

onderwijs
in
justitiële
jeugd
inrichtingen

raad
wijs
onder

onderwijs
in
justitiële
jeugd
inrichtingen

Stelt u zich voor dat u rondloopt op een school. U loopt door een gang met aan weerszijden lokalen. In het eerste lokaal links zitten vijf jongeren van een jaar of 16, 17 aan tafeltjes. Ze werken elk met een eigen methode aan taal of rekenen. Aan de muur hangen posters over 'd's' en 't's', het decimale stelsel, een wereldkaart en een poster met gedragsregels. Op de deur is een aankondiging geplakt voor een project met een kunstenaar. De docent loopt rond, stimuleert de een aan het werk te gaan, geeft een ander uitleg, neemt bij een derde werk in om na te kijken. In het muzieklokaal oefenen drie jongeren op een gitaar. Verderop, in een lokaal vol materialen en machines, is een les houtbewerking bezig. Verspreid over drie werkbanken zijn vijf jongeren aan het zagen of met een beitel stukken hout weg aan het kappen. Een docent en assistent lopen rond, kijken of het goed gaat, geven instructies en doen handelingen voor. De ene jongere is enthousiast bezig; een ander steunt op de werkbank en zucht dat dit niet is wat hij wil leren. In andere ruimtes zijn jongeren aan het koken, sporten of een fiets aan het repareren. In de personeelskantine en de tuin lopen jongeren stage.

Er staan hier hoge hekken met prikkeldraad om het gebouw. Overal hangen camera's. Bij de ingang heeft u uw telefoon en laptop ingeleverd, uw paspoort laten zien en bent u 'metaalvrij' door een detectiepoort gegaan. Uw begeleider heeft meerdere deuren voor u opengemaakt en achter u weer gesloten. De deuren van de lokalen zijn op slot. Elke docent heeft een pieper aan de riem om alarm te kunnen geven. Op de gangen en bij de ingang van praktijklokalen staan detectiepoorten. Gereedschappen worden tijdens de les uitgedeeld en aan het einde van de les ingenomen, geteld en achter slot en grendel opgeborgen. Docenten en groepsleiders lopen met jongeren in groepjes van het ene naar het andere lokaal; en ook van de leefgroep naar school en omgekeerd. De jongeren wonen hier namelijk ook. U bent in een school binnen een justitiële jeugdinrichting.

	Woord vooraf	7
	In het kort	8
1.	Aanleiding	
	Aanhoudende zorg over onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen	11
1.1	Aanhoudende zorgen roepen vragen op over duurzaam realiseren onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen	12
1.2	Adviesvraag: wat is nodig om JJI-scholen beter in staat te stellen op een goede manier onderwijs te verzorgen in justitiële jeugdinrichtingen?	14
	Situatieschets	16
2	Advies	
	Waarborg dat onderwijs in justitiële jeugdinrichting tot zijn recht komt	23
2.1	Jongeren in justitiële jeugdinrichtingen hebben recht op onderwijs	24
2.2	Onderwijs tijdens verblijf in justitiële jeugdinrichting is van belang voor jongeren én samenleving	26
2.3	In justitiële jeugdinrichtingen komt onderwijs snel in de knel	29
2.4	JJI-onderwijs is onvoldoende in beeld bij onderwijsbeleid en bij andere onderwijsinstellingen	32
3	Aanbeveling een	
	Coördineer activiteiten van betrokken ministeries beter	35
3.1	Stem regels en systemen af	36
3.2	Ontwikkel een gedeelde visie op de rol en positie van onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen	39
3.3	Maak daarbij onderscheid tussen kort en lang verblijf	42
4.	Aanbeveling twee	
	Maak juridische kaders voor onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen passend	45
4.1	Geef JJI-scholen specifieke plek in een sectorwet	46
4.2	Verbreed mogelijkheden tot afname examens binnen en door JJI-scholen	50
4.3	Maak personeelsbeleid mogelijk dat past bij benodigd onderwijs	51
5	Aanbeveling drie	
	Versterk samenwerking tussen JJI-scholen en andere onderwijsinstellingen	57
5.1	Versterk samenwerking bij instroom, uitstroom en nazorg	58
5.2	Versterk samenwerking voor onderwijs tijdens verblijf	63
	Afkortingen	66
	Bijlage	
	Totstandkoming van dit advies	67
	Geraadpleegd	68
	Literatuur	69

Woord vooraf

Jaarlijks verblijven zo'n vijftienhonderd tot tweeduizend jongeren voor korte of langere tijd in een justitiële jeugdinrichting (JJI). Binnen de muren van de JJI volgen zij onderwijs. De omgeving waarin dit onderwijs plaatsvindt, verschilt echter aanzienlijk van de schoolomgeving voor de meeste jongeren. Het onderwijs in JJI's kent specifieke uitdagingen, die niet of minder gelden voor andere vormen van onderwijs. Er zijn signalen dat het onvoldoende lukt goed onderwijs te verzorgen voor jongeren in justitiële jeugdinrichtingen. De minister heeft de Onderwijsraad daarom verzocht advies uit te brengen hoe het beter kan.

Aan dat verzoek geeft de raad graag gehoor. De missie van de Onderwijsraad is immers bij te dragen aan goed onderwijs voor iedereen. Dus ook voor jongeren die korte of langere tijd geen onderwijs kunnen volgen binnen de reguliere schoolcontext. Ook wanneer het benodigde onderwijs andere wettelijke kaders en toezichthoudende en uitvoerende instanties vereist dan reguliere onderwijsvormen. En ook wanneer het verzorgen van onderwijs aan deze specifieke groep meer dan gemiddeld afstemming vergt tussen partners binnen en buiten het onderwijs. Voor jongeren in een JJI is goed onderwijs van groot belang. Het biedt perspectief op een betere toekomst, helpt vaardigheden en kennis te ontwikkelen en biedt de kans om succes te ervaren. Onderwijs draagt bij aan een kansrijke terugkeer naar het leven buiten de JJI, door jongeren op weg te helpen naar vervolgonderwijs of werk. Dat is ook voor de samenleving als geheel van belang.

Goed onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen vergt een gezamenlijke inspanning van betrokken ministeries en scholen. De raad adviseert een gedeelde visie te ontwikkelen op de rol en positie van onderwijs binnen de justitiële jeugdinrichting en in het onderwijsbestel, die erop gericht is dat jongeren de jeugdinrichting goed toegerust verlaten. Voor deze visie reikt de Onderwijsraad een aantal bouwstenen aan, van juridische kaders tot uitgangspunten voor de samenwerking tussen betrokken ministeries en tussen onderwijsinstellingen. Met dit advies beoogt de raad bij te dragen aan goed onderwijs voor een groep jongeren die misschien niet vanzelfsprekend op ieders netvlies staat, maar voor wie goed onderwijs het verschil kan maken.

Louise Elffers
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

In het kort

Jongeren in justitiële jeugdinrichtingen hebben recht op onderwijs. Dat zij onderwijs krijgen, is van groot belang voor henzelf en de samenleving als geheel. Er zijn aanhoudende zorgen over de manier waarop het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen is georganiseerd en gepositioneerd. De toegenomen gemiddelde leeftijd van de gedetineerde jongeren stelt ook andere eisen aan het onderwijs dan voorheen.

Om te waarborgen dat binnen jeugdinrichtingen op een goede manier onderwijs kan worden verzorgd, doet de raad drie aanbevelingen. Ten eerste: stem de regels en systemen van de betrokken ministeries beter op elkaar af en ontwikkel een gedeelde visie op de rol en positie van onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen. Ten tweede: pas de toepasselijke onderwijswetgeving aan om deze jongeren variatie in onderwijs te kunnen bieden, examens goed te kunnen organiseren en daar een passend personeelsbeleid op te kunnen voeren. Ten derde: versterk de samenwerking tussen JJI-scholen en andere onderwijsinstellingen.

Aanleiding:

aanhoudende zorgen over onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen

Elke dag verblijven bijna vijfhonderd jongeren in een justitiële jeugdinrichting. Op jaarbasis gaat het om zo'n vijftienhonderd tot tweeduizend jongeren. Van de jongeren die instromen, verblijft een aanzienlijk deel maar enkele weken tot maanden in de jeugdinrichting. Tijdens hun verblijf volgen ze onderwijs in een JJI-school. Er zijn al langer signalen dat het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen niet zo georganiseerd en gepositioneerd is dat scholen goed onderwijs kunnen geven. De jeugdinrichtingen kampen met capaciteits- en personeelstekorten die ook het onderwijs raken. Bovendien is de gemiddelde leeftijd van de jongeren de afgelopen tien jaar gestegen, vooral door de invoering van het adolescentenstrafrecht. Daarmee veranderen ook de onderwijsbehoeften. De scholen passen hun aanbod aan, maar lopen daarbij tegen formele en praktische belemmeringen aan, zoals ontbrekende of verouderde faciliteiten voor praktijkonderwijs, wettelijke beperkingen aan wat ze mogen aanbieden en gebrekkige mogelijkheden om examens af te nemen.

De afgelopen jaren hebben de inspecties van justitie, onderwijs, gezondheidszorg en arbeidsmarkt gezamenlijk intensief toezicht gehouden op de jeugdinrichtingen en de scholen. Ook andere instanties hebben zich daarover gebogen. Desondanks blijven er zorgen bestaan over het duurzaam realiseren van goed onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen. Op verzoek van de regering adviseert de Onderwijsraad wat ervoor nodig is om JJI-scholen in staat te stellen goed onderwijs te verzorgen voor jongeren in justitiële jeugdinrichtingen.

Advies:

waarborg dat onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen tot zijn recht kan komen

Jongeren in justitiële jeugdinrichtingen hebben recht op onderwijs. Dit onderwijs is van groot belang voor henzelf en de samenleving als geheel. De raad adviseert de betrokken ministeries beter te waarborgen dat onderwijs in jeugdinrichtingen tot zijn recht kan komen. Dat wil zeggen dat voor elke jongere een geregelde schoolgang verzekerd is, elke jongere toegang heeft tot onderwijs, eraan kan deelnemen en het onderwijs kan afronden met een diploma, getuigschrift of certificaat. Het betekent ook dat JJI-scholen kunnen werken aan onderwijsdoelen, naast en in samenhang met de pedagogische aanpak en doelen van de inrichting en het jeugdstrafrecht. Op dit moment is dit alles onvoldoende gewaarborgd.

Aanbeveling een:

coördineer activiteiten van betrokken ministeries beter

Er zijn verscheidene ministeries betrokken bij onderwijs aan jongeren in justitiële inrichtingen; in het bijzonder het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Elk ministerie heeft eigen uitvoeringsorganisaties en toezichthoudende instanties met eigen kaders, regels, systemen voor informatiedeling, verantwoording en monitoring, plancycli en termijnen. Dat brengt onnodig dubbel werk met zich mee en bemoeilijkt de taakuitvoering en de samenwerking van professionals binnen de jeugdinrichtingen en JJI-scholen.

De raad pleit ervoor regelgeving en systemen met betrekking tot onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen beter op elkaar af te stemmen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid zou hierin het voortouw moeten nemen, vanwege de stelselverantwoordelijkheid voor het jeugdstrafrecht. De raad beveelt verder aan om bij beslissingen over jongeren in justitiële jeugdinrichtingen onderwijsgerelateerde overwegingen evenwichtig mee te nemen, naast overwegingen vanuit het justitiële en behandelerspectief.

Om tot afstemming in beleid te komen is een gedeelde visie op de rol en positie van onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen nodig. De raad beveelt aan dat de betrokken ministeries zo'n visie ontwikkelen, samen met de justitiële jeugdinrichtingen en de JJI-scholen. De raad identificeert hiervoor een aantal belangrijke bouwstenen.

Aanbeveling twee:

maak juridische kaders voor onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen passend

Om voor jongeren in justitiële inrichtingen een breed onderwijsaanbod te kunnen verzorgen, examens goed te organiseren en een geschikt team van onderwijsgevers aan te stellen, is het nodig juridische kaders aan te passen. Bestaande wetgeving en kaders voor toezicht sluiten niet meer aan bij de gestegen gemiddelde leeftijd van jongeren in justitiële jeugdinrichtingen en de daaraan gerelateerde variatie aan onderwijsbehoeften.

De raad ziet hiervoor twee mogelijkheden: aanpassing van de Wet op de expertisecentra (Wec), waar de scholen nu onder vallen, of de JJI-scholen onderbrengen bij de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web).

De raad beveelt daarnaast aan wettelijk te regelen dat iedere JJI-school als examenlocatie kan fungeren voor vo- en mbo-examens, zodat jongeren geen examen hoeven te doen buiten de jeugdinrichting.

Tot slot dringt de raad erop aan de juridische kaders te verruimen, zodat er formeel ruimte komt voor personeelsbeleid gericht op variatie in het schoolteam. Het onderwijsaanbod en de specifieke kenmerken van de jongeren in justitiële jeugdinrichtingen vragen hierom.

Aanbeveling drie:

versterk samenwerking tussen JJI-scholen en andere onderwijsinstellingen

Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen kan alleen op een goede manier aangeboden worden als het verbonden is met het onderwijs 'ervoor' en 'erna'. Dit vergt een sterkere verbinding met onderwijsinstellingen buiten de jeugdinrichting. De bijzondere context van vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht maakt deze verbinding verre van vanzelfsprekend. Samenwerking en afstemming zijn nu veelal afhankelijk van de goede wil en inzet van individuele professionals van zowel JJI-scholen als externe onderwijsinstellingen.

De Onderwijsraad pleit voor een nauwere samenwerking tussen JJI-scholen en externe onderwijsinstellingen. Elke JJI-school heeft in de eigen omgeving een of enkele vaste samenwerkingspartners nodig om een gevarieerd onderwijsaanbod en maatwerk te kunnen realiseren. JJI-scholen en externe onderwijsinstellingen kunnen het onderlinge contact bij in- en uitstroom eenvoudiger maken en structureel samenwerken. De overheid kan verantwoordelijkheden verduidelijken en samenwerking faciliteren, bijvoorbeeld door juridische grondslagen tot stand te brengen voor gezamenlijke programma's of voor begeleiding bij afstandsonderwijs.



1 aan leiding

Aanhoudende zorg over onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen

Jongeren die verblijven in een justitiële jeugdinrichting, krijgen daar onderwijs. Over dit onderwijs bestaan al langere tijd zorgen. De vraag is of dit onderwijs wel goed genoeg georganiseerd en gepositioneerd is. Wat is nodig om JJI-scholen beter in staat te stellen op een goede manier onderwijs te verzorgen voor gedetineerde jongeren?

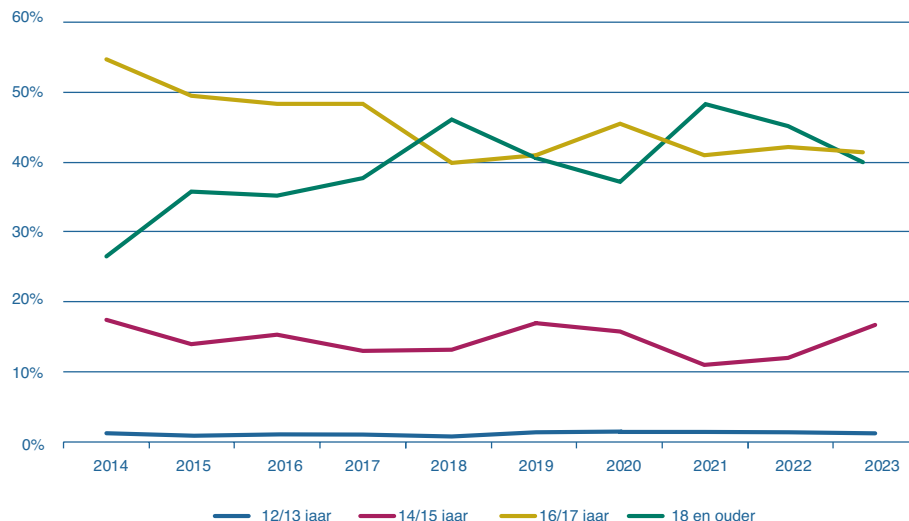
Er zijn al langer zorgen of het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen goed genoeg georganiseerd en gepositioneerd is. Zijn de scholen in staat gedetineerde jongeren onderwijs te bieden dat past bij hun uiteenlopende behoeften? Personeelstekorten en de veranderde populatie in de jeugdinrichtingen maken die vraag extra urgent.

1.1 Aanhoudende zorgen roepen vragen op over duurzaam realiseren onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen

Elke dag verblijven bijna vijfhonderd jongeren¹ in een jeugdinrichting.² Een verblijf duurt meestal enkele weken tot maanden, maar het kan ook een paar dagen of enkele jaren zijn. Het gaat jaarlijks om zo'n vijftienhonderd tot tweeduizend jongeren.³ Tijdens hun verblijf in de jeugdinrichting volgen zij onderwijs, als onderdeel van het verplichte dagprogramma. Om onderwijs te verzorgen is aan elke jeugdinrichting een school verbonden. Die school is een zelfstandige organisatie naast de jeugdinrichting, met een eigen schoolleiding en schoolbestuur.⁴

De jeugdinrichtingen kampen met capaciteits- en personeelstekorten. Die raken ook het onderwijs. Zo stellen personeelstekorten beperkingen aan het dagprogramma, waarvan het onderwijs een belangrijk onderdeel is. Hierdoor staan een warme overdracht tussen groepsleiders en docenten en andere vormen van afstemming tussen leefgroepen, behandelaars en de school onder druk.

