvoorwaarde of tbo-maatregelen de uitvoering daarvan

4.2.1 De plaatsing in het voorgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs

Voor de plaatsing op een school voor voortgezet onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs wordt aansluiting gezocht bij de systematiek van passend onderwijs. Centraal daarin staat de zorgplicht van de school van aanmelding om een passend onderwijsaanbod te doen aan leerlingen met een extra behoefte aan ondersteuning of, wanneer zij dat aanbod niet kunnen doen, zorg te dragen voor plaatsing in een andere school van het samenwerkingsverband of daarbuiten. De school van aanmelding wordt hierbij ondersteund door het samenwerkingsverband waarvan die school ook onderdeel vormt. Zoals wij hiervoor aangaven, hebben wij voor de uitvoering van het wetsvoorstel bij deze systematiek aansluiting gezocht. De aansluiting bij passend onderwijs biedt de garantie voor een juiste en volledige tenuitvoerlegging van de bijzondere voorwaarde of de maatregel die door de strafrechter werd opgelegd. Op deze wijze kan de Minister van Veiligheid en Justitie, die voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen de verantwoordelijkheid draagt, die verantwoordelijkheid ook waarmaken. Anderzijds wordt voorkomen dat de leerling aan wie een tbo-maatregel wordt opgelegd een voorkeurspositie krijgt ten opzichte van andere leerlingen die mogelijk (eveneens) extra ondersteuningsbehoefte hebben. De plaatsing van de leerling met een bijzondere onderwijsvoorwaarde of tbo-maatregel en die van de andere leerlingen zal, in hoofdlijnen, geschieden volgens dezelfde voorwaarden. Op de plaatsing van de leerling op strafrechtelijke titel en de verschillen tussen de plaatsing van leerlingen met een tbo-maatregel en andere leerlingen die extra ondersteuning behoeven, gaan wij hierna verder in.

Een van deze verschillen is dat de taak om de meest geschikte school te vinden in dit wetsvoorstel bij het samenwerkingsverband ligt. Het gaat hierbij om het samenwerkingsverband van de woonplaats van de jeugdige aan wie de maatregel werd opgelegd. Het is van belang dat het samenwerkingsverband in een zo vroeg mogelijk stadium wordt gevraagd een school te zoeken. Voorafgaand aan het advies van de raad voor de kindbescherming aan de rechter over een eventuele straf of maatregel, zal dan ook al met dit samenwerkingsverband contact worden gelegd. Het samenwerkingsverband kan dan de raad adviseren over de onderwijsbehoeften van de verdachte zodat de raad dit in zijn advies aan de rechter kan betrekken. Wanneer de rechter vervolgens tot het oordeel komt dat de bijzondere onderwijsvoorwaarde of tbo-maatregel een passende en geboden sanctie is, zal bij dat samenwerkingsverband worden gemeld dat een plek in het onderwijs moet worden gevonden voor deze jongere met een tbo-maatregel. In verband met de algemene verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, zal deze melding geschieden door het openbaar ministerie. Het voorstel verschilt hierin enigszins van de met in de Wet passend onderwijs ingevoerde systematiek. Deze gaat uit van aanmelding door de ouders bij een school van voorkeur. In dit wetsvoorstel wordt de rechterlijke uitspraak rechtstreeks ter kennis gebracht aan het samenwerkingsverband en zoekt dit samenwerkingsverband de meest geschikte school. Om te zorgen dat de samenwerkingsverbanden op deze taak goed zijn toegerust, regelt het wetsvoorstel dat het samenwerkingsverband passend onderwijs in haar ondersteuningsplan moet vastleggen hoe zij voor jongeren met een tbo-maatregel in een passend onderwijsaanbod zal voorzien. Zo kunnen de schoolbesturen in het samenwerkingsverband het onderwijsaanbod aan jongeren met een tbo-maatregel opnemen in het regionale onderwijsaanbod.

Wanneer het samenwerkingsverband een geschikte school voor de jongere met een strafrechtelijke titel heeft gevonden, meldt het samenwerkingsverband de jongere op deze school voor toelating aan. Het samenwerkingsverband zal de verplichting krijgen om binnen 4 weken nadat de maatregel is opgelegd een school te vinden die bereid is leerling toe te laten waardoor de maatregel zal worden uitgevoerd. Na de aanmelding bij deze school, heeft deze school nog 2 weken de gelegenheid de



jeugdige te plaatsen of, wanneer dat nodig mocht blijken, een andere school te zoeken die de leerling kan toelaten. De jongere met een tbo-maatregel zal van rechtswege worden aangemerkt als een leerling die extra ondersteuning behoeft. Dit leidt ertoe dat de zorgplicht op de tbo-gestelde van toepassing is. Wij verwachten dat deze situatie zich niet of nauwelijks zal voordoen, gelet op het voorwerk dat deze scholen gezamenlijk in het samenwerkingsverband al hebben verricht. Wanneer het alsnog nodig blijkt te zijn dat de school een andere school moet vinden die de jongere kan plaatsen, zal het samenwerkingsverband deze school ondersteunen bij het zoeken naar een geschikt alternatief. Dat de zorgplicht op deze groep jongeren van toepassing is, heeft gevolgen voor de mogelijkheden tot verwijdering van deze leerlingen. Van een definitieve verwijdering van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte kan in de systematiek van de maatregel geen sprake zijn zonder dat binnen het samenwerkingsverband of daarbuiten in een alternatief is voorzien. Ook dit is van belang voor een goede uitvoering van de tbo-maatregel. Het is onwenselijk wanneer de school eenzijdig zou besluiten de onderwijsdeelname te beëindigen. Anderzijds mag de school dit middel om de eigen orde te handhaven en zo mede in de veiligheid van zijn leerlingen te voorzien, niet uit handen worden genomen. Afhankelijk van de reden van de voorgenomen verwijdering, zal dit voornemen mogelijk al leiden tot de tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie.

