



Minister van Justitie en Veiligheid
Minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota inzake de terbeschikkingstelling aan het
onderwijs maatregel (tbo-maatregel)

Datum
4 november 2022

Ons kenmerk
4271087

1. Aanleiding

In het Commissiedebat georganiseerde criminaliteit, ondermijning en criminaliteitsbestrijding van 15 juni jl. heeft de Minister van Justitie en Veiligheid toegezegd om, samen met de Minister voor Rechtsbescherming, nog eens te kijken naar de terbeschikkingstelling aan het onderwijs maatregel (hierna tbo-maatregel). Zij gaf aan de Tweede Kamer hier na de zomer over te informeren.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd de invoering van de tbo-maatregel niet te overwegen. Tevens wordt u geadviseerd in te stemmen met de inhoud van de passage in de bijlage en versturing hiervan, middels opname in de Najaarsbrief over de Aanpak van Georganiseerde en Ondermijnende Criminaliteit, aan de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

De tbo-maatregel vindt haar oorsprong in de motie van het lid Marcouch c.s. van 30 november 2010 en is neergelegd in het wetsvoorstel "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)" uit 2014.^{1, 2} De tbo-maatregel verplicht veroordeelden tot het volgen van onderwijs met vervangende jeugddetentie als stok achter de deur (zie voor nadere toelichting van de maatregel paragraaf 4). Het wetsvoorstel is ter consultatie aan diverse adviesorganen³ en aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 63.

² Staatscourant 2018 nr. 8959, gedateerd 16 februari 2018. 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).

³ De volgende adviesorganen werd om advies gevraagd: de Raad voor de rechtspraak, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Onderwijsraad, de Nederlandse orde van advocaten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de reclasseringsorganisaties (3RO), Jeugdzorg Nederland en het College Bescherming

⁴ Zij hebben overwegend kritisch geadviseerd. In 2017 is daarom besloten het wetsvoorstel niet verder in procedure te brengen.⁵ Naar aanleiding van het Commissiedebat van 15 juni jl. is er overleg gevoerd met OCW en zijn de eerder verkregen adviezen besproken. Op basis van de adviezen is geconcludeerd dat de overwegingen van destijds nog steeds van toepassing zijn en er nog steeds geen meerwaarde wordt gezien in de invoering van een tbo-maatregel.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen

Datum
4 november 2022

Ons kenmerk
4271087

In de adviezen werden onder andere de volgende bezwaren geuit:

- Het is niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van de tbo-maatregel ten opzichte van reeds bestaande mogelijkheden om jongeren tot 23 jaar te verplichten onderwijs te volgen op grond van de Leerplichtwet 1969, een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling en een gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) waarbij het volgen van onderwijs wordt opgelegd.⁶
- Zowel de Onderwijsraad als de Raad van State acht het onwenselijk dat de school onderdeel wordt van de strafrechtelijke keten en dat het onderwijs mede-uitvoerder wordt van een strafrechtelijke sanctie als de tbo-maatregel.
- Er worden vraagtekens gezet bij de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de tbo-maatregel. Beoogd wordt de onderwijswetgeving zo aan te passen dat, indien de rechter de tbo-maatregel oplegt, er altijd plaatsing gerealiseerd wordt op een school met een passend onderwijsaanbod. De vraag rijst of deze scholen (inclusief het speciaal onderwijs) qua opzet en expertise voldoende toegerust zijn om deze groep jongeren te onderwijzen en ondersteunen.

Huidig beleid op het snijvlak van criminaliteitspreventie en onderwijs

Er zijn tal van interventies en programma's die, net als de tbo-maatregel, onderwijs inzetten als preventief instrument; om te voorkomen dat jongeren afglijden naar criminaliteit en/of na het plegen van een delict recidiveren. Het huidige kabinet investeert fors in criminaliteitspreventie en beleid op het snijvlak van preventie en onderwijs, onder andere door uitvoering te geven aan: de brede preventieaanpak jeugdcriminaliteit, Vrijheidsbenaming Op Maat en de aangescherpte verzuimaanpak.