Ook is de populatie van jeugdinrichtingen veranderd.⁵ Door de invoering van het adolescentenstrafrecht in 2014 kunnen ook 18-plussers in een justitiële jeugdinrichting terecht komen.⁶ De gemiddelde leeftijd van de populatie is de afgelopen tien jaar aanzienlijk gestegen (zie de Situatieschets na dit hoofdstuk). Daarmee veranderen de onderwijsbehoeften van gedetineerde jongeren. De populatie bestaat inmiddels grotendeels uit jongeren die een entreeopleiding of een andere vorm van beroepsonderwijs volgen, jongeren in de bovenbouw van havo en vwo en jongeren bij wie training aan de orde is gericht op versterking van arbeidsmarktvvaardigheden en arbeidsmarkttoeleiding. De JJI-scholen zijn bezig hun aanbod op deze veranderde populatie aan te passen. Ze lopen daarbij tegen formele en praktische belemmeringen aan, zoals ontbrekende of verouderde faciliteiten voor praktijkonderwijs, wettelijke beperkingen aan wat ze mogen aanbieden⁷ en onvoldoende mogelijkheden om examens af te nemen.



Figuur 1: Instroom justitiële jeugdinrichtingen naar leeftijd bij binnenkomst ⁸

- 1 Waar in dit advies sprake is van 'jongeren' worden ook 'jongvolwassenen' bedoeld, tenzij anders aangegeven.
- 2 Met de opening van een nieuwe jeugdinrichting in Veenhuizen en de voorgenomen uitbreiding van Forensisch Centrum Teylingereind neemt de capaciteit toe. Daarmee zal ook het aantal jongeren dat in een jeugdinrichting onderwijs volgt, stijgen.
- 3 Cijfers verkregen van de Dienst Justitiële Inrichtingen.
- 4 Zie verder de situatieschets aan het eind van dit hoofdstuk.
- 5 Inspectie Justitie en Veiligheid 2018, 2019 en 2021a; Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, 2022; Schmidt & Rap, 2019.
- 6 Uit Beijerse, 2021, 58-61; Schmidt & Rap, 2019.
- 7 Inspectie van het Onderwijs, 2024a en 2024b.
- 8 Procentuele leeftijdsverdeling van de jongeren in justitiële jeugdinrichtingen 2014-2023 op basis van instroom. Grafiek verkregen van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Veranderde populatie

Door de invoering van het adolescentenstrafrecht stromen meer meerderjarigen in justitiële jeugdinrichtingen in; van 9% in 2014 naar 26% in 2021.⁹ In 2014 was ongeveer 55% van de jongeren op het moment van instroom 16 of 17 jaar en zo'n 28% was 18 jaar of ouder.¹⁰ De jaren daarna daalde het aandeel 16- en 17-jarigen en steeg de categorie 18 jaar en ouder. In 2018 was de laatste categorie het grootst met 46%, tegen 40% 16- en 17-jarigen. Sinds 2018 fluctueren de percentages. De grootste uitschieter was 2021 met zo'n 48% jongeren van 18 jaar en ouder en 39% 16- en 17-jarigen. Daarna daalde het aandeel 18-plussers weer iets tot 40% in 2023. Het aandeel 12- en 13-jarigen is het afgelopen decennium stabiel rond de 2% gebleven. Het aandeel 14- en 15-jarigen schommelde in deze periode tussen 15% en 12% (zie figuur 1).

Het gaat hier om de leeftijd bij binnenkomst. Ruim 80% van de jongeren is bij binnenkomst al 16 jaar of ouder, wat overeenkomt met het examenjaar van het vmbo en met de bovenbouw van havo en vwo. De meeste jongeren blijven zo kort in de inrichting dat de leeftijd bij binnenkomst ook de leeftijdscategorie tijdens verblijf is. Bij de maximale duur van de jeugddetentie (24 maanden) en vooral bij de maximale verlenging van een zogeheten PIJ-maatregel kan de leeftijd van een gedetineerde jongere echter oplopen tot ver in de 20.¹¹

De afgelopen jaren hebben betrokken inspecties uit de domeinen van justitie, onderwijs, gezondheidszorg en arbeidsmarkt gezamenlijk intensief toezicht gehouden op de justitiële jeugdinrichtingen.¹² De inspecties zagen dat de jeugdinrichtingen en de daaraan verbonden scholen proberen onderling meer samen te werken ten behoeve van doorlopende behandel- en onderwijstrajecten, een beter leef- en behandelklimaat en een gevarieerder onderwijsaanbod. De inspecties constateerden echter ook aanhoudende knelpunten.¹³ In de zomer van 2021 kozen ze voor intensief toezicht, omdat het aanhoudende capaciteits- en personeelstekort bij de jeugdinrichtingen negatief uitpakt voor het toekomstperspectief van de jongeren.¹⁴ Enkele maanden later stelden de inspecties vast dat de jeugdinrichtingen en de scholen hun best deden om de problemen te boven te komen, maar dat zij dit niet alleen konden. Het ontbrak aan randvoorwaarden om hun taken overeenkomstig wettelijke eisen uit te voeren.¹⁵ Daarop zetten de betrokken ministeries verschillende interventies in. In september 2023 kwamen de inspecties tot de conclusie dat de benodigde kwaliteitsverbetering was ingezet en het intensief toezicht daarom kon worden beëindigd, maar dat nog niet alle geconstateerde problemen waren opgelost.¹⁶

Ondertussen bogen ook andere instanties zich over de situatie in de justitiële jeugdinrichtingen en het onderwijs op de daaraan verbonden scholen. Zo heeft de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming vraagtekens geplaatst bij het onderwijsaanbod voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.¹⁷ Begin 2023 verschenen de resultaten van een interdepartementaal beleidsonderzoek naar jeugdcriminaliteit.¹⁸ De onderzoekscommissie stelde onder andere vast dat de effectiviteit van kortverblijf verbeterd moet worden en dat de doorstroom van jongeren uit justitiële jeugdinrichtingen naar reguliere mbo-opleidingen versoepeling behoeft. De onderzoekscommissie deed onder meer suggesties voor een alternatief dagprogramma, effectievere nazorg en de aanstelling van een tijdelijke landelijke coördinator, die de samenwerking tussen jeugdinrichtingen en mbo-instellingen faciliteert.¹⁹ Ook zou de rol van individueel trajectbegeleiders groter moeten worden voor de overgang van onderwijs 'binnen' naar onderwijs 'buiten'. Het Nederlands Jeugdinstituut verkende de overgang van jongeren in de gesloten jeugdzorg en in justitiële geslotenheid naar het middelbaar beroepsonderwijs en stelde vast dat het onderwijsaanbod in geslotenheid lang niet altijd aansluit op de behoefte van een jongere. Ook blijken instroommomenten van mbo-instellingen niet aan te sluiten bij het moment waarop een jongere wil doorstromen, en zitten VOG-eisen (verklaring omtrent het gedrag) in de weg bij instroom in vervolgoopleidingen en stages.²⁰

⁹ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, 2022, 18.

¹⁰ Cijfers verkregen van de Dienst Justitiële Inrichtingen. DJI differentieert boven de 18 jaar niet verder. Zie ook Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, 2022.

¹¹ PIJ staat voor 'plaatsing in een inrichting voor jeugdigen' (artikel 77s Sr). Zie Uit Beijerse, 2021, 180-185.

¹² De Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie van het Onderwijs.

¹³ Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021a; Minister voor Rechtsbescherming, 2021.

¹⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021b.

¹⁵ Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021c.

¹⁶ Inspectie Justitie en Veiligheid, 2023.

¹⁷ Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2022; Minister voor Rechtsbescherming, 2023c.

¹⁸ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, 2022; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2023.

¹⁹ Inmiddels heeft het ministerie van OCW een opdracht verstrekt aan het Kohnstamm Instituut en AEF.

²⁰ Fafieanie & De Jong, 2023.

Dat de inspecties het intensieve toezicht inmiddels beëindigd hebben, geeft aan dat de acute nood voorbij is. Er is verbetering te zien. Het vorige kabinet heeft extra middelen beschikbaar gesteld, bijvoorbeeld voor betere nazorg.²¹ Tegelijkertijd tonen de inspectiebrieven en genoemde onderzoeken dat de gesignaleerde knelpunten nog niet verholpen zijn. Bovendien heeft de Onderwijsinspectie bij kwaliteitsonderzoeken in 2024 twee van de vijf onderzochte JJI-scholen een onvoldoende toegekend.²²

Er blijven dus zorgen bestaan over de mate waarin het lukt om op een goede manier onderwijs binnen justitiële jeugdinrichtingen te realiseren. Het is nodig de ingezette kwaliteitsslag voort te zetten en bestendigen. Het onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen verbeteren, vereist meer dan enkele praktische oplossingen voor tijdelijke problemen. Er moet worden nagedacht over de structurele organisatie van dit type onderwijs, over de inbedding en positionering in de regelgeving rond de bekostigings-, plannings- en informatiesystemen en over de houdbaarheid van de inrichting van dit onderdeel van het onderwijsbestel in bredere zin.

1.2 Adviesvraag: wat is nodig om JJI-scholen beter in staat te stellen op een goede manier onderwijs te verzorgen in justitiële jeugdinrichtingen?

De regering heeft de Onderwijsraad om advies gevraagd over het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen.²³ Nu het intensieve toezicht is beëindigd maar de zorgen aanhouden, is er ruimte én noodzaak om te kijken naar een bestendige manier om onderwijs voor gedetineerde jongeren op een goede manier mogelijk te maken.

Voor het advies is de volgende vraag leidend.

Wat is nodig om JJI-scholen beter in staat te stellen op een goede manier onderwijs te verzorgen voor jongeren in justitiële jeugdinrichtingen?

Informatie over de totstandkoming van dit advies staat in de bijlage.

Afbakening

In het werkprogramma van de Onderwijsraad is dit advies eerder aangekondigd als een advies over onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen en (gesloten) residentiële jeugdzorg. Tijdens de eerste oriëntatie bleek dat het in beide gevallen weliswaar gaat om 'onderwijs in geslotenheid', maar dat de situaties en populaties aanzienlijk verschillen. Dat maakt het lastig beide contexten in één advies te behandelen. Bovendien maken de residentiële jeugdzorg en het bijbehorende onderwijs op dit moment een grote verandering door vanwege de af- en ombouw van de gesloten jeugdzorg.²⁴ Daarmee spelen er wezenlijk andere vragen, ook als het gaat om het organiseren van onderwijs, en is er sprake van een beleidsdynamiek waarin een advies van de raad op dit moment niet past. De raad beperkt zich in dit advies daarom tot het onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen.

Dit advies gaat over het onderwijs dat jongeren krijgen als ze in een justitiële jeugdinrichting verblijven en de aansluiting daarvan op onderwijs voorafgaand aan en volgend op hun verblijf in zo'n inrichting. Het gaat niet over de rol die onderwijs kan spelen in de preventieve sfeer. Bij veel jongeren die in een jeugdinrichting terechtkomen, is sprake van onderbroken schoolloopbanen, schooluitval of negatieve ervaringen met onderwijs. Dit advies richt zich echter niet op vermindering van verzuim en schooluitval, goede onderwijszorgarrangementen of vroegsignalering op scholen in samenwerking met ketenpartners.²⁵

Dit advies handelt evenmin over onderwijs voor gedetineerden in penitentiaire inrichtingen en huizen van bewaring. De raad gaat niet in op toegang tot onderwijs – of het ontbreken daarvan – voor gedetineerde jongvolwassenen die onder het adolescentenstrafrecht zijn berecht en in inrichtingen voor volwassenen verblijven vanwege capaciteitstekorten bij justitiële jeugdinrichtingen. Er zitten bijvoorbeeld jongvolwassenen die eigenlijk in een justitiële jeugdinrichting geplaatst hadden moeten worden, in het gevangeniswezen,

²¹ Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, 2023.

²² Inspectie van het Onderwijs, 2024a en 2024d.

²³ Naast de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie is ook de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid betrokken.

²⁴ Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2022.

²⁵ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, 2022; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2023; Committee on the Rights of the Child, 2019.

zoals in Justitieel Complex Zeist en Penitentiare Inrichting Almelo. Er is daar geen onderwijsvoorziening zoals in een jeugdinrichting, en bestaande opleidingsfaciliteiten voor volwassenen blijven onderbenut.²⁶ Wel is er in Zeist een Life Changing group met een educatief activiteiten aanbod van vier uur per dag. Hun situatie valt buiten de context van dit advies, maar de raad benadrukt dat ook deze jongvolwassenen recht op onderwijs hebben (zie paragraaf 2.1).

Tot slot gaat het advies niet over de vraag of het, met het oog op ononderbroken onderwijs, altijd nodig en verstandig is jongeren in een justitiële jeugdinrichting te plaatsen in plaats van andere straffen op te leggen, zoals elektronische detentie, of hen te plaatsen in een kleinschalige voorziening justitiële jeugd (KVJJ) met overdag verlof om buiten de KVJJ naar school te gaan.²⁷ Die vraag komt bijvoorbeeld op bij korte detentie of bij vervangende detentie wanneer een jongere een taakstraf voor een relatief licht vergrijp niet uitvoert. In dit advies beperkt de raad zich tot het onderwijs aan jongeren over wie al besloten is dat ze in een justitiële jeugdinrichting moeten verblijven.

Bij dit advies komen vragen aan de orde over de wijze waarop onderwijsbeleid en justitieel beleid inwerken op de mogelijkheden om onderwijs te verzorgen voor jongeren in justitiële jeugdinrichtingen. Daarbij gaat de raad in op de vraag hoe dit onderwijs onderwijsrechtelijk is gekaderd, hoe het is ingebed in het onderwijsbestel en hoe het zich verhoudt tot onderwijsinstellingen buiten de justitiële jeugdinrichting.

²⁶ Inspectie Justitie en Veiligheid, 2023 en 2024a.

²⁷ Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2021; Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, 2022; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2023.

Situatieschets

Justitiële jeugdinrichtingen en JJI-scholen

Als een jongere moet worden opgesloten vanwege een verdenking, opgelegde straf of maatregel, komt deze meestal terecht in een justitiële jeugdinrichting (JJI). Daarvan zijn er momenteel vier: Forensisch Centrum Teylingereind in Sassenheim, JJI Lelystad, De Haven in Veenhuizen en de Rijks Justitiële Jeugdinrichting (Rijks-JJI) met drie locaties: De Hartelborgt in Spijkenisse, Den Hey-Acker in Breda en De Hunnerberg in Nijmegen (zie figuur 2).²⁸

	Dienst Justitiële Instellingen					Pluryn (organisatie voor jeugd- en volwassenenzorg)
	Rijks-JJI (algemene directie)					
5 kleinschalige voorzieningen justitiële jeugd	De Haven (PI Veenhuizen)	Den Hey-Acker	De Hunnerberg	De Hartelborgt	Forensisch Centrum Teylingereind	JJI Lelystad
	locatiemanagers	locatiemanagers	locatiemanagers	locatiemanagers	directeur	locatiemanagers
	groepsleiding (leefgroepen)	groepsleiding (leefgroepen)	groepsleiding (leefgroepen)	groepsleiding (leefgroepen)	groepsleiding (leefgroepen)	groepsleiding (leefgroepen)
	behandelaars	behandelaars	behandelaars	behandelaars	behandelaars	behandelaars
	beveiligers	beveiligers	beveiligers	beveiligers	beveiligers	beveiligers
	itb'er	itb'er	itb'er	itb'er	itb'er	itb'er
	Elker/Portalis (bevoegd gezag school)	Korporaal/ Het Driespan (bevoegd gezag school)	Aloysius Stichting (bevoegd gezag school)			Eduvier Onderwijsgroep (bevoegd gezag school)
	VSO Veenhuizen	Het Ginnekencollege	Het Kwartier	Kompas College	De Burcht	De Stedenschool
	locatiedirecteur/ teamleider	locatiedirecteur/ schoolleider	locatiedirecteur/ schoolleider	locatiedirecteur/ schoolleider	locatiedirecteur/ schoolleider	locatiedirecteur/ schoolleider
	commissie voor de begeleiding	commissie voor de begeleiding	commissie voor de begeleiding	commissie voor de begeleiding	commissie voor de begeleiding	commissie voor de begeleiding
	gedragkundigen	gedragkundigen	gedragkundigen	gedragkundigen	gedragkundigen	gedragkundigen
	onderwijzend personeel	onderwijzend personeel	onderwijzend personeel	onderwijzend personeel	onderwijzend personeel	onderwijzend personeel

Figuur 2: Overzicht justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verbonden JJI-scholen

De blauwe tinten betreffen het justitiële domein: vier JJI's vallen onder de Dienst Justitiële Inrichtingen, twee zijn particulier, waarvan één onder een bredere organisatie valt. De groene tinten betreffen het onderwijsdomein: JJI-scholen en de onderwijsorganisaties die het bevoegd gezag van een of meer van deze scholen vormen.

Sinds 2003 wordt het onderwijs in deze inrichtingen verzorgd door externe organisaties. Zij leveren hun diensten binnen de muren van de jeugdinrichtingen. Aan elke inrichting is een school verbonden, respectievelijk De Burcht, De Stedenschool, VSO Veenhuizen,²⁹ Kompas College, Het Ginnekencollege en Het Kwartier. De school is fysiek gehuisvest binnen het complex van de jeugdinrichting. Op enkele locaties is dat in een eigen (deel van een) gebouw. Op andere locaties liggen onderwijsruimtes verspreid over het complex, afgewisseld met leefgroepen en ruimtes voor andere functies.