De plaatsing van de jongere met een tbo-maatregel kan op een reguliere school voor voortgezet onderwijs zijn, maar voor een aantal van deze jongeren zal een meer hierop toegeruste onderwijssetting in het voortgezet speciaal onderwijs, de voorkeur verdienen. Wij denken hierbij in het bijzonder aan tussenvoorziening zoals het orthopedagogisch-didactisch centrum (hierna: opdc) die onderdeel kan zijn van het samenwerkingsverband. Een opdc is bedoeld voor leerlingen voor wie het tijdelijk niet mogelijk is om onderwijs te volgen op de eigen reguliere school, ook niet met extra ondersteuning. Ook jongeren die een justitieel traject doorlopen of doorlopen hebben, kunnen onderwijs volgen in een opdc.

Met de hiervoor geschetste plaatsingswijze wordt optimaal uitvoering gegeven aan de strafrechtelijke beslissing tot het opleggen van de onderwijsverplichting. Het wetsvoorstel voorziet hierin en regelt dat deze termijnen niet ten koste gaan van de duur van de tbo-maatregel. De termijn van de tbo-maatregel neemt eerst een aanvang nadat de plaatsing feitelijk is gerealiseerd.

Voor alle jeugdigen met een tbo-maatregel wordt een ontwikkelingsperspectief opgesteld. In dit ontwikkelingsperspectief wordt beschreven welke onderwijsdoelen kunnen worden gerealiseerd. De ouders worden bij het opstellen van dit perspectief betrokken. Het ontwikkelingsperspectief biedt de school de noodzakelijke handvatten om het onderwijs af te stemmen op de behoeften van de leerling. Zowel de school als de leerling heeft met het opstellen van een ontwikkelingsperspectief een beeld waar naartoe gewerkt wordt. Dit draagt verder bij aan de verwezenlijking van het doel van de maatregel. Dit doel is, zoals wij hiervoor in deze memorie van toelichting al aangaven, te voorzien in de juiste motivatie om de veroordeelde jongere te laten deelnemen aan het onderwijs. Het ontwikkelingsperspectief zal er in het bijzonder aan bijdragen dat naast deze externe motivatie gedurende de looptijd van de maatregel ook een intrinsieke motivatie bij de jongere zal kunnen ontstaan.

4.2.2 De plaatsing in het middelbaar beroepsonderwijs

De plaatsing in het middelbaar beroepsonderwijs verloopt anders dan in het voortgezet (speciaal) onderwijs. De voornaamste reden hiervoor is dat binnen het beroepsonderwijs geen samenwerkingsverbanden bestaan, zodat daarbij ook ter uitvoering van de strafrechtelijke onderwijsverplichtingen geen aansluiting kan worden gezocht. Ook hier geldt echter dat aan de strafrechtelijke beslissing uitvoering zal moeten worden gegeven. Wij gaan op deze plaatsing in deze deelparagraaf nader in.

In het middelbaar beroepsonderwijs formuleren de jeugdreclassering en het bevoegd gezag van de betrokken mbo-instelling voorafgaand aan het opleggen van de tbo-maatregel een plan van aanpak. Bij de totstandkoming van dit plan van aanpak wordt nagegaan op welke wijze aan een tbo-maatregel in de mbo-instelling uitvoering zal worden gegeven. Het plan van aanpak is vast onderdeel van het verplichte advies aan de rechter over het opleggen van de jeugdsanctie. Dit advies wordt opgesteld door de raad voor de kindbescherming of, wanneer het jongvolwassenen betreft, de reclassering (voorgesteld artikel 77wg Sr). Dit plan van aanpak wordt in gezamenlijkheid opgesteld. Dit biedt de mogelijkheid maximaal aansluiting te vinden bij de vooropleiding die de tbo-gestelde heeft genoten. In het plan van aanpak wordt bijvoorbeeld ingegaan op de vraag of aan de geldende vooropleidingseisen voor de beoogde opleiding (vgl. artikel 8.2.1 Web) is voldaan en of ook tegen die achtergrond deelname aan het onderwijs aan de beoogde onderwijsinstelling nuttig en mogelijk is. Centraal staat hierbij de gedachte dat moet worden nagegaan op welke wijze een eventuele tbo-maatregel moet worden vormgegeven. De mbo-instelling buigt zich tevens over de vraag op welke wijze het volgen van onderwijs vorm moet krijgen. Behalve de vooropleiding en de opleidingsmogelijkheden speelt ook de motivatie een rol. Ook komt betekenis toe aan de beroepspraktijkvorming die deel uitmaakt van de opleiding en aan het beoogde instroommoment. Het plan van aanpak is noodzakelijk omdat daarin



tot uitdrukking komt op welke wijze de mbo-instelling een zinvol onderwijsaanbod kan doen. De mbo-instelling moet reële kansen zien om de jongere een zinvol opleidingstraject aan te bieden. Voor een aantal jongeren zal, gelet op de vooropleiding, de entreeopleiding (niveau 1) de juiste opleiding kunnen zijn. Jongeren zonder diploma, moeten nu al op grond van de Web tot deze entreeopleiding worden toegelaten. Dit is anders voor de opleidingen op de hogere niveaus. Aan de opleidingen op de niveaus 2, 3 en 4 worden toelatingseisen (vooropleidingseisen) gesteld. Dit betekent dat het bevoegd gezag hierbij normaal gesproken zelf bepaalt of een student tot de opleiding kan worden toegelaten. De instelling neemt hierbij op de toelaatbaarheidsvoorwaarden uit de Web in acht. Voor een goede uitvoering van de tbo-maatregel, die leidt tot een verplichting voor de instelling de veroordeelde onderwijs te bieden, is het van belang dat al bij de totstandkoming van het plan van aanpak bij deze toelatingsvoorwaarden stil wordt gestaan. De conclusies uit dit voortraject worden in het plan van aanpak vastgelegd en maken zo dus onderdeel uit van het advies van de raad voor de kindbescherming of de reclassering aan de rechter. Als de rechter beslist om dit advies te volgen, wordt de jongere toegelaten tot de desbetreffende mbo-instelling. De beslissing tot plaatsing vormt daarbij een aanvulling op de gebruikelijke onderwijsovereenkomst tussen de student en het bevoegd gezag. Aan de inhoud van dit plan van aanpak kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld.