- Brede preventieaanpak (georganiseerde en ondermijnende) jeugdcriminaliteit
Op 1 juli jl. is de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de brede preventieaanpak (georganiseerde en ondermijnende) jeugdcriminaliteit.⁷ Hiermee wordt voor het eerst substantieel en structureel ingezet op Preventie met Gezag.⁸ De brede preventieaanpak biedt geselecteerde gemeenten mogelijkheden om jongeren op het rechte pad te houden, zo ook door interventies op het gebied van criminaliteitspreventie en het betrekken van

Persoonsgegevens. Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft geen inhoudelijk advies uitgebracht over het wetsvoorstel.

⁴ Advies Raad van State, gedateerd 6 november 2014, No.W03.14.0064/II.

⁵ Nader Rapport, gedateerd 20 december 2017, nr. 2146778.

⁶ Indien het jeugdstrafrecht wordt toegepast kan het volgen van onderwijs ook aan adolescenten (18 tot 23 jaar) worden opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling of als onderdeel van een GBM.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 28741, nr. 86.

⁸ Met de extra coalitieakkoordmiddelen voor de preventie van jeugdcriminaliteit wordt dit jaar met €60 miljoen geïnvesteerd, oplopend naar €143 miljoen vanaf 2025 (bestaande uit €82 miljoen voor preventie ondermijning bij Prinsjesdag 2021 en €61 miljoen voor brede criminaliteitspreventie bij Coalitieakkoord).

onderwijs daarbij in specifieke wijken toe te passen. Er wordt gebruik gemaakt van effectief bewezen (gedrags)interventies zoals 'Alleen jij bepaalt wie je bent' (AJB). AJB is een effectief bewezen, door het NJI erkende, gedragsinterventie die zich ten doel stelt om de ontwikkeling van delinquent en/of overlastgevend gedrag bij jongeren tussen de 12 en 18 jaar te voorkomen. Via sportclinics door topsporters op school worden jongeren gestimuleerd om deel te nemen aan een gestructureerde vrijetijdsbesteding bij geselecteerde sportverenigingen.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen

Datum
4 november 2022

Ons kenmerk
4271087

- Vrijheidsbeneming Op Maat
Het programma Vrijheidsbeneming Op Maat (VOM) is in de zomer van 2019 gestart met als doel het bieden van meer maatwerk bij vrijheidsbeneming van justitiële jeugdigen. Passend onderwijs en arbeidstoeleiding nemen binnen VOM een prominente plek in. In het kader van VOM zijn er Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd (KVJJ) ingevoerd. De KVJJ is een laag beveiligde voorziening waar begeleiding zo dicht mogelijk bij de leefwereld van de jeugdigen plaatsvindt. Positieve elementen zoals school en werk kunnen zoveel mogelijk doorgaan tijdens het verblijf in de KVJJ. Daarnaast worden JJI's omgevormd naar zwaardere beveiligde Forensisch Centra Jeugd (FCJ) waar meer individuele en langdurige behandeling plaatsvindt. Binnen de FCJ wordt een integraal en doorlopend dagprogramma geboden dat erop gericht is een passend aanbod te bieden bestaande uit behandeling, onderwijs, arbeidstoeleiding en recreatie.
- Aangescherpte verzuimaanpak
Op 28 maart 2022 is de Tweede Kamer door de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs geïnformeerd over de aangescherpte verzuimaanpak.⁹ Leidend voor deze aanpak is de opdracht uit het Coalitieakkoord om het aantal onnodige thuiszitters te verlagen. De aanpak richt zich onder andere op het verbeteren van de verzuimregistratie waardoor eerder patronen zichtbaar worden en er eerder ingegrepen kan worden. Tevens wordt ingezet op het versterken van de samenwerking tussen onderwijs en zorg en het terugdringen van het aantal vrijstellingen onder artikel 5a van de Leerplichtwet¹⁰ zodat er voor ieder kind een passende plek binnen het onderwijs gevonden kan worden.

4. Toelichting

Volgens het wetsvoorstel uit 2014 verplicht de tbo-maatregel veroordeelden tot het volgen van onderwijs met vervangende jeugddetentie als stok achter de deur. De maatregel is zo ontworpen dat de rechter deze oplegt 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. Hieruit volgt dat een tbo-maatregel in de praktijk kan resulteren in een vervangende jeugddetentie met de maximum duur van een jaar. De tbo-maatregel kan worden opgelegd aan jongeren en jongvolwassenen van 12 tot 23 jaar op wie het jeugdstrafrecht wordt toegepast. Tbo richt zich met name op jongeren en jongvolwassenen die (herhaaldelijk) een strafbaar feit hebben gepleegd en geen

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 26695, nr. 138.