Elke JJI-school wordt aangestuurd door een eigen bevoegd gezag (in de praktijk aangeduid als 'het schoolbestuur'). Zowel de schoolleiding als het bestuur staat organisatorisch los van de directie en het locatiemanagement van de jeugdinrichting. Drie van de zes scholen vallen onder de Aloysius Stichting: De Burcht, Kompas College en Het Kwartier. De andere scholen hebben elk een andere stichting als bevoegd gezag: Koraal-Het Driespan voor Het Ginnekencollege, Eduvier Onderwijsgroep voor De Stedenschool en Elker-Portalys voor VSO Veenhuizen. Dit zijn organisaties met expertise in speciaal onderwijs of combinaties van onderwijs en (jeugd)zorg. De schoolbesturen ontvangen voor de JJI-scholen geld van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op basis van capaciteitsbekostiging.³⁰

²⁸ In 2023 is de tijdelijke locatie Rijks-JJI Horsterveen in Horst aan de Maas gesloten. In die locatie werd onderwijs verzorgd door Koraal.

²⁹ VSO Veenhuizen is van start gegaan in oktober 2024. Bij de voorbereiding van dit advies is deze school slechts beperkt meegenomen.

³⁰ Artikel 71a Wec jo. artikel 116, lid 5, Wec.

Onderwijsrechtelijk vallen de JJI-scholen onder de Wet op de expertisecentra (Wec), de sectorwet voor het speciaal onderwijs. De scholen die verbonden zijn aan justitiële jeugdinrichtingen, zijn formeel nevenvestigingen van scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. Het gaat dan om cluster 4 van het (voortgezet) speciaal onderwijs, dat wil zeggen onderwijs aan ‘zeer moeilijk opvoedbare kinderen’.³¹ De schoolleidingen van de JJI-scholen opereren in de praktijk echter autonoom ten opzichte van wat formeel de hoofdvestiging is.

De schoolteams zijn gevarieerd samengesteld. Naast de school- of teamleider en stafmedewerkers zijn er onderwijsgevend met diverse expertises. Denk aan leraren voor theorievakken of algemeen vormend onderwijs, docenten voor praktijkvakken, sport, creatieve vorming en muziek; onderwijsassistenten en leerkrachtondersteuners; stagebegeleiders; leer-werkmeesters en coördinatoren voor het arbeidstrainingencentrum. Tot slot zijn aan elke school gedragsdeskundigen verbonden met een achtergrond in de psychologie of orthopedagogiek.

Bredere organisatorische context

De (stelsel)verantwoordelijkheid voor het jeugdstrafrecht, waar de jeugdinrichtingen onder vallen, ligt bij de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, daarin ondersteund door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarnaast zijn er aan de justitiële kant tal van ketenpartners betrokken, zoals het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en de instellingen belast met jeugdreclassering. Bij het toezicht op de jeugdinrichtingen zijn verscheidene inspecties betrokken: de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Arbeidsinspectie.

De uitvoering van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen is in handen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een agentschap van het ministerie van JenV. De Rijks-JJI, met een overkoepelende directie en drie locaties, en De Haven vallen onder deze dienst. De andere twee jeugdinrichtingen zijn particulier en werken in opdracht van DJI.

Naast de jeugdinrichtingen zijn er verspreid over het land vijf kleinschalige voorzieningen voor justitiële jeugd (KVJJ's). Die worden bestuurd door particuliere organisaties, die daarvoor subsidie ontvangen vanuit DJI.

De JJI-scholen en hun besturen maken deel uit van het onderwijsbestel. De stelselverantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, daarin ondersteund door het gelijknamige ministerie. Het toezicht is in handen van de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie beoordeelt de scholen op basis van het waarderingskader voor het voortgezet speciaal onderwijs.³² In de praktijk werken de Onderwijsinspectie en de Inspectie Justitie en Veiligheid samen in de uitvoering van het toezicht.

Vanwege de relatie met zorg en behandeling en met arbeidsmarktvraagstukken en arbeidsomstandigheden zijn ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) betrokken bij beleidsvorming en regelgeving.

Een deel van de JJI-scholen heeft een vaste samenwerkingsrelatie met een of meer vo-scholen en of mbo-instellingen, particuliere onderwijsaanbieders en of brancheorganisaties. Daarnaast zijn er ad-hoc- of vaste partners uit andere domeinen, bijvoorbeeld voor gastlessen, trainingen, het programma van projecten en themaweken. De onderwijsorganisaties zijn aangesloten bij de Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs.

Er is landelijk een expertgroep Onderwijs bij Gesloten Jeugdinrichtingen (OGJ), voor overleg over justitiële jeugdinrichtingen en JeugdzorgPlus tussen de scholen, de justitiële jeugdinrichtingen, JeugdzorgPlus-instellingen en betrokken overheidsinstanties, te weten de ministeries van Justitie en Veiligheid, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Jeugdzorg Nederland en het Directiebestuur JeugdzorgPlus. Afhankelijk van de agenda sluiten ook inspecties en externe experts aan.

³¹ Artikel 2, lid, 4, onder d, Wec jo. artikel 9, lid 1, onder a, sub 1o, Wec.

³² De JJI-scholen vallen expliciet buiten de reikwijdte van de Wvo 2020 (artikel 1.3, lid 6, onder c, Wvo 2020). De Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) bevat geen verwijzingen naar jeugdinrichtingen.

Populatie

In 2023 was de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen in totaal 527 plekken. De Rijks-JJI had plaats voor 301 jongeren, met tussen de 80 en de 100 plekken per locatie.³³ Teylingereind had plek voor 130 jongeren en JJI Lelystad voor 96. De KVJJ's hebben elk acht plekken. Het aantal jongeren dat op enig moment in de jeugdinrichtingen verblijft, benadert vrijwel steeds de totale capaciteit. Naar schattingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen stromen jaarlijks tussen de vijftienhonderd en tweeduizend unieke personen in.

Gedetineerde jongeren leven met elkaar op groepen. Ze hebben daar, naast de gezamenlijke groepsruimte, een eigen kamer. Gedurende de nacht en soms ook gedurende een deel van de dag verblijven de jongeren op hun kamer achter een gesloten deur.

Het overgrote deel van de jongeren is mannelijk. In 2023 ging het om 96%.³⁴ Het kleine aantal vrouwen verblijft in leefgroepen in De Hunnerberg in Nijmegen. Er zijn diverse speciale groepen voor landelijke bestemmingen; bijvoorbeeld afdelingen voor intensieve zorg of voor intensieve behandeling (*very intensive care*).³⁵ Denk aan jongeren met ernstige psychiatrische problematiek. Daarnaast is er een aparte afdeling voor minderjarige vreemdelingen.

In beginsel betreft de populatie jongeren die vallen onder het jeugdstrafrecht, dat wil zeggen 12- tot 18-jarigen. Daarbij is de leeftijd waarop de jongere het misdrijf pleegde, leidend. Kinderen onder de 12 kunnen niet strafrechtelijk vervolgd worden en dus ook geen jeugddetentie krijgen. Vanwege het adolescentenstrafrecht kunnen ook 18- tot 23-jarigen een straf of maatregel onder het jeugdstrafrecht opgelegd krijgen.³⁶ Jongeren in een justitiële jeugdinrichting zijn daarmee in de praktijk tussen de 12 en ongeveer 27 jaar. Het overgrote deel is tussen de 14 en 20 jaar. Ruim 80% is 16 of ouder.³⁷

Bij een aanzienlijk deel van de jongeren is sprake van achterliggende psychische of cognitieve problematiek. Velen hebben te maken (gehad) met verwaarlozing, psychische klachten of trauma's.³⁸ Van de jongeren met een PIJ-maatregel heeft naar schatting rond de 40% een licht verstandelijke beperking. Circa 30% is mogelijk zwakbegaafd. Van degenen met een PIJ-maatregel heeft ongeveer 60% een persoonlijkheidsstoornis. Bijna alle jongeren in justitiële jeugdinrichtingen vertoonden in de kindertijd gedragsproblemen en bij meer dan de helft is daarvan tijdens het verblijf in de jeugdinrichting nog altijd sprake. Een kwart tot een derde van de jongeren vertoont problematisch alcoholgebruik en bij de helft tot twee derde is sprake van problematisch drugsgebruik.³⁹

De onderwijsgeschiedenis van deze jongeren voorafgaand aan hun verblijf loopt zeer uiteen. Er zijn jongeren die op het moment van binnenkomst staan ingeschreven bij een school voor voortgezet (speciaal) onderwijs. Een deel van hen ging ook daadwerkelijk (regelmatig) naar school. Voor een ander deel geldt dat niet. Een substantieel deel van de jongeren is reeds eerder uitgevallen zonder startkwalificatie. Er komen ook jongeren in justitiële jeugdinrichtingen die middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs volgen. Verder zijn er jongeren die al een startkwalificatie hebben behaald en werken. Daarnaast zijn er kleine subgroepen, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen die de Nederlandse taal nog niet beheersen.⁴⁰

Plaatsing, verblijfstitel en -duur

De selectiefunctionaris van DJI beslist in welke jeugdinrichting een jongere geplaatst wordt en of de jongere overgeplaatst wordt.⁴¹

De verblijfsduur verschilt sterk per jongere, naar gelang de strafrechtelijke titel van verblijf en de door de rechter bepaalde strafmaat. De belangrijkste zijn:

- voorlopige hechtenis;
- jeugddetentie;
- PIJ-maatregel ('plaatsing in een inrichting voor jeugdigen');⁴²
- vervangende jeugddetentie.

³³ Met uitzondering van Horsterveen, waar in 2023 plek was voor 27 jongeren.

³⁴ <https://www.dji.nl/documenten/publicaties/2023/06/21/infographic-justitiële-jeugd-2022>

³⁵ Artikel 8, lid 2, BJJ.

³⁶ Omgekeerd kunnen 16- en 17-jarigen onder het volwassenenstrafrecht berecht worden.

³⁷ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, 2022, 17.

³⁸ Fabisiak, 2019, 70.

³⁹ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, 2022; Appelman, Dirkzwager & Van der Laan, 2021.

⁴⁰ Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2022.

⁴¹ Artikel 12 BJJ.

⁴² Aan een jongere tussen de 16 en 18 jaar kan bij wijze van uitzondering ook een tbs-maatregel opgelegd worden (artikel 77b jo. artikel 37a en 37b Sr). Ook dat kan een titel zijn voor plaatsing in een justitiële jeugdinrichting.

Een andere titel voor verblijf is vreemdelingenbewaring. Daarnaast kunnen jongeren in een jeugdinrichting terecht komen op grond van een bevel tot gijzeling, nachtdetentie bij een maatregel betreffende het gedrag, een rechterlijke machtiging onder de *Jeugdwet* of de *Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten*, of een zorgmachtiging onder de *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg*.⁴³ In de praktijk komen deze vormen bij plaatsing in justitiële jeugdinrichtingen niet tot nauwelijks voor.

Veruit de meeste jongeren in een justitiële jeugdinrichting worden verdacht van een misdrijf of hebben jeugddetentie of een PIJ-maatregel opgelegd gekregen. Het meest voorkomend zijn geweldsmisdrijven en vermogensmisdrijven met en zonder geweld.⁴⁴

Jongeren die verdacht worden van een strafbaar feit kunnen in voorlopige hechtenis geplaatst worden in afwachting van een uitspraak van de rechter. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij vluchtgevaar, veiligheidsrisico's en in het belang van het onderzoek. Bij veroordeelde jongeren komen jeugddetentie en een PIJ-maatregel het meest voor. De PIJ-maatregel wordt opgelegd aan jongeren bij wie sprake was van een gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis op het moment dat ze het strafbare feit pleegden. Vervangende jeugddetentie komt bijvoorbeeld voor als een jongere een eerder opgelegde taakstraf niet uitvoert.

Als een jongere binnenkomt in een justitiële jeugdinrichting, is het vaak nog niet duidelijk hoe lang het verblijf zal duren. Voorlopige hechtenis duurt aanvankelijk maximaal veertien dagen, maar dit kan bij een bevel tot gevangenhouding nog maximaal negentig dagen worden verlengd.⁴⁵ Een verblijf dat aanvankelijk kort leek te duren, kan alsnog lang worden. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer op voorlopige hechtenis een veroordeling tot jeugddetentie van meerdere maanden volgt.

Jeugddetentie kan maximaal 12 maanden zijn voor jongeren onder de 16 en maximaal 24 maanden voor 16-jarigen en oudere jongeren. Vervangende hechtenis kan maximaal vier maanden duren.⁴⁶ Een PIJ-maatregel wordt in eerste instantie opgelegd voor drie jaar. Met het oog op nazorg wordt het laatste jaar voorwaardelijk opgelegd, tenzij een rechter de maatregel verlengt. Verlenging is maximaal twee keer mogelijk voor telkens twee jaar.⁴⁷ De maatregel kan daarmee maximaal zeven jaar duren.⁴⁸

Het gros van de jongeren die in een justitiële jeugdinrichting terechtkomen, verblijft er kort, dat wil zeggen maximaal drie maanden.⁴⁹ In 2023 was de gemiddelde verblijfsduur 96 dagen. De mediaan was 29 dagen, wat betekent dat de helft van de jongeren 29 dagen of korter en de andere helft langer dan 29 dagen vastzat.⁵⁰ Meer dan de helft van de jongeren verliet de jeugdinrichting al binnen één maand. Bij een derde was het verblijf korter dan twee weken. Slechts 17% verbleef langer dan drie maanden in een jeugdinrichting.⁵¹

Voor veel jongeren is het verblijf in een jeugdinrichting een eenmalige ervaring. Er is echter ook een aanzienlijke recidive. Een deel van de jongeren komt na enige tijd terug, hetzij voor (wederom) een kort verblijf, hetzij voor langer.

Het onderwijs in JJI-scholen

Justitiële jeugdinrichtingen onderscheiden zich van gevangenissen voor volwassenen door hun oriëntatie op opvoeding en behandeling.⁵² In het jeugdstrafrecht staat een pedagogische aanpak voorop, gericht op (her)opvoeding, behandeling en succesvolle terugkeer in de samenleving (resocialisatie). De inrichtingen moeten bijdragen aan het sociaal functioneren van de jongere door een verplicht pedagogisch dagprogramma en een individueel behandelprogramma.⁵³

Vanuit het penitentiair recht dragen de justitiële jeugdinrichtingen zorg voor onderwijs.⁵⁴ Iedere jongere die in een jeugdinrichting verblijft, volgt verplicht onderwijs als onderdeel van

⁴³ Artikel 8 BJJ. Voor het jeugdstrafstelsel zie ook Uit Beijerse, 2021; Janssen, 2022, 265-274.

⁴⁴ <https://www.dji.nl/documenten/publicaties/2023/06/21/infographic-justitiele-jeugd-2022>

⁴⁵ Uit Beijerse, 2021, 127; Janssen, 2022, 242-243. Daarvoor kan nog sprake zijn geweest van maximaal achttien uur 'ophouden voor onderzoek' en maximaal zes dagen 'inverzekeringsstelling'.

⁴⁶ Janssen, 2022, 268.

⁴⁷ Artikel 6:6:31 Sv.

⁴⁸ Daarna kan de maatregel overgaan in een tbs-maatregel voor volwassenen. Dan verlaat de desbetreffende persoon de jeugdinrichting.

⁴⁹ Cijfers verkregen van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ <https://www.dji.nl/documenten/publicaties/2023/06/21/infographic-justitiele-jeugd-2022>

⁵² Artikel 2, lid 2, BJJ; Janssen, 2022, 263.

⁵³ Artikel 24 RJJ.

⁵⁴ Artikel 24 RJJ en artikel 52 BJJ.

het dagprogramma.⁵⁵ Het maakt daarvoor niet uit of een jongere in onderwijsrechtelijke zin leer- of kwalificatieplichtig is. De capaciteit en bezettingsgraad van de jeugdinrichting bepalen daarmee het (maximale) aantal leerlingen van de JJI-school.

De JJI-scholen kennen een continue in- en uitstroom. Kort na instroom vindt een intake plaats, zo mogelijk met contact met de onderwijsinstelling van herkomst. JJI-scholen vangen de continue instroom op door te werken met instroomklassen of -programma's. Een deel van de scholen werkt met aparte programma's en groepen voor kort en lang verblijf.

In beginsel wordt elke jongere die in een jeugdinrichting verblijft, ingeschreven als leerling van de JJI-school. Soms gebeurt dat niet, om zo de relatie met een onderwijsinstelling van herkomst in stand te houden. De jongere blijft dan formeel ingeschreven bij die onderwijsinstelling, terwijl de jongere feitelijk binnen de JJI-school onderwijs volgt. Gedurende de eerste drie maanden kan een jongere ook dubbel ingeschreven staan, dus als leerling van de JJI-school en van een andere onderwijsinstelling.⁵⁶

In een JJI-school wordt een breed aanbod van diverse onderwijsvormen georganiseerd dat hoofdzakelijk is gericht op jongeren ouder dan 15 jaar en jongvolwassenen. De wettelijke kaders aan de justitiële kant, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (BJJ) en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (RJJ), bevatten eigen regels over het onderwijs binnen de Rijks-JJI. Het onderwijs in een rijksinrichting moet in elk geval omvatten: rekenen en wiskunde, Nederlandse taal, wereldoriëntatie of maatschappijleer, sociale redzaamheid of zelfredzaamheid, technieken, lichamelijke opvoeding en creatieve vorming.⁵⁷ Voor het onderwijs aan particuliere justitiële jeugdinrichtingen verwijst het RJJ naar de Wet op de expertisecentra.⁵⁸ Onderwijsrechtelijk vallen alle JJI-scholen onder die onderwijswet.