Wanneer de jongere deelneemt aan een entreeopleiding, is de mbo-instelling verplicht om hem binnen 4 maanden een studieadvies te geven. Het kan voorkomen dat een student, dus ook een student met een tbo-maatregel, ondanks inspanningen van alle betrokkenen, over de hele linie onvoldoende studieresultaten laat zien. De instelling geeft dan een bindend advies aan die student om een andere opleiding of een andere leerweg te kiezen of het onderwijs te verlaten. Dit laatste kan pas na een zorgvuldig traject, waarbij het vanzelfsprekend is dat de instelling de reclassering hierbij betreft. Het is dan aan de strafrechter te bepalen op welke wijze de tbo-maatregel dan zal worden uitgevoerd. Ook kan de beslissing tot het opleggen van de bijzondere voorwaarde of de maatregel door de strafrechter worden gewijzigd.

4.3 Samenwerking in het toezicht op jeugdigen en jongvolwassenen

Zoals wij hiervoor al aangaven 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. Dit heeft ook gevolgen voor de begeleiding door de reclassering. Deze begeleiding is in de eerste plaats erop gericht de veroordeelde zover te brengen dat hij de maatregel goed zal voltooien. De (jeugd-)reclassering opereert hierin niet alleen. De reclasseringsinstellingen werken hierbij nauw samen met de school of onderwijsinstelling. Ook de school of onderwijsinstelling draagt aan het vinden van de juiste motivatie bij. Daarbij is het van belang dat de school of onderwijsinstelling consequent en snel reageert wanneer de jeugdige niet voldoende meewerkt aan de uitvoering van de tbo-maatregel. Deze reactie zal er in bestaan dat zij de reclassering van eventuele onregelmatigheden in de onderwijsdeelname op de hoogte stelt. Daarbij is ook de samenwerking met de leerplichtambtenaar van belang. Deze is belast met de handhaving van de Leerplichtwet en treedt op tegen schoolverzuim. In veel gevallen zal de leerplichtambtenaar al betrokken zijn bij de jeugdige aan wie later een tbo-maatregel wordt opgelegd. Het is daarom van belang dat de reclasseringsinstelling contact onderhoudt met de leerplichtambtenaar om goede afspraken te maken over een taakverdeling voor wat betreft de begeleiding van de jeugdige.

Bij het volgen van onderwijs functioneert de jeugdige uiteraard in een sociale context. De jeugdige komt in contact met medeleerlingen en met onderwijzend personeel. Dit is ook wat de reclasseringsinstellingen in hun werk beogen. Het sluit aan bij één van de leidende beginselen bij het reclasseringswerk; zij richten zich op de participatie van de veroordeelde in de diverse sociale contexten. Het functioneren in het gezin, op school of werk en binnen een (verantwoorde) vriendenkring biedt in de regel een beschermend alternatief voor delinquent gedrag. De reclasseringsmedewerker zal zich in zijn begeleiding richten op de risicofactoren die bijdragen aan het ontstaan en voortduren van delinquent gedrag. Ook richt hij zich op de kansen die jongeren dreigen te missen in de sociale contexten. Juist bij school en werk gaat het dan om 'bedreigde participatie' door uitval en het niet kunnen vinden of houden van werk. De inzet van de reclassering richt zich op het weer op gang brengen van de participatie van jongeren in zoveel mogelijk van de genoemde contexten. Hieraan kunnen ook andere beschikbare en op de bescherming gerichte sancties uit het jeugdstrafrecht van betekenis zijn. Zo kan de rechter, naast de tbo-maatregel, afzonderlijk gebiedsverboden, contactverboden en een meldingsplicht opleggen. Daarmee kan worden voorkomen dat de jeugdige veroordeelde in een verkeerde sociale context functioneert. Wij doelen dan bijvoorbeeld op de voorzetting van het contact met leden van criminele of overlastgevende jeugdgroepen. Deze contacten zouden het soms nog fragiele evenwicht bij het aanleren van de juiste motivatie voor het volgen van onderwijs kunnen verstoren.

De school of onderwijsinstelling heeft zoals gezegd een belangrijke taak in het vroegtijdig signaleren van moeilijkheden bij de jeugdige om aan de verplichting tot het volgen van onderwijs te voldoen. Het onderwijzend personeel vertegenwoordigt het gezag binnen de sociale context van de school. De



jeugdige zal zich aan dat gezag moeten conformeren. Flankerende maatregelen, zoals een contactverbod of elektronisch toezicht, kunnen de tenuitvoerlegging van de maatregel verder ondersteunen en zo bijdragen aan de handhaving van de onderwijsverplichting zonder dat dit een onnodige of onevenredige belasting oplevert voor het onderwijspersoneel. Waar de school normaal gesproken een beroep op de ouders zal doen wanneer uitval dreigt of slechte prestaties worden geleverd, zal de school of onderwijsinstelling zich hier richten tot de reclasseringsinstelling. De scholen of onderwijsinstellingen en de reclasseringsinstellingen stellen aan de hand van het vonnis van de rechter gezamenlijk regels op die nodig zijn om consequent te kunnen optreden bij niet naleving van de onderwijsverplichting. Het moet voor de veroordeelde helder zijn welke grenzen er zijn aan het tolereren van 'misstappen'. Bij grensoverschrijding en terugval zal uiteindelijk de tenuitvoerlegging van de vervangende jeugdetentie onafwendbaar zijn. Daarbij is het de reclassering die tot taak heeft aan het openbaar ministerie terug te melden dat de jeugdige zich niet houdt aan de maatregel. Het openbaar ministerie zal dan de tenuitvoerlegging van de vervangende jeugdetentie vorderen.