¹⁰ Dit artikel voorziet in vrijstelling indien "de jongere op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten."

startkwalificatie hebben, bij wie tevens de verwachting is dat zij met (enige) dwang te motiveren zijn aan een bij hen passende vorm van onderwijs deel te nemen. Verondersteld wordt dat deelname aan passend onderwijs en het (mogelijkerwijs) behalen van een startkwalificatie de uitgangspositie van de tot tbo-veroordeelde jongeren op de arbeidsmarkt verbetert en recidive terugdringt.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen

Datum
4 november 2022

Ons kenmerk
4271087

4.1 Politieke context

Met het wetsvoorstel tot invoering van de tbo-maatregel werd destijds uitvoering gegeven aan het regeerakkoord Bruggen Slaan en een motie van het lid Marcouch c.s. waarin de regering werd verzocht een tbo-maatregel te ontwerpen waarbij de deelname van jongeren aan onderwijs wordt afgedwongen met een vorm van vrijheidsbeneming (zie noot 1). Echter, na zeer kritische adviezen van diverse adviesorganen en van de Afdeling advisering van de Raad van State (zie noot 4), is in 2017 besloten het wetsvoorstel niet in te dienen bij de Tweede Kamer (zie noot 5).

In het Commissiedebat georganiseerde criminaliteit, ondermijning en criminaliteitsbestrijding van 15 juni jl. heeft lid Mutluer (PvdA) de Minister van Justitie en Veiligheid gevraagd nogmaals te kijken naar de tbo-maatregel. In dit debat hebben twee leden gereageerd op de vraag van lid Mutluer om een tbo-maatregel. Het lid van der Werf (D66) geeft aan voorzichtig positief tegenover het idee van een tbo-maatregel te staan. Lid Michon-Derkzen (VVD) erkent het belang van onderwijs in criminaliteitspreventie en benadrukt dat het onderwijs een belangrijk element is in Preventie met Gezag.

4.2 Financiële overwegingen

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uit 2014 wordt vermeld dat er geen extra kosten aan de uitvoering van de maatregel verbonden zijn. Vervolgens worden er in de toelichting administratieve kosten en uitvoerlasten gespecificeerd. Voor alle scholen gezamenlijk worden de administratieve lasten en de uitvoeringslasten geschat op €112.500 in totaal per jaar. Verwacht wordt dat de administratieve kosten en uitvoerlasten voor mbo-instellingen beperkt zullen zijn, dit wordt geschat op een bedrag van €45.000 per jaar voor alle mbo-instellingen. Voor alle samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs gezamenlijk worden deze lasten geschat op €90.000 per jaar. De scholen en mbo-instellingen worden niet voor de extra kosten gecompenseerd en er wordt in de berekeningen geen rekening gehouden met extra personeelslasten.

4.3 Juridische overwegingen

De invoering van de tbo-maatregel vereist wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet educatie en beroepsonderwijs. Deze wetswijzigingen worden gespecificeerd in het wetsvoorstel van 2014 maar zijn nooit doorgevoerd wegens het besluit om het wetsvoorstel niet nader in procedure te brengen (zie noot 5).

4.4 Krachtenveld

Om naar aanleiding van het Commissiedebat van 15 juni jl. te inventariseren of er draagvlak is voor de invoering van de tbo-maatregel is overleg gevoerd met beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW. Daarbij is geconcludeerd dat de overwegingen van destijds nog steeds van toepassing zijn en er nog steeds geen meerwaarde wordt gezien in de invoering van een tbo-maatregel. Het advies van de Onderwijsraad weegt in het bijzonder zwaar bij de heroverweging van de invoering van de tbo-maatregel.¹¹ Reden hiervoor is dat dit advies betrekking

heeft op het onderwijs die de maatregel in de praktijk zou moeten gaan uitvoeren.

Binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft afstemming plaatsgevonden met beleidsmedewerkers van DG Ondernijning en DG Straffen en Beschermen.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak
Criminaliteitsfenomenen

Datum
4 november 2022

Ons kenmerk
4271087

¹¹ Brief van de Onderwijsraad aan Staatssecretaris Dekker, d.d. 16 juni 2014, kenmerk 20140149/1073.