Elke school heeft een eigen aanbod en eigen inrichting van de organisatie van het onderwijs. Grosso modo bestaat het onderwijsaanbod aan de JJI-scholen uit de volgende trajecten.

- Een instroomtraject met training in schoolse vaardigheden en sociale vaardigheden, basisvakken zoals Nederlands, rekenen/wiskunde, burgerschap, sport; creatieve vakken zoals kunst en muziek; en praktijkvakken zoals houtbewerking en koken. Het precieze aanbod aan praktijkvakken verschilt per school.
- Dagbesteding.
- Arbeidstoeileiding en arbeids- en werknemersvaardigheden, bijvoorbeeld in een arbeidstrainingscentrum.
- Losse cursussen, trainingen of modules, bijvoorbeeld over budgetteren, muziek produceren, omgaan met boosheid, zelfverzorging en loopbaanbegeleiding.
- Een cursus of opleiding, al dan niet via afstandsonderwijs, verzorgd door externe aanbieders of in samenwerking met brancheorganisaties, bijvoorbeeld om (branche-) certificaten te behalen, zoals voor lassen of heftruckchauffeur, of certificaten voor sociale hygiëne, voedselhygiëne of goed werknemerschap. Het precieze aanbod verschilt per school.
- Voortgezet onderwijs, eventueel met voorbereiding op staatsexamens of continuering van het programma van toetsing en afsluiting (pta) van de school van herkomst. Havo en vwo worden niet altijd door de JJI-school zelf aangeboden. Havo en vwo kunnen dan meestal wel worden gevolgd met behulp van een maatwerktraject op afstand, met begeleiding vanuit docenten van de JJI-school.
- Beroepsgerichte opleidingen, toewerkend naar een diploma, in domeinen als hout, metaal, horeca en retail, in combinatie met generieke onderdelen als rekenen, Nederlands, burgerschap, sport en muziek. De domeinen verschillen tussen de JJI-scholen. Bij alle scholen is het mogelijk een entreeopleiding te volgen. Een deel van de JJI-scholen biedt inmiddels ook mbo-opleidingen op niveau 2 aan in samenwerking met een regionaal opleidingscentrum (roc). Welke opleidingen dat zijn, verschilt per school.
- De mogelijkheid van een individueel maatwerktraject voor een opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs op niveau 3 of 4, voorbereiding op een colloquium doctum of een opleiding in het hoger onderwijs (op afstand), in samenwerking met een mbo-instelling, hogeschool, universiteit of particuliere aanbieder.
- Een aanbod aan interne of externe stageplekken. Binnen jeugdinrichtingen kunnen jongeren bijvoorbeeld stage lopen in de kantine, het magazijn of het groenbeheer. Een externe stage kan alleen als een jongere een verlofstatus heeft.⁵⁹

⁵⁵ Met uitzondering van jongeren die in de jeugdinrichting binnenkomen tijdens een van de vier vakantieweken en de inrichting in de vakantieperiode ook weer verlaten.

⁵⁶ Mogelijk geworden door de Variawet passend onderwijs.

⁵⁷ Artikel 62, lid 3, RJJ.

⁵⁸ Artikel 52 BJJ; artikel 62 e.v. RJJ.

⁵⁹ Overzicht gebaseerd op de schoolgidsen van de vijf JJI-scholen die in het schooljaar 2023-2024 onderwijs verzorgden.

Voor de examinering kiezen JJI-scholen doorgaans staatsexamens of certificering door externe organisaties. De examens worden georganiseerd door het College voor Toetsen en Examens (CvTE) en DUO Examendiensten, veelal op de locatie van de JJI-school.⁶⁰ Bij jongeren die (nog) ingeschreven staan bij hun vo-school van herkomst, wordt het examen afgenomen onder verantwoordelijkheid van die school. Soms kan geregeld worden dat de jongere het examen op de locatie van de JJI-school kan maken. In andere gevallen gaat de jongere onder begeleiding op verlof om op de locatie van de externe school het examen af te leggen. Voor examens middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs wordt gewerkt met de extraneusconstructie. Een deel van die examens wordt op de locatie van de JJI-school afgenomen. De examencommissie van de instelling waarmee de school samenwerkt, ziet erop toe dat de examenlocatie voldoet. In andere gevallen gaat de jongere met verlof om elders examen af te leggen, mits het detentieregime dat toelaat.

Gedurende 48 weken per jaar is er op werkdagen tussen de 5 en 6 uur onderwijs ingepland. Wanneer onderwijspersoneel vakantie heeft, worden er project- of themaweken gehouden onder begeleiding van anderen. De scholen zijn gebonden aan de normen voor onderwijstijd in de onderwijswetgeving.⁶¹ Vanuit de penitentiaire regelgeving geldt een norm voor de minimale omvang in uren van het totale dagprogramma aan gezamenlijke activiteiten. De onderwijstijd valt binnen de uren voor het dagprogramma.

Het onderwijs wordt verzorgd in groepen van maximaal acht tot tien jongeren. In die groepen wordt veelal individueel gewerkt onder begeleiding, afgewisseld met klassikaal onderwijs. De beperkte groeps grootte houdt verband met de benodigde 'forensische scherpte' van het onderwijspersoneel. De personeelsleden moeten tijdens het verzorgen van onderwijs continu een veiligheidsinschatting maken, risico's tijdig signaleren en scherp letten op het gedrag van jongeren. Dit vereist een grote mentale inzet van het onderwijspersoneel.

De scholen gaan verschillend om met de groepsindeling. Waar bij de ene school de leefgroep en de onderwijsgroep samenvallen, worden bij een andere school leefgroepen gemengd om aan te kunnen sluiten bij verschillende onderwijsbehoeften. Een combinatie komt ook voor: bij kort verblijf wordt dan gewerkt volgens de indeling naar leefgroep, waar bij lang verblijf leefgroepen gemengd worden naar de onderwijstrajecten die de jongeren volgen. Ook worden onderwijsgroepen ingedeeld op basis van het ontwikkelingsniveau van jongeren of de specifieke orthopedagogische of didactische begeleiding die ze nodig hebben.

De JJI-scholen werken met een ontwikkelingsperspectief (opp) per jongere. De school heeft zes weken om zo'n plan vast te stellen.⁶² Daartoe heeft elke school een commissie voor de begeleiding.⁶³ De jeugdinrichting stelt voor elke jongere een perspectiefplan op. De directeur van de inrichting moet dat binnen drie weken vaststellen.⁶⁴ Er moet ook een docent betrokken zijn bij het opstellen of wijzigen van dit plan.⁶⁵ Het perspectiefplan van de jeugdinrichting is richtinggevend voor het onderwijs.⁶⁶ Het omschrijft onder andere het verplichte programma met betrekking tot onderwijs of andere pedagogische vorming.⁶⁷ De scholen en jeugdinrichtingen proberen te werken volgens het principe van 'één kind, één plan'. Dat betekent dat ze hun plannen zo veel mogelijk op elkaar afstemmen of samen een analyse maken die de basis vormt voor de plannen.

⁶⁰ https://gespecialiseerdonderwijs.nl/wp-content/uploads/2021/06/CvTE_Staatsexamens_vo_folder_voor_vso_scholen.pdf; <https://duo.nl/particulier/staatsexamen-vo/>; <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs/diploma-in-het-speciaal-onderwijs>; <https://www.staatsexamensvo.nl/voor-examenkandidaten/voortgezet-speciaal-onderwijs>

⁶¹ Artikel 25 Wec en artikel 14a Wec jo. artikel 38 Wvo 2020.

⁶² Artikel 41a Wec.

⁶³ Artikel 40b Wec.

⁶⁴ Artikel 20 BJJ.

⁶⁵ Artikel 25, lid 2, RJJ.

⁶⁶ Artikel 63 RJJ.

⁶⁷ Artikel 26, lid 1, RJJ.



advies

Waarborg dat onderwijs in justitiële jeugdinrichting tot zijn recht komt

Gedetineerde jongeren hebben recht op onderwijs. Het is voor henzelf en voor de samenleving als geheel van groot belang dat zij goed onderwijs krijgen. Onderwijs kan in de knel komen in de context van een jeugdinrichting. Op dit moment is onvoldoende gewaarborgd dat in justitiële jeugdinrichtingen steeds goed onderwijs kan worden geboden.

Om onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen tot zijn recht te laten komen, moet een geregelde schoolgang voor elke jongere verzekerd zijn. Dat vereist dat elke jongere toegang heeft tot onderwijs, aan dat onderwijs kan deelnemen en dat onderwijs, al dan niet tijdens het verblijf in de jeugdinrichting, kan afronden met een diploma, getuigschrift of certificaat. Daarnaast is nodig dat JJI-scholen kunnen werken aan onderwijsdoelen naast en in samenhang met de pedagogische aanpak en doelen van de jeugdinrichting en het jeugdstrafrecht. De school kan zich richten op scholing en vorming van de jongere in de volle breedte; met een focus op wat zinvol en betekenisvol is in het licht van diens omstandigheden en capaciteiten, diens verblijfsduur in de jeugdinrichting en eerder gevolgd onderwijs. De jongere wordt in staat gesteld zich nieuwe kennis, vaardigheden en attitudes eigen te maken ten behoeve van doorstroom naar vervolgonderwijs en van volwaardige en zelfstandige deelname aan de samenleving en de beroepspraktijk. De school moet daartoe een passend onderwijsprogramma en onderwijsproces en passende begeleiding kunnen inrichten, evenals deugdelijke examinering en diplomering. Het schoolbestuur moet zijn verantwoordelijkheid kunnen waarmaken voor de onderwijskwaliteit, voor het personeel en voor naleving van overige door de overheid aan het onderwijs gestelde deugdelijkheideisen.

Momenteel is dit alles onvoldoende gewaarborgd. De raad ziet dat regelgeving, besliscriteria en systemen onvoldoende zijn afgestemd tussen de betrokken domeinen van onderwijs, zorg en justitie. Ook signaleert de raad belemmeringen in de onderwijswetgeving en wordt samenwerking met andere onderwijsinstellingen volgens de raad te veel aan toeval en persoonlijke inzet overgelaten.

2.1 Jongeren in justitiële jeugdinrichtingen hebben recht op onderwijs

Het recht op onderwijs is ook voor jongeren die verblijven in justitiële jeugdinrichtingen, gegarandeerd in mensenrechtenverdragen.⁶⁸ Dat is een veelomvattend recht (zie het kader hierna), dat de beschikbaarheid en toegankelijkheid van onderwijs voor alle jongeren waarborgt. Jongeren hebben minimaal recht op onderwijs tot ze een startkwalificatie behalen.

De staat hoort dit recht op onderwijs te waarborgen voor jongeren in jeugdinrichtingen, zeker als ze nog niet beschikken over een startkwalificatie of jonger dan 18 zijn. Het internationaalrechtelijk gegarandeerde recht op onderwijs geldt evenzeer voor hen – ondanks de opgelegde straf of maatregel en ongeacht het vaak ernstige vergrijp waarvoor ze veroordeeld zijn of waarvan ze verdacht worden. De vrijheidsbeneming is een reactie gericht op herstel van de gepleegde inbreuk op de rechtsorde of ter bescherming van de samenleving en/of de jongere zelf. Voor het overige blijven fundamentele rechten toepasselijk, tenzij de rechter deze expliciet beperkt.⁶⁹

Op de overheid rust een bijzondere verplichting om het recht op onderwijs te garanderen en in elk geval niet te schenden.⁷⁰ Door hun verblijf in een jeugdinrichting zijn jongeren voor de uitoefening van hun recht op onderwijs volledig afhankelijk van het detentieregime. Vrijheidsbeneming sluit toegang tot het reguliere stelsel van onderwijsvoorzieningen af, tenzij een jongere met verlof mag om buiten de inrichting naar school of stage te gaan. Uit de verplichtingen voor de staat onder het recht op onderwijs vloeit verder voort dat waarborging van dit recht deel moet uitmaken van belangenafwegingen en beslissingen in de strafrechtketen en binnen jeugdinrichtingen. Het kan niet zonder meer terzijde geschoven worden op grond van veiligheidsoverwegingen en logistieke beperkingen.

Elke beperking van het recht op onderwijs – denk aan een disciplinaire straf waardoor een jongere in onderwijstijd op zijn kamer moet blijven – zal noodzakelijk en proportioneel moeten zijn.

⁶⁸ Mentink, Vermeulen & Zoontjens, 2021, 527-538; De Groof & Lauwers, 2006; Zoontjens, 2023, 88-108; Cleere, 2021, 34-38.

⁶⁹ European Prison Rules, zie https://www.coe.int/en/web/prison/home/-/asset_publisher/ky2olXXXogcx/content/revised-european-prison-rules-new-guidance-to-prison-services-on-humane-treatment-of-inmates; McDevitt & Gellman, 2024, 274.

⁷⁰ Liefwaard, 2010, 1115.

Het recht op onderwijs volgens mensenrechtenverdragen

Verscheidene mensenrechtenverdragen waarborgen het recht op onderwijs. Daarbij legt elk verdrag net een ander accent.

Artikel 28 en 29 van het VN-Kinderrechtenverdrag garanderen het recht op onderwijs van kinderen.⁷¹ De staat is verplicht de ontwikkeling van een aantal vormen van ‘voortgezet’ onderwijs aan te moedigen – zowel algemeen vormend als beroepsonderwijs – en deze voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken. Daarnaast is de staat verplicht met alle passende middelen hoger onderwijs toegankelijk te maken voor iedereen naar gelang diens capaciteiten. Specifiek voor kinderen die worden verdacht van een strafbaar feit of daarvoor worden vervolgd of veroordeeld zijn, geeft het verdrag aan dat onder andere programma’s voor onderwijs en beroepsopleiding beschikbaar moeten zijn. Daarmee wordt volgens het verdrag verzekerd dat de behandeling van deze kinderen hun welzijn niet schaadt en in verhouding staat tot zowel hun omstandigheden als het strafbare feit.⁷² Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties geeft nadrukkelijk aan dat elk kind, dus ook een kind in het jeugdstrafrechtstelsel, recht heeft op onderwijs passend bij de eigen behoeften en capaciteiten. Daarbij hoort ook de mogelijkheid om examens af te leggen. Disciplinaire maatregelen mogen het kind het recht op onderwijs niet ontnemen.⁷³

Artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) garandeert voor iedereen het recht op onderwijs.⁷⁴ Onderwijs moet volgens dit verdrag beschikbaar en toegankelijk zijn. Het gaat dan over fysieke toegang, betaalbaarheid en non-discriminatie. Voor wie geen lager onderwijs heeft genoten of dat niet heeft voltooid, moet het ‘fundamenteel onderricht’ zo veel mogelijk gestimuleerd of geïntensiveerd worden. Bovendien hoort het onderwijs acceptabel en passend te zijn. Het onderwijs moet naar vorm en inhoud aansluiten bij de behoeften van de leerlingen en de samenleving. Het moet relevant zijn voor leerlingen en van goede kwaliteit.⁷⁵

Volgens artikel 2 Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) heeft een persoon het recht zich nieuwe kennis, vaardigheden en attitudes eigen te maken.⁷⁶ De staat mag niemand het recht op onderwijs ontnemen. Dat recht is driedig: het recht op toegang tot onderwijs, het recht om daadwerkelijk aan onderwijs deel te nemen en het recht op afronding en erkenning van verworven diploma’s.⁷⁷ Het recht op onderwijs is onder het EVRM niet gebonden aan leeftijdsgrenzen, al beperkt de actieve verplichting voor de staat om een stelsel van onderwijsvoorzieningen te faciliteren, zich tot het funderend of leerplichtig onderwijs.

Ook artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgt het recht van ieder mens op onderwijs. Dit omvat mede de toegang tot beroepsopleidingen en bijscholing.⁷⁸ Beperkingen van dit recht moeten noodzakelijk zijn, bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van het recht eerbiedigen.⁷⁹

Voor het penitentiair recht zijn er binnen het internationaal recht specifieke en concrete voorschriften over onderwijs aan gedetineerde jongeren. Daarbij gaat het om toegang tot een breed onderwijsaanbod, mede gericht op culturele, creatieve en sociale vorming en de eigen ambities van de leerling.⁸⁰ Zo heeft de Raad van Europa de betekenis van mensenrechten voor jeugdige delinquenten uitgewerkt in richtlijnen.⁸¹ Binnen de jeugdinrichting moet er bijvoorbeeld een gepast beoordelingssysteem zijn om jeugdige delinquenten te plaatsen overeenkomstig hun onderwijs-, ontwikkelings- en veiligheidsbehoeften (nr. 61). Er moeten voorzieningen getroffen worden zodat jeugdige gedetineerden zo veel mogelijk lokale scholen en trainingscentra bezoeken

⁷¹ Een kind in de zin van het Verdrag inzake de rechten van het kind (1989) is ieder mens jonger dan 18 jaar, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt (artikel 1 VN-Kinderrechtenverdrag). Zie ook Schmidt, 2020.

⁷² Artikel 40, lid 4, VN-Kinderrechtenverdrag; Tobin, 2019.

⁷³ Committee on the Rights of the Child, 2019.

⁷⁴ Artikel 13 IVESCR.

⁷⁵ <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/d-general-comment-no-13-right-education-article-13-1999>; Munoz, 2009.

⁷⁶ Onderwijsraad, 2019.