4.4 Informatie-uitwisseling

Voor een goede voorbereiding en uitvoering van de tbo-maatregel is het noodzakelijk dat er informatie wordt uitgewisseld tussen de raad voor de kindbescherming, de reclasseringsinstellingen en de school of de onderwijsinstelling waar de plaatsing wordt beoogd. Na het opleggen van de maatregel richt deze informatie-uitwisseling zich primair op de wijze waarop door de veroordeelde aan de onderwijsverplichting uitvoering wordt gegeven. De reclassering, en bij jeugdigen ook de raad voor de kindbescherming, beschikken over de benodigde gegevens op grond van het bepaalde bij en krachtens de Wet strafvorderlijke en justitiële gegevens. Artikel 17 van het Besluit strafvorderlijke en justitiële gegevens regelt dit. Het gaat hierbij om de gegevens die voor de raad voor de kindbescherming of de reclassering noodzakelijk zijn om te bepalen of de verdachte mogelijk in aanmerking zou kunnen komen voor een afdoening met een tbo-maatregel. Voorbeeld van de gegevens waarover de raad en de reclasseringsinstellingen in de uitvoering van hun taak kunnen beschikken, zijn de bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht die zijn overtreden en de kwalificatie die dit oplevert. Bij de informatie-uitwisseling tussen de school of onderwijsinstelling en de raad of de reclasseringsinstelling gaat het niet om justitiële gegevens. Deze informatie-uitwisseling wordt beheerst door het bepaalde bij of krachtens de Wet bescherming persoonsgegevens.

5. Verenigbaarheid met de internationale mensenrechten

De maatregel is geheel vormgegeven in lijn met het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Dit Verdrag richt zich op de bescherming van de positie van kinderen; volgens artikel 2 IVRK zijn dit, behoudens nadere nationale wettelijke voorzieningen die deze leeftijdsgrens hoger stellen, jongeren tot 18 jaar.

De met het wetsvoorstel geïntroduceerde verplichting tot het volgen van onderwijs vloeit voort uit een strafrechtelijke beslissing. Dat heeft tot gevolg dat in het bijzonder aan het bepaalde in de artikelen 37 en 40 van het IVRK moet worden voldaan. Van belang hierbij is dat vrijheidsbeneming ten aanzien van kinderen in de zin van het IVRK ultimum remedium is. Dit uitgangspunt vindt in het wetsvoorstel nadrukkelijk vertaling. Zo zijn voor het volgen van onderwijs de reguliere scholen en onderwijsinstellingen aangewezen en is afgezien van een vormgeving die uitgaat van onderwijs in de beslotenheid van de justitiële jeugdinstellingen. Ook op een andere manier komt dit uiterste karakter van vrijheidsbeneming tot uitdrukking. De tbo-maatregel gaat niet van vrijheidsbeneming vergezeld wanneer de jeugdige de verplichtingen die uit de maatregel voortvloeien, naleeft. Slechts wanneer hij niet aan het onderwijs deelneemt, is vervangende vrijheidsbeneming een gevolg. Het gaat dan overigens ook uitsluitend om die gevallen waarin de niet-naleving van de onderwijsverplichting aan zijn schuld te wijten is. Voor omstandigheden buiten diens schuld gelegen, voorziet het wetsvoorstel eveneens in de mogelijkheid tot wijziging van de maatregel. Ook zo kan vrijheidsbeneming worden voorkomen. De verplichting tot het volgen van onderwijs als onderdeel van een reactie op een strafbaar feit is overigens nadrukkelijk in het belang van de jeugdige. Daarmee wordt eveneens tegemoet gekomen aan artikel 3 IVRK dat daarop ziet.

Bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel hebben wij voorts stilgestaan bij de vraag of de verplichting tot het volgen van onderwijs verenigbaar is met artikel 4 van het EVRM en artikel 5 van het Handvest voor de grondrechten. Wij zijn van oordeel dat dit het geval is; van 'verplichte arbeid' of 'dwangarbeid' in de zin van die bepalingen is geen sprake. Dit geldt ook voor de situatie dat de tbo-gestelde, als onderdeel van het curriculum van een mbo-opleiding een stage volgt. Hierbij komt betekenis toe aan de omstandigheid dat de maatregel is opgelegd naar aanleiding van een strafbaar feit en dat niet-naleving van de verplichting zal leiden tot detentie. Het gaat hierbij dan om rechtmatige detentie zoals bedoeld in artikel 5 EVRM. De situatie is daarmee vergelijkbaar met de situatie bedoeld in artikel 4, derde lid, onderdeel a, EVRM. Daar is bepaald dat verplicht werk in het kader van de rechtmatige detentie of in het kader van een voorwaardelijke invrijheidsstelling, niet wordt aange-



merkt 'verplichte arbeid' of 'dwangarbeid'. Naar analogie van deze bepaling betreffende de rechtmatige detentie en de voorwaardelijke invrijheidstelling, zijn wij van oordeel dat ook het volgen van verplicht onderwijs ter afwijking van zulke detentie met artikel 4 EVRM verenigbaar is. Gelet op het bepaalde in artikel 52 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie, geldt dit eveneens voor de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met artikel 5 van dat Handvest.