⁷⁷ EHRM 23 juli 1968, Publ. ECHR, Series A, vol. 6 (Belgische Taalzaak); EHRM 7 december 1976, Publ. ECHR, Series A, vol. 23 (Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen); EHRM 19 oktober 2012, (Catan et al t. Moldavië en Rusland); EHRM Research Division (2011); EHRM 27 mei 2014 (Velyo Vele v. Bulgarije); Cultural rights in the case-law of the European Court of Human Rights, 17. Zie ook Mentink, Vermeulen & Zontjens, 2012, 32; Vermeulen, 1999, 106.

⁷⁸ Artikel 14 Handvest van de grondrechten van de EU.

⁷⁹ Artikel 52 Handvest van de grondrechten van de EU.

⁸⁰ Raad van Europa, 1990; Munoz, 2009; Cleere, 2021, 34-36.

⁸¹ <https://book.coe.int/en/children-s-rights-and-family-law/4221-european-rules-for-jvenile-offenders-subject-to-sanctions-or-measures.html> ; <https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2008/en/69134>; zie ook Raad van Europa, 1990.

(nr. 78.2). Als het onderwijs binnen de inrichting plaatsvindt, moet dat gebeuren onder de verantwoordelijkheid van externe instanties voor onderwijs en beroepsgerichte training (nr. 78.3). Jeugdige gedetineerden moeten hun scholing of training kunnen voortzetten tijdens de detentie. Diegenen die hun leerplichtig onderwijs nog niet hebben afgerond, worden verplicht dat alsnog te doen (nr. 78.4).

2.2 Onderwijs tijdens verblijf in justitiële jeugdinrichting is van belang voor jongeren én samenleving

Zowel de samenleving als geheel als de jongeren zelf hebben er belang bij dat zij gedurende hun verblijf onderwijs volgen. Onderwijs kan – in samenhang met behandeling en andere activiteiten vanuit de jeugdinrichting – het verschil maken voor deze jongeren.⁸² Het recidiverisico onder deze jongeren is hoog; 56% recidiveert binnen twee jaar.⁸³ Scholing en vorming kunnen succeservaringen en toekomstperspectief bieden. Dit vergroot de kans dat gedetineerde jongeren later doorstromen naar werk of vervolgonderwijs, hun plek in de samenleving vinden en een positieve bijdrage aan de samenleving leveren. Onderwijs kan zo bijdragen aan vermindering van criminaliteit en de maatschappelijke schade die daaruit voortvloeit.⁸⁴

Jongeren komen niet zomaar in een jeugdinrichting terecht. Er is sprake van verdenking van of veroordeling voor een ernstig delict. Dat betekent echter niet dat zij afgeschreven moeten worden. Deze jongeren perspectief op een betere toekomst geven, is een zinvolle investering voor henzelf en voor de samenleving als geheel.

De periode in geslotenheid is een kans om jongeren, indien nodig, weer naar het onderwijs terug te leiden en hen kennis, vaardigheden, attitudes mee te geven die positief bijdragen aan hun verdere levensloop.⁸⁵ Ondanks de soms korte verblijfsduur is het verblijf in de jeugdinrichting een unieke periode waarin het onderwijs een belangrijke invloed op een jongere kan hebben.⁸⁶ De JJI-school is een beschermde, veilige omgeving met veel persoonlijke aandacht en kleine onderwijsgroepen. Het is ook een omgeving waar professionals uit verschillende domeinen dicht bij elkaar zitten. De doelgroep betreft veelal kwetsbare jongeren, van wie een groot deel afstand tot het onderwijs heeft genomen door schoolverzuim en -uitval. Velen hebben geen startkwalificatie. Als ze in een jeugdinrichting geplaatst worden, is er een kans de relatie met het onderwijs te herstellen en jongeren weer te motiveren om hun schoolloopbaan te vervolgen.

Onderwijs in situaties van vrijheidsbeneming kan veel positieve effecten hebben op hun vorming en hun succesvolle terugkeer naar de samenleving (zie kader hierna). Die positieve effecten treden vooral op als onderwijs een bredere focus heeft dan het vergroten van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt of correctie en resocialisatie.⁸⁷ Juist het volgen van onderwijs zoals dat in het reguliere onderwijs buiten de instelling gebeurt,⁸⁸ waar jongeren kennis en vaardigheden kunnen opdoen, kan een positieve invloed hebben op hun gedrag en geestelijke gezondheid.⁸⁹ Onderwijs heeft daartoe andere, unieke mogelijkheden en middelen tot zijn beschikking dan de reguliere begeleiding en behandeling in de jeugdinrichting. Het kan een onderscheidende bijdrage leveren wanneer die eigen mogelijkheden en middelen goed worden benut en ingezet.

⁸² Gellman & McDevitt, 2024, 2; Hernadez, Murillo & Britton, 2022.

⁸³ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, 2022, 31; Tollenaar & Van der Laan, 2023.

⁸⁴ Bidault Miszek, 2024, 80; Hammerschick, 2024, 95; Lee, 2024, 112.

⁸⁵ Zie ook Ofsted & HMloP, 2024.

⁸⁶ De verblijfsduur is wel bepalend voor wat een JJI-school aan onderwijs kan doen met en voor een jongere. Zie paragraaf 3.3.

⁸⁷ Cleere, 2021, 3-4; Lukáčová, Temiaková & Lukác, 2024, 152.

⁸⁸ Cleere, 2021, 1.

⁸⁹ Skrobotowicz, 2024, 187.

Belang onderwijs volgens betrokkenen

In gesprekken die de Onderwijsraad voerde met tal van betrokkenen, zoals jongeren in justitiële jeugdinrichtingen, docenten, bestuurders, wetenschappelijke experts en beleidsmakers, kwam het belang van onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen duidelijk naar voren.

Jongeren in de justitiële jeugdinrichtingen benadrukken zelf dat school erg belangrijk voor hen is. Ze geven bijvoorbeeld aan dat ze binnen de JJI-school sneller examens halen dan in een andere school. Buiten de justitiële jeugdinrichting is ‘meer verleiding’ en binnen is het makkelijker om te focussen. Enkele jongeren vertellen dat docenten een belangrijke rol spelen. Zij stimuleren hen om door te gaan. Deze jongeren maken een zeer gemotiveerde indruk; een van hen zegt: ‘Ik wil alles halen wat hier kan.’

Ook vinden de jongeren de leefgroep in de jeugdinrichting leuker wanneer ze van school komen: “Je komt met bepaalde energie van school, dat maakt de groep leuk.” Ze vinden het dan ook vervelend als ze niet naar school kunnen. Tijdens vakanties missen de jongens school. Een jongere zegt: “Dan verveel ik me op de groep.” En op school “zie je de andere boys ook”.

Volgens medewerkers van JJI-scholen en jeugdinrichtingen verbreedt onderwijs de horizon van jongeren. Het wordt “het meest normaliserende deel van de dag” genoemd: het moment om anderen te ontmoeten, (weer) in aanraking te komen met structuur en de eigen talenten te ontdekken. Ook wordt gezegd dat onderwijs beschermt tegen terugvallen in de criminaliteit, en het goed functioneren in de maatschappij bevordert. Het is een belangrijke pijler in het leven van jongeren om hun toekomst vorm te geven.

Het onderwijs draait volgens de betrokkenen niet alleen om het leren voor een diploma, maar ook om het leren van zaken waaraan de jongeren na vrijlating wat hebben om een goede toekomst te hebben. Onderwijs moet volgens hen het langetermijnsvoordeel van een niet-crimineel leven laten zien.

Onderzoek over betekenis onderwijs bij vrijheidsbeneming

De internationale literatuur over onderwijs bij vrijheidsbeneming laat verscheidene directe en indirecte positieve gevolgen zien.⁹⁰ Onderwijs is geen wondermiddel; het brengt niet bij iedereen hetzelfde tot stand en er zijn altijd ook factoren die mensen andere kanten op kunnen trekken dan het pad waarop onderwijs voorbereidt.⁹¹ Uiteindelijk telt voor de effecten van onderwijs voor deze doelgroep de optelsom van wat onderwijs doet, de pedagogische werking van het strafproces,⁹² de behandeling, sport en spel, creatieve en educatieve activiteiten op de leefgroepen en doorbreking van sociale banden met de criminele *peer group* door opsluiting.

De betekenis van onderwijs die de wetenschappelijke literatuur laat zien, valt uiteen in drie categorieën: invloed op het leven tijdens het verblijf, invloed op het leven na verblijf en invloed op de persoon van de gedetineerde jongere.⁹³

⁹⁰ De genoemde effecten zijn grotendeels gebaseerd op onderzoek uit andere landen – met andere gevangenisstelsels – en op onderzoek naar onderwijs voor volwassen gedetineerden. Dat onderzoek zegt niet zonder meer iets over wat onderwijs aan jongeren en jongvolwassenen in justitiële jeugdinrichtingen in Nederland vermag. Het geeft wel inzicht in wat mogelijk is. Bovendien komen de bevindingen uit het internationale onderzoek goed overeen met wat medewerkers van jeugdinrichtingen, JJI-scholen en jongeren die er verblijven of verbleven hebben, in gesprekken rapporteren.

⁹¹ Cleere, 2021, 178.

⁹² Weijers, 2000; McDevitt & Gellman, 2024, 274-5.

⁹³ Davis e.a., 2013; Davis e.a., 2014; Ginsberg, 2019, 65; Øen, Langefild, Manger, Breivik & Asbjørnsen, 2024, 134-5; Lukáčová e.a., 2024, 173-5; Skrobotowicz, 2024, 184 en 196; Hammerschick, 2024, 95. Zie ook Jonkers, 2024, 1 en verwijzingen aldaar.

In de eerste plaats verandert onderwijs de leefomstandigheden en het leven in een inrichting. Onderwijs biedt een betekenisvolle dagbesteding tijdens het verblijf en doorbreekt verveling.⁹⁴ Onderwijs biedt een andere benadering van de gedetineerde jongere: het spreekt jongeren aan als leerling of student die iets kan (leren), in plaats van als mensen die iets verkeerd hebben gedaan of mensen met problematiek.⁹⁵ Daarmee helpt onderwijs detentieschade tegen te gaan.⁹⁶ Dat geldt ook voor het tegenwicht dat onderwijs biedt aan groepsnormen en sociale netwerken die een jongere in de inrichting vormen. Een jeugdinrichting is een vormende omgeving – ook in negatieve zin.⁹⁷ Er wordt bijvoorbeeld ook geworven voor criminele organisaties. Contact met andere gedetineerde jongeren leidt tot socialisatie in de waarden- en normensystemen van de inrichting en van criminele milieus of ‘de straat’. Onderwijs kan daaraan tegenwicht bieden.⁹⁸

In de tweede plaats kan onderwijs perspectief geven voor de periode na het verblijf. Onderwijs bereidt gedetineerde jongeren mede voor op hun terugkeer naar de samenleving, door te werken aan kennis, vaardigheden en attitudes. Zeker de verwerving van basisvaardigheden, zoals lezen en rekenen, en de cognitieve ontwikkeling die een jongere doormaakt, kunnen een opstap zijn tot verbetering van leefomstandigheden en iemands maatschappelijke positie.⁹⁹ Onderwijs binnen de jeugdinrichting vergroot de kans op doorstroom naar vervolgonderwijs voor jongeren die anders niet zouden voldoen aan de vooropleidingseisen.¹⁰⁰ Een diploma of certificaat versterkt bovendien de positie op de arbeidsmarkt. Dat geldt ook voor de kennis en vaardigheden die jongeren in het onderwijs opdoen of ontwikkelen. Door de ontwikkeling van sociale vaardigheden is een jongere bijvoorbeeld beter in staat een sollicitatiegesprek te voeren. Verder kan onderwijs ertoe bijdragen dat een jongere na vrijlating aansluiting vindt bij de samenleving. Opgedane kennis en vaardigheden leiden tot een beter begrip van de wereld en zorgen dat de jongere op de hoogte kan blijven van ontwikkelingen in de samenleving.¹⁰¹ Veel onderzoek laat een verband zien tussen onderwijs tijdens verblijf en een lagere recidive.¹⁰² Succes in vervolgonderwijs of werk spelen daarbij een belangrijke rol.¹⁰³ Door onderwijs kan een gedetineerde jongere ook een levenshouding ontwikkelen waarin geen plek meer is voor crimineel handelen.¹⁰⁴ Als iemand weinig onderwijs heeft genoten en beperkt geletterd is, vormt dat een drempel om verder te komen in de samenleving. Dit verhoogt het risico op criminaliteit. Basisvaardigheden bijspijkeren, een startkwalificatie behalen en reparatie van eerder door schoolverzuim en -uitval gemist onderwijs beperken dat risico.¹⁰⁵

In de derde plaats draagt onderwijs bij aan de algehele vorming van jongeren. Onderwijs stelt hen in staat vanuit eigen nieuwsgierigheid nieuwe kennis en vaardigheden te verwerven.¹⁰⁶ Het kan bijdragen aan zelfverzekerdheid, een gevoel van eigenwaarde en een vermogen tot zelfreflectie,¹⁰⁷ bijvoorbeeld door de succeservaring van het behalen van een certificaat of diploma of door positieve onderwijservaringen die een jongere het gevoel geven iets te kunnen wat gewaardeerd wordt. Dit kan bijdragen aan een positiever zelfbeeld.¹⁰⁸ Zo heeft onderwijs tijdens het verblijf in een jeugdinrichting ook voor de jongere zelf intrinsiek betekenis.

⁹⁴ Øen e.a., 2024, 127; Uit Beijerse, 2021, 237; Russell X, 2019, 20; Gellman & McDevitt, 2024, 4.

⁹⁵ Bryan, 2019, 164; Gellman, 2022, 195; Cleere, 2021, 38; Ginsberg, 2019, 61-66; Dumon Tak, 2007, 20.

⁹⁶ Committee on the Rights of the Child, 1990; Warner, 2007; Castagnetto & Shanley, 2019, 115; McLarin & Walters, 2022, 21-22; Lukáčová e.a., 2024, 171; Cleere, 2021, 32, 61, 67 en 175-176.

⁹⁷ Gellman & McDevitt, 2024, 10.

⁹⁸ Cleere, 2021, 203, 208 en 224.

⁹⁹ Cleere, 2021, 28-34.

¹⁰⁰ Cleere, 2021, 28-29.

¹⁰¹ Cleere, 2021, 31, 194 en 202; Simpson, 2019, 35; Gellman, 2022, xi; Castagnetto & Shanley, 2019, 119; Bidault Mniszek, 2024, 79; Lynch, Van den Brinck & Forde, 2022, 67.

¹⁰² Davis e.a., 2013 en 2014; Erisman, & Contardo, 2005; Gellman & McDevitt, 2024, 2; Gellman, 2022, 188-189; Gellman, 2022; Hammerschick, 2024, 102; Steurer, Smith & Tracy, 2001; Callan & Gardner, 2005; Porporino & Robinson, 1992; Cleere, 2021, 4, 25 en verwijzingen aldaar. Zie ook Lynch e.a., 2022, 67; Boschman, Verweij, Teerlink & Weijters, 2021.

¹⁰³ Cleere, 2021, 142, 150 en 162-165; Hammerschick, 2024, 101-201 en verwijzingen aldaar.

¹⁰⁴ Cleere, 2021, 4-5 en 126-127.

¹⁰⁵ Cleere, 2021, 1-2 en 57.

¹⁰⁶ Brosens, Marynissen & De Donder, 2024, 247; Tenenbaum, 2022, 36; Cleere, 2021, 1 en 59-60.

¹⁰⁷ Cleere, 2021, 3, 113-116 en verwijzingen aldaar; Tewksbury & Stengel, 2006; Callan & Gardner, 2005.

¹⁰⁸ Ginsburg, 2019, 65; Cleere, 2021, 118.

2.3 In justitiële jeugdinrichtingen komt onderwijs snel in de knel

Onderwijs in geslotenheid brengt praktische beperkingen met zich mee. Een justitiële jeugdinrichting is een bijzondere en op punten uitdagende of risicovolle omgeving voor jongeren en voor onderwijsgevers. In deze context onderwijs verzorgen is complex en zal dat ook altijd blijven. Tegenover het juridische principe van het recht op onderwijs staat een complexe werkelijkheid, met institutionele, situationele en dispositionele barrières die maken dat het verzorgen van onderwijs in de knel kan komen (zie kader hierna).

Barrières voor onderwijsdeelname

Bij *institutionele* barrières gaat het om structuren, staand beleid, informatiesystemen, beoordelingscriteria, regels en procedures. *Situationele* barrières komen voort uit de sociale situatie waarin mensen zich bevinden. *Dispositionele* barrières hebben te maken met houdingen, waarden, zelfbeelden en persoonlijke kenmerken.¹⁰⁹

Voor een deel zijn deze barrières weg te nemen of te dempen, bijvoorbeeld door juridische kaders beter af te stemmen op de praktijk, systemen beter in te richten of de samenwerking en afstemming tussen betrokken organisaties en organisatieonderdelen beter te regelen. Dispositionele barrières zijn veeleer inherent aan de context en de doelgroep. Het is bij zulke barrières vooral zaak dat medewerkers van een JJI-school, samen met hun collega's van de jeugdinrichting, in staat worden gesteld hiermee om te gaan. Dat vraagt om het zo goed mogelijk faciliteren en positioneren van JJI-scholen en het passend maken van kaders, systemen en andere randvoorwaardelijke zaken. Door deze barrières bestaat altijd het risico dat onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen in de knel komt. Dat is inherent aan de unieke positie van onderwijs in jeugdinrichtingen. De actuele kwetsbaarheden die in de aanleiding van dit advies benoemd zijn (zie hoofdstuk 1), komen daar bovenop.

Institutionele barrières

Regels, procedures en de manier waarop de jeugdinrichting en het onderwijs georganiseerd zijn, werpen een aantal barrières op waardoor het onderwijs in de knel kan komen.

In de context van vrijheidsbeneming komt onderwijs samen met andere domeinen: beveiliging en begeleiding, behandeling en zorg. Diverse ministeries maken regelgeving, richten systemen in of nemen beslissingen. In de praktijk van de jeugdinrichting en de JJI-school komen die allemaal bij elkaar. Het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen heeft te maken met verschillende agenda's en met andere perspectieven die het onderwijsperspectief kunnen domineren. Zo is er een justitiële agenda met doelen, prioriteiten en perspectieven op de jongeren.¹¹⁰ Deze agenda is gericht op straf, recidivevermindering en resocialisatie. De justitiële kant is daarin leidend. Het risico bestaat dat het onderwijsperspectief wordt overschaduwd door het justitiële of behandelingsperspectief.¹¹¹

Het samenkomen van meerdere domeinen betekent ook dat het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen te maken krijgt met meerdere ministeries, die elk eigen regels, procedures en systemen voor informatievergadering, monitoring en verantwoording kennen. De optelsom van deze kaders leidt niet tot een samenhangend en werkbaar geheel. De regelgeving aan de justitiële kant bevat bovendien eigen voorschriften voor het onderwijs. Voor een deel overlappen die met onderwijswetgeving en voor een deel schuren ze ernaar. Zo zijn de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (BJJ) en het bijbehorende reglement niet afgestemd op de situatie dat het onderwijs binnen de jeugdinrichting verzorgd wordt door een school in de zin van de onderwijswetgeving. De BBJ en reglementen lijken ervan uit te gaan dat het onderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van de jeugdinrichting.¹¹² Omgekeerd houdt de onderwijswetgeving onvoldoende rekening met de situatie in justitiële jeugdinrichtingen, bijvoorbeeld wat betreft voorschriften aan stages. En wat betreft de procedure voor het vestigen en door de overheid bekostigen van een JJI-school als ergens een nieuwe jeugdinrichting opent. Zo moet het schoolbestuur de aanvraag voor bekostiging van een nieuwe nevenvestiging voor 1 februari indienen. De bekostiging vangt dan op 1 augustus aan.¹¹³

¹⁰⁹ Cross, 1981; Cleere, 2021, 74-90; Øen e.a., 2024, 140.

¹¹⁰ Ginsburg, 2019, 8.

¹¹¹ Øen e.a., 2024, 142.

¹¹² Artikel 52, 63 en 64 BJJ.

¹¹³ Artikel 76a Wec jo. artikel 71a Wec. Zie ook artikel 81 Wec jo. artikel 75 Wec.

Beveiliging, begeleiding, behandeling en onderwijs zijn zo georganiseerd dat afzonderlijke, formeel zelfstandige organisaties, te wetende de jeugdinrichting, de JJI-school en de onderwijsorganisatie waaronder die school valt, voortdurend moeten samenwerken. De institutionele setting vereist multidisciplinair samenwerken over organisatiegrenzen en grenzen van professies heen.¹¹⁴ Allerlei partijen en professionals uit die verscheidene domeinen moeten gezamenlijk onderwijs mogelijk maken en samen een pedagogisch klimaat scheppen, terwijl ze werken vanuit verschillende denkkaders en standaarden. De jeugdinrichtingen en scholen werken aan betere afstemming. Zo draaien jeugdinrichting Den Hey-Acker en Het Ginnekencollege een pilot integraal samenwerken. Dat gaat steeds beter, maar het blijft uitdagend en kwetsbaar, omdat het aparte organisaties zijn met elk een eigen opdracht en eigen professionals uit verschillende domeinen, die in hun opleiding en eerdere werkervaring andere perspectieven, standaarden, routines en taal hebben meegekregen. In de praktijk zijn het grotendeels gescheiden processen, waarbij te weinig samen wordt gewerkt om op elkaar ingespeeld te raken.

Afstemming met onderwijs schiet erbij in

Tijdens een werkbezoek van de Onderwijsraad aan een van de justitiële jeugdinrichtingen komen de consequenties van de personeelstekorten voor het onderwijs aan de orde. Een docent vertelt over een pilot waarin is geprobeerd meer verbinding tussen onderwijs en behandeling te creëren, elkaar beter te leren begrijpen en incidenten te vermijden. In de pilot liep een groepsleider van de jeugdinrichting mee tijdens een les in de school. Dit bleek geen succes. Het leidde tot misverstanden over en weer. Docenten en groepsleiders bleken vaak van mening te verschillen, bijvoorbeeld over de didactische aanpak of over de omgang met bepaald gedrag van jongeren. Het gesprek daarover – en de afstemming met het onderwijs in het algemeen – schoot erbij in. Medewerkers van de jeugdinrichting waren daarvoor te druk of er vonden te vaak personele wisselingen plaats.

Dat de school inwonend is, betekent dat deze voor veel zaken afhankelijk is van de jeugdinrichting. De schoolleiding en onderwijsgevers hebben zich voortdurend te verhouden tot regels en veiligheidsvoorschriften van de jeugdinrichting.¹¹⁵ De school is afhankelijk van beslissingen van functionarissen uit het justitiële domein, bijvoorbeeld over beschikbare onderwijsruimtes, aanwezige materialen en disciplinaire straffen die maken dat een jongere niet naar school mag. Regels van de jeugdinrichting stellen ook beperkingen aan bewegingen tussen onderwijsruimtes en aan de toegang tot digitale leermiddelen.¹¹⁶ De jeugdinrichting kan vanwege het strafdossier en of gedragsproblematiek beperkingen stellen aan de lessen die een jongere mag volgen. Ook mogen niet alle jongeren samen lessen volgen. De beslissing of een jongere naar buiten mag om aan een externe onderwijsinstelling onderwijs te volgen, examen te doen of stage te lopen, is afhankelijk van diens verlofstatus.

“Ruimte pakken”

Tijdens een informatieavond over onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen illustreert een medewerker van een JJI-school hoe deze omgaat met justitiële barrières. “De gevangenis is een omgeving waar centraal staat wat er allemaal niet kan. Het is elke keer zoeken naar ruimte. We zijn heel creatief geworden in ruimte pakken.”

JJI-scholen hebben geen controle over hun in- en uitstroom. Ze hebben onderwijs te verzorgen aan elke jongere die in de jeugdinrichting geplaatst wordt. De populatie is klein maar zeer gevarieerd, onder meer wat betreft leeftijd, motivatie voor onderwijs, eerdere onderwijservaring, onderwijsbehoeften en de mate waarin een jongere kampt met psychische of gedragsmatige problematiek.¹¹⁷ De populatie is te klein om als JJI-school een breed aanbod in huis te hebben of extern te differentiëren in het onderwijsprogramma en de inrichting van het onderwijs. Dat stelt JJI-scholen voor de lastige combinatie van kleinschaligheid en een grote diversiteit aan onderwijsbehoeften waaraan niet in alle gevallen tegemoet gekomen kan worden. Het is zoeken naar een balans tussen een groepsgerichte aanpak en de behoefte aan maatwerk.

¹¹⁴ Ofsted & HMIoP, 2024; Torfing, Bøgh Andersen, Greve & Klausen, 2020, 53; Kenis & Cambré, 2024, 67-71.

¹¹⁵ Dalke & Cohen, 2019, 145; Cleere, 2021, 84.

¹¹⁶ Øen e.a., 2024, 140; Dent, 2022.

¹¹⁷ Fafieanie & De Jong, 2023, 8, met verwijzing naar Inspectie Justitie en Veiligheid, 2022.

Daarbovenop komen de vele wisselingen in de samenstelling van de groep en het verschil in verblijfsduur.¹¹⁸ Bij binnenkomst is vaak nog niet bekend hoe lang de jongeren blijven. Zowel de instroom als de uitstroom kan plotseling zijn. Dit maakt het moeilijk om op de groep toegesneden onderwijsprogramma's in te richten en persoonlijke plannen te maken.¹¹⁹

Situationele barrières

Ook de leef- en werkomgeving in een jeugdinrichting kan barrières bevatten waardoor onderwijs in de knel komt.

De gedwongen plaatsing in geslotenheid heeft effect op de jongere en diens mentale toestand. Van opsluiting gaat het signaal uit dat de jongere niet in de samenleving past, een gevaar voor anderen is of als onverantwoordelijk wordt gezien. Dat demotiveert.¹²⁰ Bij sommige jongeren staat het hoofd daardoor niet naar onderwijs.¹²¹ Ze moeten omgaan met de druk van het strafproces, hun draai vinden op de leefgroep en wennen aan het leven in de jeugdinrichting.¹²² Dat doet soms af aan een actieve, toekomstgerichte houding. Een jongere komt terecht in een leefomgeving waarin normen kunnen heersen die deelname aan het onderwijs tegenwerken. Binnen leefgroepen bestaan hiërarchie, gevoeligheid voor status en eigen manieren van communiceren.¹²³ Die groepsdynamiek en -verhoudingen komen ook de school binnen en kunnen twee kanten opgaan. De informele leiders kunnen anderen ertoe aanzetten om serieus mee te doen, maar ook om het onderwijsproces te frustreren. De cultuur in de groep kan expliciet antischoon zijn.¹²⁴ Daarbij kunnen jongeren buiten al gesocialiseerd zijn in een machocultuur van de straat, waarin school niet stoer is.¹²⁵ In de groep kan een aversie heersen tegen kwetsbaarheid, vertrouwen en openheid.¹²⁶ Onderwijs veronderstelt echter dat je je kwetsbaar kunt tonen,¹²⁷ dat je je open stelt voor anderen en de wereld, onzekerheid en niet weten toelaat en hulp aanvaardt en vraagt. Dat is in de setting van een justitiële jeugdinrichting niet vanzelfsprekend.

Verder kan er spanning ontstaan tussen de manier waarop medewerkers van de jeugdinrichting jongeren benaderen en de wijze waarop docenten dat (beogen te) doen. In het jeugdstrafrecht staat een pedagogische aanpak voorop, gericht op (her)opvoeding, behandeling en succesvolle terugkeer in de samenleving.¹²⁸ Daarmee komt een jeugdinrichting weliswaar dicht bij onderwijs dan een gevangenis voor volwassenen, maar er blijft een spanningsveld bestaan.¹²⁹ Veiligheidsoverwegingen, risicominimatie, discipline en doeleinden van decriminaliseren en (re)socialiseren prevaleren. De pedagogische benadering van het onderwijs sluit daar deels op aan, maar kan er ook door worden verdrongen of eenzijdig worden gebruikt als instrument voor justitiële of behandel-doeleinden. Dat brengt het risico met zich mee van een smalle focus in het onderwijs en lage verwachtingen van jongeren die zich mogelijk meer of anders zouden kunnen ontwikkelen wanneer een andere of bredere pedagogische aanpak zou worden gehanteerd. Er zit een inherente spanning tussen een nadruk op autoriteit, regels, structuur, discipline en gehoorzaamheid en een zekere vrijheid en risico-aanvaarding die nodig is om zich in en aan de hand van onderwijs te kunnen vormen.¹³⁰ Een jongere in detentie wordt al snel gezien als een dader die straf verdient, als iemand die behandeld moet worden of niet te vertrouwen is, die manipuleert en een gevaar voor zichzelf en anderen vormt als hij niet kort gehouden wordt.¹³¹ De omstandigheden in een jeugdinrichting laten geen ruimte om daarin naïef te zijn. Tegelijkertijd hindert dit mensbeeld het onderwijs.

¹¹⁸ Zie voor het onderscheid tussen onderwijs bij kort en lang verblijf paragraaf 3.3.

¹¹⁹ Shotland, 2019, 93.

¹²⁰ Gellman & McDevitt, 2024, 10.

¹²¹ McKenna, 2024, 71; Dalke & Cohen, 2019, 143.

¹²² Tenenbaum, 2022, 42; Finani, 2020.

¹²³ Cleere, 2021, 205; Finani, 2020, 109.

¹²⁴ Cleere, 2021, 89.

¹²⁵ El Hadioui, 2011.

¹²⁶ Cleere, 2021, 185; Douw, 2021, 178.

¹²⁷ McKenna, 2024, 69.

¹²⁸ Artikel 2, lid 2, BJJ; Janssen, 2022, 199 en 263.

¹²⁹ Gellman & McDevitt, 2024, 9.

¹³⁰ Lukáčová e.a., 2024, 166; Munoz, 2009; Cleere, 2021, 34 en 84-85; Douw, 2021, 213; Bell McQuaide, 2019, 102; McKenna, 2024, 70; McLarin & Walters, 2022, 19-20; Fabisiak, 2019, 74; Biesta, 2015.

¹³¹ Tenenbaum, 2022, 45; Langan, 2022, 56; Bryan, 2019, 159-160; Cleere, 2021, 214.

Handel in de JJI-school

Bij een bezoek van de Onderwijsraad aan een horeca-les vertelt de docent dat de jongeren alles wat ze klaarmaken in het lokaal moeten opeten of weggooien. Ze mogen het niet meenemen. Eten kan in de jeugdinrichting namelijk verhandeld worden. De docenten worden hierover geïnformeerd door de justitiële jeugdinrichting. Een jongere beaamt dat. “Eten meenemen, daar doen ze heel moeilijk over.” Op een ander moment vertelt een docent dat er bij hem een belletje gaat rinkelen wanneer jongeren snel achter elkaar naar het toilet gaan. Ook dit kan namelijk wijzen op handel: de jongeren verstopten spullen in het toilet voor elkaar. Zo kan op school stiekem handel tussen jongeren plaatsvinden.

Tot slot is er een risico dat onderwijsgevenden jongeren te zeer anders gaan benaderen dan zij in een reguliere school zouden doen. Docenten moeten inspelen op de specifieke doelgroep en context, maar dit kan er ook toe leiden dat ze waardevolle standaarden loslaten.¹³² De context kan te bepalend worden voor wat als onderwijs wordt opgevat en voor wat beleidsmakers en professionals van de jongeren verwachten.¹³³

Dispositionele barrières

JJI-scholen hebben veel te overwinnen bij hun leerlingen voordat ze tot scholing en vorming kunnen overgaan. De scholen moeten omgaan met geknakt zelfvertrouwen,¹³⁴ een laag zelfbeeld, trauma's, verslaving, psychische problematiek en de leerproblemen die daaruit voortkomen. Veel jongeren moeten ervan overtuigd worden dat onderwijs ertoe doet en ze er straks iets aan hebben. Sommige jongeren zijn of worden heel gemotiveerd voor onderwijs. Anderen zijn afgehaakt en ongemotiveerd. Een deel heeft de hoop opgegeven en is bevangen door een gevoel van uitzichtloosheid.¹³⁵ Zeker bij kort verblijf kunnen jongeren het gevoel hebben dat het toch geen zin heeft serieus mee te doen.¹³⁶ Een aanzienlijk deel heeft negatieve schoolervaringen en heeft een onderbroken schoolloopbaan.¹³⁷ Ze hebben een aversie tegen onderwijs opgebouwd en wantrouwen professionals. Onderwijsgevenden aan JJI-scholen moeten hard werken om het vertrouwen van deze jongeren te winnen. Ze bewegen zich op een fragiele lijn tussen veiligheid van henzelf en van andere jongeren en bouwen aan of behouden van een pedagogische relatie en vertrouwensband die voor onderwijs nodig zijn.

Actuele problemen versterken barrières

De actuele problemen versterken de inherente risico's die inbedding in een justitiële jeugdinrichting opwerpen voor onderwijs. Capaciteits- en personeelstekorten, vooral aan de kant van de jeugdinrichting, maken het nog lastiger om in deze context en voor deze doelgroepen onderwijs te verzorgen.¹³⁸ Zo verhindert gebrek aan capaciteit dat een jongere een lopend onderwijstraject kan voortzetten of onderwijsaanbod vindt dat aansluit bij de persoonlijke behoefte. Door personeelstekorten is er geen ruimte voor groepsleiders van leefgroepen, behandelaars en medewerkers van de school om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen. Waar tekorten worden opgevangen door tijdelijke krachten is het moeilijk routines op te bouwen en bekend te raken met het werk van onderwijscollega's. Dat belemmert afstemming en informatie-uitwisseling tussen de jeugdinrichting en de school.

2.4 JJI-onderwijs is onvoldoende in beeld bij onderwijsbeleid en bij andere onderwijsinstellingen

Onderwijs binnen justitiële jeugdinrichtingen vormt een niche binnen het onderwijsbestel. Beleidsmakers en regelgevers hebben deze vorm van onderwijs en dit type school niet altijd in het vizier. De huidige wettelijke kaders passen daardoor onvoldoende bij de aard van dit onderwijs en de specifieke doelgroep. De kaders bewegen bovendien onvoldoende mee met het veranderende karakter van het onderwijs als gevolg van de veranderde populatie. De Wet op de expertisecentra en het daarop gebaseerde inspectiekader sluiten niet aan bij de in leeftijd opschuivende doelgroep en bij de beroepsgerichte programma's die de scholen als gevolg van die verschuiving (willen) aanbieden. De onderwijswetgeving staat ook het noodzakelijke maatwerk in de weg, bijvoorbeeld bij examinering of begeleiding bij een opleiding in het hoger onderwijs op afstand.¹³⁹

¹³² Bell McQuaide, 2019, 107.