6. Financieel kader van het voorstel

Aan de uitvoering van de maatregel zijn geen extra kosten verbonden. Zoals wij hiervoor hebben uiteengezet, worden er geen nieuwe voorzieningen gecreëerd waarin de maatregel wordt tenuitvoergelegd. De uitvoering van de tbo-maatregel zal plaatsvinden binnen de reguliere bekostiging aan scholen en onderwijsinstellingen. De scholen en de onderwijsinstellingen waar de jeugdige wordt geplaatst, zijn in staat de extra begeleiding en ondersteuning te bieden wanneer die nodig is. Ook voor wat betreft de uitvoering van de reclasseringstaken, introduceert het wetsvoorstel geen aanvullende werkzaamheden.

7. Administratieve lasten voor scholen, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, mbo-instellingen en burgers

Onder administratieve lasten wordt verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Hierbij zijn ook de inhoudelijke nalevingkosten betrokken. Dit zijn de overige kosten die moeten worden gemaakt (bovenop de 'business as usual'-kosten) om aan wet- en regelgeving te voldoen. In de toelichting bij de wet passend onderwijs is een berekening van de administratieve lasten opgenomen. Van sommige voorschriften in dit wetsvoorstel is de berekening van de administratieve lasten hierin reeds opgenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verplichting van het samenwerkingsverband om in het ondersteuningsplan een beschrijving van de voorzieningen voor jongeren met een tbo-maatregel op te nemen. In totaal zijn de administratieve lasten die met dit wetsvoorstel gepaard gaan beperkt. Op basis van een schatting door de raad voor de kindbescherming gaan wij er van uit dat de maatregel aan maximaal 500 jongeren per jaar zal worden opgelegd. Bij deze schatting is gekeken naar zaken waarin jeugdigen strafbare feiten plegen en daarnaast sprake is van schoolverzuim. Dit aantal is daarom als uitgangspunt genomen voor de berekening van de omvang van de administratieve lasten. Wanneer het aantal jongeren in een jaar dat een tbo-maatregel krijgt opgelegd meer of minder wordt, worden de administratieve lasten naar verhouding ook meer of minder.

Voor scholen worden de administratieve lasten en de uitvoeringslasten geschat op € 112.500 per jaar. Deze lasten hebben betrekking op het toelaten en inschrijven van de jongere op school (in BRON), het opstellen van een ontwikkelingsperspectief voor de jongere en het voeren van overleg met reclassering. De omvang van de administratieve lasten en de uitvoeringslasten voor de mbo-instellingen zijn beperkt. Bij de berekening hiervan is uitgegaan van 100 jongeren per jaar die in het mbo met een tbo-maatregel worden geplaatst. Verwacht wordt dat het dan zal gaan om een bedrag van € 45.000 per jaar voor alle mbo-instellingen. De lasten bestaan uit het opstellen plan van aanpak t.b.v. advies aan de rechter, het toelaten van de jongere en inschrijven op de instelling (in BRON), het opstellen van een (bijlage bij de) onderwijsovereenkomst en het voeren van overleg met reclassering. Zowel voor de scholen voor voortgezet onderwijs als voor de mbo-instellingen geldt dat moet worden opgemerkt dat het voor de hand ligt dat een deel van de geraamde administratieve lasten nu ook aan de orde is omdat er zeker jongeren zullen zijn die een tbo-maatregel krijgen opgelegd en die al in het onderwijsstelsel zitten en veelvuldig verzuimen of zaten.

Voor alle samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs (75) gezamenlijk worden deze lasten geschat op € 90.00 per jaar. Het gaat dan om het zoeken naar een plek op een school voor de jongere nadat het samenwerkingsverband een melding van het openbaar ministerie heeft ontvangen en het doorgeven aan het openbaar ministerie dat een plek is gevonden voor de jongere.

Tot slot worden er enige administratieve lasten voor ouders of voogden verwacht als gevolg van de invoering van de tbo-maatregel. Deze lasten hebben betrekking op het voeren van overleg met de school over het ontwikkelingsperspectief. Het gaat om circa 1000 uren per jaar voor 500 ouders of voogden. De ouders of voogden hebben geen administratieve lasten die betrekking hebben op het aanmelden bij het samenwerkingsverband of de school; dit wordt verzorgd door het OM of het samenwerkingsverband.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Artikel I houdt wijzigingen in van het Wetboek van Strafrecht. Onderdeel A heeft betrekking op artikel



77h Sr dat een opsomming bevat van alle sancties die in het jeugdstrafrecht kunnen worden opgelegd. Onderdeel B wijzigt artikel 77u Sr; op de beslissing tot wijziging van een tbo-maatregel zijn daarmee de voorschriften inzake de raadkamerprocedure van toepassing. Onderdeel E wijzigt artikel 77hh Sr. Ook dit artikel bevat een opsomming van sancties. In deze opsomming wordt de tbo-maatregel opgenomen tussen de sancties waarbij de raad voor de kindbescherming een wettelijke taak heeft in de advisering, voorbereiding, ondersteuning of het toezicht.

Onderdeel D regelt de invoering van de tbo-maatregel. Hierin voorzien de voorgestelde artikelen 77wg tot en met 77wi Sr. Voor zover de artikelen en afzonderlijke leden nadere toelichting behoeven, gaan wij daarop hieronder afzonderlijk in. Op deze plaats verduidelijken wij dat de voorgestelde regeling is geënt op de regeling van de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (artikel 77w Sr e.v.). Het verschil met die maatregel is dat met de tbo-maatregel uitsluitend een verplichte deelname aan onderwijs wordt beoogd en geen verdergaande deelname aan behandelprogramma's. De maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige is wel op gedragsbeïnvloeding door middel van behandeling gericht. Voor beide maatregelen geldt dat van vrijheidsbeneming in de justitiële jeugdinrichting in beginsel geen sprake is.