¹³³ Over het belang voor hoge verwachtingen zie bijvoorbeeld Kaskens & Voerman, 2024; Voerman & Faber, 2016.

¹³⁴ Cleere, 2021, 78.

¹³⁵ McKenna, 2024, 70-71; Cleere, 2021, 76 en 80; Øen e.a., 2024, 140.

¹³⁶ Cleere, 2021, 76; Øen e.a., 2024, 141.

¹³⁷ Cleere, 2021, 62, 78 en 90; Langan, 2022, 60.

¹³⁸ Inspectie Justitie en Veiligheid, 2022.

¹³⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2024a en 2024b.

Het onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen neemt bovendien een geïsoleerde positie in binnen het onderwijsbestel. JJI-scholen zijn onvoldoende in positie voor de nodige en bestendige verbinding met andere onderwijsinstellingen. JJI-scholen staan relatief los van reguliere onderwijsinstellingen. Daardoor sluit het onderwijs voor jongeren niet altijd goed aan op eerder gevolgd onderwijs of vervolgonderwijs. Bij instroom is informatie-uitwisseling over de eerdere onderwijsloopbaan en contact met een onderwijsinstelling van herkomst niet vanzelfsprekend. JJI-scholen hebben wisselende ervaringen met de samenwerkingsbereidheid van andere onderwijsinstellingen. Contact leggen is lastig en tijdrovend. Of samenwerking van de grond komt, resultaat oplevert en gecontinueerd wordt, hangt sterk af van persoonlijke contacten en persoonlijke bereidheid om mee te werken. Bij de uitstroom van de JJI-school naar het reguliere onderwijs is het beeld vergelijkbaar. Naast werkdruk en personeelstekorten bij onderwijsinstellingen lijkt onbekendheid met de doelgroep en de omgang met jongeren die gedetineerd zijn (geweest), een soepele overgang naar het onderwijs buiten de jeugdinrichting te belemmeren. Omdat jongeren uit het hele land komen en dus ook naar het hele land terug gaan, moeten JJI-scholen contact onderhouden met een groot aantal onderwijsinstellingen, in verscheidene onderwijssectoren bij in- en uitstroom en nazorg.

Drempels van justitiële geslotenheid naar buiten

In een gesprek dat de Onderwijsraad voerde met voorheen gedetineerde jongeren die als experts verbonden zijn aan Young Perspectives (YOPE), kwamen soortgelijke drempels bij de overgang van justitiële geslotenheid naar buiten aan bod. Zo vertelde een jongere geen VOG te kunnen krijgen voor een opleiding die hij graag wilde volgen.¹⁴⁰ Een ander zei niet het passende onderwijsaanbod te hebben ontvangen. Zij had eerder les op havoniveau gevolgd, maar in de school bij de justitiële jeugdinrichting werd dit niet aangeboden. Hierdoor liep ze een achterstand op.



¹⁴⁰ Voor aanmelding bij en toelating tot een opleiding is geen verklaring omtrent het gedrag nodig. Wel kunnen studenten een VOG nodig hebben voor een stage, leerwerkplek of om na afstuderen een beroep uit te kunnen oefenen.

Persoonsvorm	→	Wat doet het onderwerp? Voorbeeld: Hij vangt de bal.
Gezegde	→	Wat gebeurt er in de zin? (Wat doet Voorbeeld: Hij heeft gegeten .
Lijgend voorwerp	→	Wat doet het onderwerp? (Of: Wat Voorbeeld: De geit eet een appel . (
Meewerkend voorwerp	→	Stukje van de zin waar je voor of aan Voorbeeld: Ik geef (aan) de hond e
Bijvoeglijke bepaling	→	Zegt iets van een zelfstandig naamw Voorbeeld: De laatste loodjes van d
Bijwoordelijke bepaling	→	Hoort niet bij een zelfstandig naam deel, wanneer?-deel, enz. Voorbeel toren .
Bijstelling	→	Hoort bij het onderwerp, is vaak ee Voorbeeld: Henk, de zoon van de d



aan beveling een

Coördineer activiteiten van betrokken ministeries beter

Justitie, zorg en onderwijs vallen onder de verantwoordelijkheid van drie ministeries. Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen vergt meer samenhang in regels en systemen van deze ministeries. Een gedeelde visie op de rol en positie van dit onderwijs helpt daarbij.

De beleidskaders en systemen van de drie ministeries die nauw betrokken zijn bij het onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen, JenV, OCW en VWS, zijn onvoldoende op elkaar afgestemd en passen niet altijd bij het werk dat gedaan moet worden. De Onderwijsraad pleit ervoor de activiteiten van de ministeries beter te coördineren. Justitie en Veiligheid zou daartoe het voortouw moeten nemen vanwege de stelselverantwoordelijkheid voor het jeugdstrafrecht. De raad vindt het ook van belang dat functionarissen in het justitiële domein bij hun beslissingen over betrokken jongeren het belang van onderwijs evenwichtig meenemen.

Volgens de Onderwijsraad helpt een gedeelde visie op de positie en rol van onderwijs aan jongeren in een justitiële jeugdinrichting daarbij. De raad beveelt aan dat de betrokken ministeries in samenwerking met de jeugdinrichtingen en de daaraan verbonden scholen zo'n visie ontwikkelen. De raad identificeert daartoe een aantal bouwstenen.

3.1 Stem regels en systemen af

De Onderwijsraad beveelt aan dat de ministeries komen tot meer gecoördineerd beleid voor jeugdinrichtingen en daaraan verbonden scholen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid moet vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid voor het jeugdstrafrecht het voortouw nemen bij coördinatie van beleid.¹⁴¹ Regelgeving, systemen en ondersteunende structuren horen zodanig afgestemd te worden dat onderwijs in deze context tot zijn recht kan komen. Daartoe dienen de ministeries met elkaar en ieder voor zich (maar gecoördineerd) kaders te ontwikkelen die zorgen dat onderwijs evenwichtig meetelt bij beslissingen over jongeren in justitiële inrichtingen, planningscycli op elkaar af te stemmen, informatiesystemen voor elkaar toegankelijk te maken, elkaars expertise meer te gebruiken en elkaars perspectief leren 'verstaan'.¹⁴²

Zowel het ministerie van JenV als dat van VWS en van OCW zijn betrokken bij onderwijs aan jongeren in justitiële inrichtingen; elk met eigen uitvoeringsorganisaties en toezichthoudende instanties. Zij hanteren eigen kaders, regels, systemen voor informatiedeling, verantwoording en monitoring, planningscycli en termijnen. Er werken professionals vanuit diverse domeinen met verschillende achtergronden, perspectieven, beroepsstandaarden en doelen. Scholen verbonden aan justitiële jeugdinrichtingen hebben te maken met de optelsom van dat alles. Wanneer er onvoldoende afstemming tussen de beleidsdomeinen is, ontstaan voor de scholen onduidelijkheden en tegenstrijdigheden. Ook betekent het voor medewerkers van de scholen deels dubbel werk.

De jeugdinrichtingen en JJI-scholen doen hun best de onderlinge samenwerking en afstemming te verbeteren. Ze brengen veranderingen aan in hun organisatiestructuur en werkwijzen, zoals vaste overlegmomenten en vormen voor overdracht tussen de school en de leefgroepen en gezamenlijke trainingen en interventie.¹⁴³ Zo loopt in Breda een pilot 'integraal samenwerken'. Dit levert resultaat op, al blijven de jeugdinrichtingen en scholen aanlopen tegen bekende uitdagingen die horen bij multidisciplinaire en interorganisatorische samenwerking.¹⁴⁴ Het is belangrijk dat ministeries en toezichthouders condities scheppen voor een betere samenwerking, door in regelgeving en systemen ruimte en consistentie aan te brengen en onderwijs daarin evenwichtig mee te nemen

Waarborg dat onderwijs voldoende meeweegt bij beslissingen

De raad pleit ervoor dat bij beslissingen over jongeren in justitiële jeugdinrichtingen niet alleen de overwegingen vanuit het justitiële en behandelingsperspectief, maar ook vanuit onderwijsperspectief evenwichtig worden meegenomen. Denk aan beslissingen over plaatsing en overplaatsing, over verlof en over disciplinaire straffen bij overtreding van huisregels of ander wangedrag.

De raad ziet vanzelfsprekend het belang van het justitiële perspectief in deze context. Tegelijkertijd is het voor de jongeren zelf én voor de strafdoelen belangrijk onderwijs evenwichtig mee te nemen bij beslissingen. Veiligheidsoverwegingen, strafdoelen en behandeling kunnen beperkingen aan onderwijs stellen. Volgens de raad is een betere afweging mogelijk, zodat onderwijs meer tot zijn recht komt en het pedagogische karakter van jeugddetentie versterkt wordt, gericht op (her)opvoeding, behandeling en terugkeer in de samenleving.¹⁴⁵ Onderwijs biedt jongeren structuur, perspectief op een andere dan een

¹⁴¹ Dit is al ingezet: zie Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, 2023.

¹⁴² Zie ook de conclusie en aanbevelingen in Inspectie Justitie en Veiligheid, 2024b.

¹⁴³ Inspectie van het Onderwijs, 2024a, 2024b, 2024c, 2024d en 2024e.

¹⁴⁴ Kenis & Cambré, 2024, 67-71.

¹⁴⁵ Artikel 26, lid 1, RJJ.

criminele toekomst en succeservaringen.¹⁴⁶ Daarmee biedt onderwijs tegenwicht aan het criminaliserende effect van vastzitten.¹⁴⁷

Tijdens het verblijf in een justitiële jeugdinrichting geldt voor leer- of kwalificatieplichtige jongeren de Leerplichtwet 1969 als richtsnoer. De wet stelt geregeld schoolbezoek verplicht; daar mag alleen onder bepaalde omstandigheden van afgeweken worden. Normaliter rust die plicht op de ouders en de jongere zelf. Tijdens verblijf zou de jeugdinrichting de ouderlijke plicht en de wettelijke uitzonderingsmogelijkheden als leidraad kunnen nemen bij beslissingen die impliceren dat een jongere een deel van het onderwijsprogramma mist.

Dit kan de vorm krijgen van beslisriteria voor (over)plaatsingen en verlofregelingen. Niet alle JJI-scholen hebben hetzelfde onderwijsprogramma.¹⁴⁸ Dat kan betekenen dat bij overplaatsing het onderwijstraject van een jongere stukt. Soms kunnen jongeren niet op stage, omdat ze daar geen verlof voor krijgen. Of ze kunnen hun stage niet afmaken doordat het verlof ingetrokken wordt. Onderwijs wordt vaak te laat meegenomen bij beslissingen over verlof. De raad beveelt aan te zoeken naar uiterste mogelijkheden in regelingen en in uitvoering om onderwijs, stages en examens toch te laten doorgaan. Hiervoor is het nodig overwegingen gericht op behandeling, justitiële interventie én onderwijs evenwichtig mee te nemen. De jongeren hebben immers recht op onderwijs.

Voorts bepleit de raad procedures op te stellen en afspraken te maken over het onderwijs op een JJI-school in geval van personele krapte bij de jeugdinrichting.¹⁴⁹ Sommige beslissingen om personele krapte aan de justitiële kant op te vangen leiden ertoe dat het onderwijs niet kan doorgaan of de lestijd wordt ingekort,¹⁵⁰ bijvoorbeeld als er te weinig medewerkers zijn die de jongeren van de leefgroep naar de klas kunnen begeleiden. Bij zo'n beslissing dient het belang van onderwijs volwaardig meegenomen te worden. Besliskaders horen zodanig te zijn dat onderwijs in zulke situaties niet te snel ondergeschikt wordt gemaakt.

Harmoniseer regelgeving over onderwijs in jeugdinrichtingen

De Onderwijsraad beveelt aan dat de ministeries hun regelgeving harmoniseren. Denk aan voorschriften over onderwijsinhoud en -tijd, bekostiging voor nieuwe onderwijsvoorzieningen en cycli voor de planvorming over behandeling, begeleiding en onderwijs. Harmonisering neemt drempels weg voor samenwerking op het niveau van de jeugdinrichtingen en scholen. Het wordt hierdoor ook beter mogelijk om kort na aankomst onderwijs te organiseren in jeugdinrichtingen.

Ten eerste is harmonisatie nodig van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (RJJ) en de toepasselijke onderwijswetgeving wat betreft voorschriften over het onderwijsprogramma en onderwijsgeevenden. Zulke voorschriften horen thuis in de onderwijswetgeving en zijn daar ook nu al werkzaam. Het onderscheid dat het RJJ voor onderwijs maakt tussen de Rijks-JJI en particuliere jeugdinrichtingen is onnodig en potentieel verwarrend. Ook dient de regelgeving aan de zijde van justitie in lijn te worden gebracht met het gegeven dat onderwijs binnen jeugdinrichtingen valt onder de verantwoordelijkheid van een afzonderlijke onderwijsorganisatie. Omgekeerd dient de onderwijswetgeving meer rekening te houden met de omstandigheden in de jeugdinrichting, bijvoorbeeld als het gaat om stageverplichtingen (zie paragraaf 4.1). Ook is een aangepaste systematiek nodig om JJI-scholen in aanmerking te brengen voor overheidsbekostiging, afwijkend van de daarvoor geldende aanvraagdeadlines en termijnen. Zodra ergens een justitiële jeugdinrichting open gaat, moet daar een school of nevenvestiging van een onderwijsinstelling kunnen starten met adequate bekostiging. De huidige planningssystematiek is daarvoor te rigide.

Een tweede aspect waar harmonisatie van regelgeving de onderwijspraktijk kan helpen, betreft de cycli voor plannen waarmee professionals moeten werken. Internationale voorschriften vereisen dat voor elke jongere die de vrijheid wordt ontnomen, een individueel plan gemaakt wordt. Dat plan moet de jongere vanaf het begin in staat stellen om de tijd in detentie zo goed mogelijk te benutten en om vaardigheden en competenties te ontwikkelen die helpen te re-integreren in de samenleving.¹⁵¹ Zowel de onderwijs- als de penitentiaire wetgeving schrijft planmatig werken voor, maar de wettelijke termijnen voor de vorming van plannen lopen niet parallel. Artikel 20 van de BJJ schrijft voor dat de directeur

¹⁴⁶ Hoogeboom, Messing, Zwijnenburg, Deen & Bosdriesz, 2015.

¹⁴⁷ Mneesha & Mc Devitt, 2024, 10; Lynch e.a., 2022.

¹⁴⁸ Zie hiervoor de schoolgidsen van de JJI-scholen, raadpleegbaar op de websites van de scholen.

¹⁴⁹ Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021a.

¹⁵⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2021a; Inspectie Justitie en Veiligheid, 2022.

¹⁵¹ European Rules 2008, nr. 79.1 en 79.2, tenzij sprake is van zeer kort verblijf: European Rules 2008, nr. 62.6 onder c.

van de jeugdinrichting binnen drie weken een perspectiefplan vaststelt (zie Situatieschets). In dat plan moet ook staan welk onderwijs de jongere volgt.¹⁵² Tegelijkertijd verplicht artikel 41a van de Wec het bevoegd gezag van de school – na advies van de commissie voor de begeleiding – uiterlijk binnen zes weken een ontwikkelingsperspectief (opp) vast te stellen. Strikt genomen voldoet een school aan de onderwijswetgeving als deze meegaat in de justitiële termijn, maar zo dringt de penitentiaire regelgeving het onderwijs feitelijk een veel kortere termijn op dan de onderwijswetgever redelijk heeft bevonden.

De justitiële jeugdinrichtingen en de JJI-scholen zetten in op één multidisciplinair plan voor elke jongere om op basis daarvan te komen tot een integraal dagprogramma met behandeling, begeleiding, onderwijs en een recreatief programma op de groep. Dat is een positieve ontwikkeling. Een goede samenwerking draagt in hoge mate bij aan de kwaliteit van het dagprogramma en komt de veiligheid binnen school en inrichting ten goede.¹⁵³ Ondanks de inspanningen van medewerkers van de jeugdinrichtingen en de JJI-scholen lukt dat echter nog niet voldoende.¹⁵⁴ Het verschil in termijnen speelt hen daarbij parten. Ook andere verschillen in regelgeving zitten dwars. Zo verschillen de voorschriften voor werktijden en vakanties van medewerkers binnen de onderscheiden domeinen. Vooral de schoolvakanties zijn een uitdaging, net als de concentratie van het onderwijs in de ochtend en het begin van de middag. Dat maakt het lastig om het voornemen ‘één kind, één plan’ in praktijk te brengen.

Therapie of voorbereiden op praktijkexamen?

Een bezoeker van de Onderwijsraad loopt mee met een leraar op een JJI-school. Een jongere bereidt zich voor op zijn mbo-examen op niveau 2, Horeca en bakkerij. Daarvoor moet hij tijdens de blokuren waarin hij les krijgt, hard werken. Maar vandaag kan dat niet. Bij binnenkomst meldt zijn begeleider aan de docent dat de jongere over een half uur weer opgehaald wordt voor therapie. De docent merkt op: “Hoe kan deze jongen zich voorbereiden op zijn examen, als hij tijdens blokuren therapie krijgt?” Om vervolgens tegen de bezoeker van de Onderwijsraad op te merken: “We moeten meer samenwerken in dat soort dingen. Therapie en les moeten elkaar niet in de weg zitten.”

Stem informatie- en monitoringsystemen af

De raad constateert dat informatie-uitwisseling tussen de ministeries, tussen de inrichtingen onderling en tussen de inrichtingen en scholen niet altijd mogelijk is. In enkele inrichtingen gebruiken justitie en onderwijs verschillende administratie- en planningssystemen, wat leidt tot informatieachterstand en dubbel werk.