Artikel 77wg, eerste lid, Sr

Artikel 77wg, eerste lid, Sr somt de voorwaarden op waaraan moet zijn voldaan om de tbo-maatregel te kunnen opleggen. Het gaat om voorwaarden die het materiële toepassingsbereik van de maatregel markeren. De maatregel kan worden opgelegd naar aanleiding van een enkel misdrijf, een veelvoudigheid van begane misdrijven die gezamenlijk worden berecht of naar aanleiding van voorafgegane veroordelingen. In deze vereisten, die ook bij andere maatregelen in strafrecht voorkomen, komt zo tot uitdrukking dat rechter ook de recidive mag meewegen bij zijn overwegingen om de maatregel op te leggen. Dit is van belang omdat het opleggen van de maatregel juist zinvol zal kunnen zijn wanneer tussen het plegen van die strafbare feiten en de geringe motivatie om aan onderwijs deel te nemen, een verband aanwezig is. Een dergelijk verband kan blijken wanneer ook naar eerder begane strafbare feiten wordt gekeken. Deze toepassingsvereisten staan niet op zichzelf. De maatregel dient volgens het voorgestelde artikel 77wg, eerste lid, Sr ook in het belang te zijn van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de jeugdige of jongvolwassene. De maatregel kan zo uitsluitend worden opgelegd in een situatie waarbij redelijkerwijze mag worden aangenomen dat een verplichting tot het langdurig volgen van onderwijs, meer dan een verblijf in een justitiële jeugdinrichting, zal bijdragen aan het voorkomen van nieuwe strafbare feiten door de verdachte. De gevallen waarin dit kan worden aangenomen, zijn hiervoor in het algemeen deel van de memorie van toelichting al aangeduid. Wij doelen in het bijzonder op de situatie waarin het plegen van strafbare feiten gepaard is gegaan met een gebrekkige schoolcarrière. Uit het vereiste dat de maatregel in het belang moet zijn van de verdere ontwikkeling volgt dat het alsnog volgen van onderwijs naar verwachting zal bijdragen aan het voorkomen van verdere strafbare feiten door de veroordeelde. De tbo-maatregel beoogt aan het vinden van de juiste motivatie voor het volgen van onderwijs bij te dragen.

Artikel 77wg, tweede lid, Sr

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 77wg is geformuleerd waaruit de maatregel bestaat – het verplicht volgen van onderwijs in een school of onderwijsinstelling – en geeft de duur van die verplichting aan. Deze bedraagt een jaar. Voor het moment waarop deze termijn een aanvang neemt, worden in dit tweede lid nadere voorzieningen getroffen. De eerste is de gebruikelijke bepaling dat de termijn een aanvang neemt nadat de beslissing onherroepelijk is geworden. In aanvulling hierop wordt bepaald dat de termijn van de maatregel gaat lopen nadat de plaatsing op een school of onderwijsinstelling is geëffectueerd. De reden hiervoor is dat de plaatsing in tijd volgt op het vonnis. Volgens de systematiek van de wetgeving met betrekking tot het passend onderwijs leidt de rechterlijke beslissing tot een aanmelding van de tbo-gestelde bij het samenwerkingsverband en zal het samenwerkingsverband voor de feitelijke plaatsing op een school zorgdragen. Met de aanvullende bepaling wordt voorkomen dat de tijd die hiermee gemoeid is ten koste gaat van de onderwijstijd. Ook het bepaalde in de laatste volzin hangt hiermee samen. Hier is voorzien in de mogelijkheid dat de rechter in zijn vonnis nadere bepalingen opneemt met het oog op een goede uitvoering van de maatregel. Wij denken daarbij in het bijzonder aan de situatie waarin wordt beoogd de maatregel een aanvang te laten nemen op het moment dat een schooljaar of een onderdeel van een beroepsopleiding (module) begint. Dit heeft de voorkeur boven een aanvang van de onderwijsdeelname – bijvoorbeeld – midden in het jaar of bijvoorbeeld tegen het einde van een module. Daarmee zou immers kostbare onderwijstijd verloren gaan. Ook zou de termijn van de maatregel opgesoupeerd raken, zonder dat daarvan concrete onderwijsresultaten te verwachten zijn.

Artikel 77wg, derde en tiende lid, Sr

Artikel 77wg, derde lid, regelt het advies van de raad voor de kindbescherming en, voor de gevallen



waarin daarvan sprake is, het plan van aanpak dat met het bevoegd gezag van de mbo-instelling wordt opgesteld. Zoals wij in het algemeen deel van de toelichting hebben uiteengezet, zijn de plaatsingsmogelijkheden in het algemeen mede afhankelijk van onderwijsresultaten die in het verleden werden behaald, de intellectuele capaciteiten van de verdachte, de opleidingsmogelijkheden (inclusief de beroepspraktijkvorming die deel uitmaakt van de opleiding) van de instelling, de vraag of aan bepaalde toelatingseisen is voldaan en het beoogde instroommoment. Deze toelatingseisen vloeien uit de onderwijswetgeving al voort. De reclassering of de raad voor de kindbescherming zal over deze vragen advies aan de rechter uitbrengen. Het plan van aanpak is van belang omdat de rechterlijke beslissing die daarop volgt niet alleen richting de veroordeelde een verplichtend karakter draagt maar ook richting de mbo-instelling. Dit geldt overigens ook voor een plaatsing op een school voor voortgezet (speciaal) onderwijs. Hier kan echter van het opstellen van een plan van aanpak worden afgezien aangezien aansluiting wordt gezocht bij de zorgplicht op grond van de Wet passend onderwijs. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting gingen wij daarop al in. Ook deze zorgplicht gaat ervan uit dat de school of onderwijsinstelling de jeugdige voor een plaatsing en passend onderwijs zorg zal dragen. Dit heeft ook gevolgen voor het moment waarop de tenuitvoerlegging van de tbo-maatregel een aanvang neemt. Dit is, zoals hiervoor werd aangegeven, niet aanstonds nadat de maatregel voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden, maar wanneer ook het plaatsingsproces is afgerond. Over de juiste inbedding in de onderwijswetgeving komen wij hierna te spreken. Wij verwijzen in dit verband naar de toelichting op de artikelen II tot en met IV van dit artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting.

Het derde lid van artikel 77wg Sr verwijst overigens nog naar de situatie waarin de verdachte ten tijde van plegen van het misdrijf al de leeftijd van 18 jaar had bereikt. In dat geval brengt niet de raad voor de kindbescherming maar de reclassering advies uit. Ook het plan van aanpak wordt dan door de reclassering opgesteld, niet door de raad.

In verband met het plan van aanpak is ook het voorgestelde tiende lid van artikel 77wg Sr van belang. Dit bepaalt dat op de gezamenlijke voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de punten waarop in het plan van aanpak wordt ingegaan. Het zal hierbij kunnen gaan om vereisten die raken aan de uitvoerbaarheid van de maatregel en die relevant zijn bij de advisering aan de rechter vóórdat deze zijn beslissing formuleert.

Artikel 77wg, vierde lid, Sr

Dit artikellid regelt de dadelijke tenuitvoerlegging van de tbo-maatregel wanneer verondersteld mag worden dat de dadelijke tenuitvoerlegging in het belang van de jeugdige is. Een soortgelijke voorziening is getroffen bij de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (artikel 77w, zesde lid, Sr). De maatwerkbenadering die aan beide maatregelen ten grondslag ligt, vraagt om een gedegen voorbereiding waarbij de belangen van de verdachte nadrukkelijk worden gewogen. Aan de hier voorgestelde maatregel ligt ten grondslag dat het verplicht volgen van onderwijs aan de resocialisatie positief bijdraagt. Van belang is dan dat met het volgen van onderwijs ook zo snel mogelijk een aanvang kan worden genomen.

Artikel 77wg, vijfde en zevende lid, Sr

Deze artikelleden benoemen de actoren die bij de totstandkoming en uitvoering van de maatregel betrokken zijn. De jeugdreclassering of een reclasseringsinstelling voor volwassenen hebben tot taak de voorbereiding van en de ondersteuning bij de uitvoering van de maatregel. In de gevallen waarin het een minderjarige verdachte betreft, zal de raad voor de kindbescherming, als casusregisseur, toezien op de voorbereiding van de maatregel door de jeugdreclassering.

Artikel 77wg, zesde lid, Sr

Dit artikellid regelt dat bij de tenuitvoerlegging van de maatregel kan worden verlangd dat hij medewerking verleent aan identiteitsvaststellende maatregelen. De verplichting medewerking te verlenen aan deze maatregelen geldt binnen de gehele strafrechtsketen sinds de invoering van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Stb. 2009, 317). Het wetsvoorstel is in lijn hiermee vormgegeven.

Artikel 77wg, negende lid, Sr

Dit artikellid regelt onder meer de vervangende vrijheidsbenaming die volgt wanneer de tbo-gestelde niet of onvoldoende aan de tenuitvoerlegging van de maatregel meewerkt. Het artikellid verwijst hiertoe naar artikel 77wc waar in een uitputtende regeling is voorzien (artikel 77wc, eerste tot en met zesde lid). Daarnaast worden de bepalingen betreffende de time-outregeling, het elektronisch toezicht



en de nachtdetentie bij de GBM van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 77wh

Artikel 77wh geeft de mogelijkheid de maatregel een andere invulling te geven. Hiervoor kan gedurende de looptijd van de maatregel aanleiding ontstaan, bijvoorbeeld omdat het gezin van de veroordeelde verhuist. Wanneer dit in het belang van de jeugdige is, kan de maatregel een andere invulling krijgen. De wijziging houdt dan in dat de maatregel in een ander landsdeel ten uitvoer zal worden gelegd. De bepalingen uit artikel 77wg Sr over de betrokkenheid van de school of onderwijsinstelling bij de totstandkoming van de rechterlijke beslissing tot het opleggen van de maatregel, zijn hier van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 77wi

In voorkomende gevallen zal ook de mogelijkheid van een verlenging aan het verwezenlijken van de doelstelling van de tbo-maatregel kunnen bijdragen. Hierop ziet artikel 77wi Sr. Hierin is artikel 77wb, 77wc en 77wh van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit artikel regelt zo de vervangende jeugddetentie die in het vonnis zal worden bepaald voor het geval de veroordeelde de verplichtingen die uit de maatregel voortvloeien, niet naleeft. In dat geval overigens kan ook sprake zijn van een wijziging van de maatregel (voorgestelde artikel 77wh) of de verlenging van de maatregel (artikel 77wi).

Artikel II

In dit artikel zijn de noodzakelijke wijzigingen in de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) opgenomen. In onderdeel A wordt voorgesteld dat het ondersteuningsplan van een samenwerkingsverband moet voorzien in een beschrijving van de wijze waarop het samenwerkingsverband uitvoering geeft aan de tbo-maatregel. In onderdeel B is een bepaling voorgesteld die regels geeft voor de toelating en verwijdering van leerlingen aan wie een tbo-maatregel is opgelegd. In het algemeen deel van de toelichting is hierop al ingegaan. In het eerste lid is bepaald dat het openbaar ministerie melding doet van de tbo-maatregel bij het samenwerkingsverband waar de leerling woonachtig is. Deze situatie wijkt af van de inschrijving van andere leerlingen, omdat voor andere leerlingen geldt dat de ouders hun kind aanmelden bij de school van hun keuze. In de overige leden wordt de procedure voor de toelating verder uitgewerkt. Deze procedure sluit zoveel mogelijk aan bij de procedure die geldt voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven uit de Wet passend onderwijs. Omwille van de duidelijkheid is er voor gekozen om deze procedure voor een tbo-leerling in een zelfstandig artikel te regelen. In onderdeel C wordt voorgesteld om de gang naar de tijdelijke geschillencommissie niet open te stellen voor geschillen over toelating en verwijdering van tbo-leerlingen. Reden hiervoor is dat een dergelijke procedure de rechterlijke uitspraak waarbij de tbo-maatregel is opgelegd, kan doorkruisen. Dit achten wij onwenselijk.

Artikel III

Dit onderdeel van het wetsvoorstel regelt de noodzakelijke wijzigingen in de Wet op de expertisecentra (WEC). Deze wijzigingen corresponderen met de wijzigingen die worden voorgesteld in de WVO maar hebben betrekking op het voortgezet speciaal onderwijs.

Artikel IV

Dit onderdeel heeft betrekking op de bekostigde instellingen voor educatie en beroepsonderwijs. Deze vinden wettelijke regeling in de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web). Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen.

In onderdeel A wordt de onderwijsinstelling de algemene verplichting opgelegd om in het kader van deze maatregel samen te werken met de reclassering of kindbescherming indien deze instantie voornemens is om de rechter te adviseren een jeugdige of jongvolwassene een onderwijsvoorwaarde of tbo-maatregel op te leggen. Dit gesprek is bedoeld om te komen tot een plan van aanpak waarmee reclassering/raad en onderwijsinstelling instemmen. Dat plan van aanpak maakt deel uit van het advies aan de rechter. Dit voorschrift vormt geen inbreuk op het toelatingsbeleid van instellingen. Wel zal in het kader van het inspectietoezicht worden gezien op welke wijze een instelling meewerkt aan verzoeken van reclassering of kindbescherming.

Onderdeel B wijzigt artikel 8.1.1 van de Web. Het voegt daarin een artikellid toe dat regelt dat de onderwijsinstelling de tbo-gestelde passend onderwijs zal bieden. Dit moet worden gezien in nauwe samenhang voor het plan van aanpak, waarop wij hiervoor al ingingen. Voordat de strafrechter een onderwijsverplichting oplegt in een instelling die wordt beheerst door de Web, geeft



deze instelling in dit plan van aanpak aan welke beroepsopleidingsmogelijkheden er voor de verdachte bestaan. Dit is voor een geslaagde uitvoering van de bijzondere onderwijs voorwaarde of tbo-maatregel een noodzakelijk vereiste. Zoals wij hiervoor hebben aangegeven, kunnen over de inhoud van dit plan van aanpak bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Aan het eerdergenoemde plan van aanpak, zoals opgesteld door de raad/reclassering en de onderwijsinstelling waar de plaatsing wordt beoogd, komt grote betekenis toe bij de advisering aan de rechter over het opleggen van de onderwijsverplichting. In de gevallen waarin de rechter tot het opleggen van de maatregel beslist, wordt de veroordeelde op deze instelling geplaatst en neemt daar deel aan onderwijs. Vanaf dat moment informeert het bevoegd gezag de raad/reclassering over de wijze manier waarop de veroordeelde aan de onderwijsverplichting meewerkt. Dit regelt het voorgestelde artikel 8.1.8b (onderdeel D). Het melden van een gebrekkige naleving is hierbij overigens voldoende. Dit kan tot het tijdig bijsturen door de reclassering leiden, maar ook tot wijziging van de rechterlijke beslissing of, in het uiterste geval tot vrijheidsbeneming. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 8.1.8b verduidelijkt wat in dit verband onder de reclassering moet worden verstaan. Het gaat daarbij om de jeugdreclassering of om een reclasseringsinstelling voor volwassenen die met de ondersteuning van de maatregel is belast. Artikel 8.1.7.a (onderdeel C) heeft betrekking op het bindend studieadvies van het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling. Ook ten aanzien van leerlingen die op de instelling onderwijs volgen ter nakoming van een strafrechtelijke beslissing als bedoeld in de artikelen 77z en 77wg van het Wetboek van Strafrecht, geldt dit bindend studieadvies. Omdat het hierbij gaat om de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing, kan een negatief bindend studieadvies evenwel niet tot een eenzijdige opzegging van de onderwijsovereenkomst door het bevoegd gezag leiden. In de plaats daarvan, zo regelt het voorgestelde artikel 8.1.7a, lid 6, volgt melding van het voorgenomen besluit aan de reclassering. Zo kan via het openbaar ministerie een wijziging van de rechterlijke beslissing worden uitgelokt die tot de strafrechtelijke onderwijsverplichting heeft geleid.

Artikel VI

Indien het wetsvoorstel tot invoering van regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet) (Kamerstukken II 2012/13, 33 684) tot wet wordt verheven en in werking treedt, worden de in dit wetsvoorstel opgenomen verwijzingen naar de stichting als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg vervangen door een verwijzing naar de gecertificeerde instelling, belast met de uitvoering van de jeugdreclassering, als bedoeld in artikel 1 van de Jeugdwet.

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,