De raad beveelt aan om informatie-, monitorings- en verantwoordingssystemen beter op elkaar af te stemmen en zo mogelijk in alle jeugdinrichtingen te komen tot één gemeenschappelijk systeem met de daaraan verbonden school. Waar dat functioneel nodig of wenselijk is voor onderwijs, behandeling of begeleiding, moeten de jeugdinrichting en de JJI-school informatie kunnen delen. Ze moeten van elkaars systemen gebruik kunnen maken. Docenten hoeven niet in straf- of behandeldossiers van jongeren te kunnen en behandelaars niet in leerlingvolgsystemen, maar het is zinvol een werkbaar systeem te hebben waarin informatie die voor beide partijen relevant is, samengebracht wordt. Zo vinden docenten en groepsleiders op een snelle en toegankelijke manier informatie die nodig is voor hun werk. Net zo zou het voor professionals in de praktijk behulpzaam zijn als informatie niet opnieuw in de afzonderlijke systemen ingevoerd hoeft te worden. Voor verantwoording en toezicht is het nodig informatie te delen – bijvoorbeeld als het gaat om onderwijstijd als deel van de totale tijd aan gezamenlijke activiteiten. Het zou professionals in de praktijk veel tijd schelen als systemen daarvoor gekoppeld worden. Ook gedetineerde jongeren zou dat helpen. Zij moeten nu soms toetsen meerdere keren maken, omdat het lastig is informatie te delen. Bij uitstroom kunnen jongeren niet altijd bewijzen dat ze bepaalde competenties hebben verworven of bepaalde certificaten hebben behaald. Dat laatste vraagt ook om koppeling van informatiesystemen of overdracht van informatie tussen jeugdinrichtingen en JJI-scholen bij overplaatsingen.

¹⁵² Artikel 52, lid 2, BJJ.

¹⁵³ Inspectie Justitie en Veiligheid, 2022.

¹⁵⁴ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugddriminaliteit, 2022, 6.

Knip- en plakwerk

De Onderwijsraad is op bezoek in een justitiële jeugdinrichting. Elk lid van de delegatie loopt mee met een leraar. Er ontstaat een gesprek in een kantoor, waar ook een andere leraar aan het werk is. Bij het bespreken van het onderwerp integraal werken keert zij zich van haar beeldscherm af en richt zich tot het delegatielid van de Onderwijsraad. “Ik ben misschien wel vier uur per week bezig met knip- en plakwerk voor het systeem van justitie.” Het personeel van de JJI-school kan niet werken in het systeem van Justitie, maar moet de benodigde informatie handmatig overzetten vanuit de eigen systemen.

Bij informatiedeling moet de privacywetgeving uiteraard gerespecteerd worden. Die wetgeving biedt echter ruimte om informatie te delen waar dat functioneel noodzakelijk is.¹⁵⁵ De raad pleit ervoor die ruimte optimaal te benutten en te zorgen dat noodzakelijke informatie zorgvuldig en veilig gedeeld kan worden met collega's van de jeugdinrichting of de school.

Gebruik elkaars expertise

De raad pleit ervoor dat de ministeries onderling vaker kennis delen. Bijvoorbeeld wanneer onderwijsgerelateerde thema's aan de orde zijn bij beleidsvorming, wetgevingstrajecten, systeemontwikkeling, Kamerbrieven en beantwoording van Kamervragen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Dienst Justitiële Inrichtingen doen er dan goed aan het ministerie van OCW en de JJI-scholen te betrekken. Omgekeerd is het goed als het ministerie van OCW het ministerie van JenV en DJI betreft bij onderwijsbeleid en -wetgeving die in het bijzonder van toepassing zijn op JJI-scholen.

3.2 Ontwikkel een gedeelde visie op de rol en positie van onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen

Om tot gemeenschappelijk beleid te komen is een gedeelde visie op de rol en positie van onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen behulpzaam. De Onderwijsraad beveelt aan dat de betrokken ministeries samen met de justitiële jeugdinrichtingen en de JJI-scholen zo'n visie ontwikkelen. Op basis daarvan kunnen ze komen tot een gezamenlijke aanpak rondom de organisatie van het onderwijs binnen de justitiële jeugdinrichtingen en de JJI-scholen.

Een gemeenschappelijke visie helpt bij de vorming van beleid dat eraan bijdraagt dat de jongeren zo goed mogelijk toegerust vertrekken uit de jeugdinrichting. Onderwijs, recidivevermindering en zorg kunnen elkaar versterken.¹⁵⁶ Betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties zijn niet altijd voldoende op de hoogte van elkaars werk en overwegingen. Een coherente schil van regels en systemen rondom de justitiële jeugdinrichtingen en JJI-scholen maakt werkprocessen voor personeel in de inrichting en de JJI-school eenvoudiger. Waar een gedeelde visie ontbreekt, kan denken vanuit veiligheid in de context van justitie te zeer voorop komen te staan. Als alle partijen goed in beeld hebben wat het belang van onderwijs in deze context is en wanneer onderwijs er zin- en betekenisvol is, wordt helder wat partijen samen en ieder voor zich moeten doen en wat ze van elkaar kunnen verwachten. In een gedeelde visie leggen de bij de ontwikkeling betrokken partijen richtinggevende uitspraken neer over hoe om te gaan met dilemma's en spanningen in de praktijk. Op basis daarvan kunnen professionals onderling overleggen en beslissingen nemen. Om op de werkvloer goed samen te werken, moet eerst een gedeeld belang vastgesteld worden of moet helder gemaakt worden wat relevante belangen zijn om mee te wegen.¹⁵⁷ Een gedeelde visie helpt ten slotte om afspraken te maken over de overgangen van buiten de jeugdinrichting naar binnen en andersom.

Bouwstenen gedeelde visie

De Onderwijsraad definieert voor de visieontwikkeling een aantal bouwstenen voor zinvol onderwijs in de context van geslotenheid. De raad beveelt aan de volgende principes en aandachtspunten te doordenken en uit te werken: het recht op onderwijs als uitgangspunt, doelen van onderwijs, de pedagogische benadering, ononderbroken doorgang van het onderwijs, diversiteit en maatwerk, en digitalisering.

¹⁵⁵ Hoogeboom e.a., 2015, 30.

¹⁵⁶ Gesprek beleidsmedewerkers OCW; Inspectie Justitie en Veiligheid, 2024b.

¹⁵⁷ Hoogeboom e.a., 2015.

Recht op onderwijs

Geen enkele jongere mag de toegang tot onderwijs ontzegd worden.¹⁵⁸ Dit is een belangrijk uitgangspunt voor een gedeelde visie op de rol en positie van onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen. Bij een deel van de populatie geldt ook de leer- of kwalificatieplicht. De school is verplicht onderwijsdeelname actief te bevorderen en het onderwijs zo in te richten dat de desbetreffende jongeren in staat worden gesteld om aan de leer- en kwalificatieplicht te voldoen.

Doelen onderwijs

Goed onderwijs is ook in een justitiële jeugdinrichting een doel op zich: het beoogt scholing en vorming vanuit een brede opdracht. Aan de hand van onderwijs kunnen jongeren ontdekken wie ze zijn, wat ze kunnen en welke positie ze in de samenleving zouden kunnen innemen. Onderwijs heeft altijd tegelijkertijd kwalificerende, socialiserende en persoonsvormende doelen. Die staan niet los van elkaar. Ook onderwijs in een periode van een vrijheidsbeneming is op meer gericht dan alleen kwalificatie of socialisatie.

Om zinvol en betekenisvol te zijn is het belangrijk dat onderwijs aansluit bij de capaciteiten van de jongere. Bij de een zal het voorbereiding op vervolgonderwijs zijn. Bij de ander staat onderwijs eerder in het teken van voorbereiding op werk of arbeidsmarkttoeleiding. Voor jongeren met grote afstand tot het onderwijs kan het halen van een diploma door de succeservaring een groot vormend effect hebben.

Onderwijs heeft een vormende taak. Het biedt meer dan kennis en praktische vaardigheden aanleren. Juist die vormende taak maakt dat onderwijs kan bijdragen aan justitiële en behandeldoelen. Denk aan recidivevermindering, wanneer een jongere een nieuw perspectief ontwikkelt door wat er in de klas is besproken of wanneer een behaald diploma perspectieven op de arbeidsmarkt vergroot. Onderwijs kan normaliserend werken of therapeutische effecten hebben. Het instrumentaliseren van onderwijs als behandeling of dagbesteding ten behoeve van justitiële of behandeldoeleinden biedt echter een beperkte visie op de rol en positie van onderwijs in de context van justitiële jeugdinrichtingen. Onderwijs is geen therapie of resocialisatie en omgekeerd is therapie geen onderwijs: beide hebben een eigen pedagogische waarde. Werken aan basisvaardigheden als lezen en rekenen of aan praktische vaardigheden – ‘een vak leren’ – kan juist als zodanig helpen om een jongere tot rust en op een ander pad te brengen.

Pedagogische benadering

Een gedeelde visie gaat uit van een gedeelde pedagogische benadering, die duidelijk maakt hoe het pedagogisch klimaat in de jeugdinrichting en in de school zich tot elkaar verhouden. Zowel in de klas als op de groep is het pedagogisch klimaat belangrijk. In een positief klimaat kan een jongere tot rust komen en toewerken naar volwassenheid. In het onderwijs is de relatie tussen leerling en docent altijd belangrijk om goed onderwijs mogelijk te maken. Tijdens een verblijf in een justitiële jeugdinrichting is dat zeker ook het geval.¹⁵⁹ Daarvoor is het van belang met elkaar te bepalen hoe wordt omgegaan met barrières voor onderwijsdeelname die voortkomen uit de specifieke context of persoonlijke omstandigheden van jongeren (zie paragraaf 2.3).

Het is daarbij belangrijk te erkennen dat er twee organisaties onder één dak huizen, die deels hetzelfde doel hebben, maar ook anders denken, een andere opdracht hebben, andere waarden en een andere manier van kijken hebben. Zowel voor de betrokken ministeries als voor de twee organisaties binnen de inrichting is het belangrijk elkaars perspectief en handelingsrepertoire te erkennen en respecteren.

Ononderbroken onderwijs, toetsing en examinering

Voor jongeren in justitiële jeugdinrichtingen is continuïteit in de schoolloopbaan van groot belang; zowel bij binnenkomst, tijdens verblijf als bij vertrek. Wat zinvol onderwijs in de jeugdinrichting is, hangt ook af van wat voorheen aan onderwijs gedaan is en wat erna komt. De verblijfsduur in de justitiële jeugdinrichting is idealiter geen tijdshorizon voor het onderwijs. Dat wil zeggen dat niet gedacht hoeft te worden in onderwijsprogramma's die samenvallen met de verblijfsduur en stoppen zodra een jongere de jeugdinrichting verlaat. Het is zaak het onderwijstraject voorafgaand aan verblijf waar het kan te laten doorgaan, en al tijdens verblijf in te zetten op de continuering van een onderwijstraject na vrijlating, of op arbeidsmarkttoeleiding die resulteert in werk na vrijlating.

Wat tijdens het verblijf in een jeugdinrichting aan onderwijs wordt gedaan, moet buiten de JJI-school erkend kunnen worden en waarde hebben. Daarom moeten er erkende diploma's of certificaten afgegeven worden. Het onderwijs binnen de jeugdinrichting moet aan dezelfde standaarden voldoen als onderwijs daarbuiten. Dat vraagt om goede alternatieven voor werkwijzen die in de context van een jeugdinrichting niet uitvoerbaar zijn. Het vergt ook erkenning van verschillen tussen de situatie binnen de jeugdinrichting en de JJI-school aan de ene kant en de maatschappelijke werkelijkheid en situatie binnen reguliere onderwijsinstellingen aan de andere kant. De situatie in de inrichting en JJI-school kan bijvoorbeeld te veilig of afgeschermd zijn, waardoor het geleerde buiten de instelling mogelijk van beperkte waarde is. Een jongere leert dan bijvoorbeeld onvoldoende om te gaan met in de beroepspraktijk gebruikelijke drukte en prikkels. Ook kan een jongere bepaalde praktijkervaring missen. Als jongeren bijvoorbeeld materiaal alleen in de jeugdinrichting hebben gebruikt, kan het gebeuren dat zij niet geoefend hebben met bepaalde handelingen, omdat die te onveilig zijn of niet voorkomen. Denk aan een heftruck besturen in een omgeving waar ook anderen werken.

Diversiteit en maatwerk

Onderwijs moet zo veel mogelijk aansluiten bij het niveau, de leeftijd, de mogelijkheden en de voorgeschiedenis van de jongere. Onderwijs is zinvol wanneer het de jongere perspectief biedt. Vakken of een opleiding op het eigen niveau en interessegebied helpen een jongere (weer) te motiveren voor onderwijs en helpen de jongere aan positieve schoolervaringen. De grote diversiteit binnen de populatie in jeugdinrichtingen vergt maatwerk in onderwijsaanbod en -benadering.

Tegelijkertijd biedt een vast programma ook richting aan jongeren die zoekend of gedemotiveerd zijn. Onderwijs kan zicht bieden op mogelijkheden die de jongere nog niet was tegengekomen of had overwogen. Om daarachter te komen helpt het ook mee te draaien in een vast programma. Onderwijs gaat immers ook om het in aanraking komen met zaken die buiten je directe interessegebied of comfortzone liggen en om blootstelling aan wat nog onbekend is. In deze onbekende ruimte kan een nieuwe wereld ontsloten worden.¹⁶⁰

Voor een groot deel van de jongeren in JJI-scholen kan een (basis)programma goed werken. Individueel maatwerk is ook niet altijd mogelijk omdat het onderwijs van voldoende kwaliteit en voldoende organiseerbaar moet zijn.¹⁶¹ Een gebrek aan aansluiting op individuele onderwijsbehoeften hangt samen met het kleine aantal jongeren in de JJI-scholen. De scholen beschikken niet over voldoende docenten om een breed scala aan onderwijsvormen, vakken en niveaus te bieden.

Onvoldoende aansluiting op onderwijsbehoefte jongeren

Het onderwijsaanbod aan JJI-scholen is nu te beperkt om altijd te kunnen aansluiten bij onderwijsbehoeften. In gesprekken noemden jongeren het gebrek aan onderwijs op hun eigen onderwijsniveau. Zo vertelde een jongere dat ze geen havo kon volgen in de JJI-school, waardoor ze enkele jaren vertraging opliep.

Dit speelt in het bijzonder bij specifieke subgroepen binnen de populatie, zoals vrouwen. Uit gesprekken die de Onderwijsraad voerde met voorheen gedetineerde jongeren en medewerkers van JJI-scholen, bleek dat vrouwen vaak praktijkonderwijs ontvangen in technische vakken, hoewel zij andere voorkeuren hebben. Een jonge vrouw vertelde dat zij in de jeugdinrichting vaak lessen lassen en houtbewerking moest volgen. Onderwijs dat haar voorkeur had – ze noemde nagelstyling – werd niet aangeboden.

Een visie bevat richtinggevende uitspraken als basis voor het gesprek tussen school en justitie over (niet-)toelating van jongeren tot bepaalde vakken, onderwijsactiviteiten of lokalen. Niet alles kan voor elke jongere worden aangeboden, bijvoorbeeld om veiligheidsredenen. Zo kan het onverstandig zijn jongeren die elkaar van buiten de jeugdinrichting kennen bij elkaar in de klas te plaatsen. Daartegenover staat het belang van aansluiten bij behoeften en interesses van jongeren. Bovendien moet het onderwijs binnen de jeugdinrichting aan dezelfde inhoudelijke en beheersingsstandaarden voldoen als onderwijs buiten de jeugdinrichting. Bepaalde praktijkoefeningen zijn onmisbaar voor een volwaardige opleiding en diploma.

¹⁶⁰ Masschelein & Simons, 2019.

¹⁶¹ Onderwijsraad, 2015.

Onderwijs volgen jongeren zo veel mogelijk samen, omdat dit bijdraagt aan de ontwikkeling van sociale vaardigheden. Het gezamenlijk doorlopen van een onderwijsproces heeft een sociale en pedagogische waarde, bijvoorbeeld vanwege peer-to-peer learning. De school is ook een sociale ontmoetingsplek, waar jongeren oefenen in samenleven en waar ze sociale vaardigheden ontwikkelen door deel uit te maken van een groep. Ook een JJI-school is een plaats om samen te leren en te leren samenleven. De pedagogische band tussen leerling en docent en het contact met medeleerlingen zijn cruciaal voor het onderwijsproces.¹⁶² Daarom is het ook in een JJI-school belangrijk te zorgen voor afwisseling van individueel en groepsgewijs onderwijs. Om die reden zijn individuele educatieve activiteiten op de kamer, waarbij de jongere weliswaar werkt aan kennis en vaardigheden, nooit een volwaardig alternatief voor onderwijs op school. Wel kunnen zulke activiteiten in uitzonderlijke gevallen een aanvulling of alternatief bieden om toch onderwijs op maat te realiseren, bijvoorbeeld als jongeren groepsongeschikt zijn of iets willen leren wat de JJI-school niet kan bieden.

Digitalisering

Tot slot dient een visie op de rol en positie van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen aandacht te besteden aan een passende inzet van en toegang tot digitale (leer)middelen.¹⁶³ Omdat jongeren internet kunnen gebruiken voor voortgezet crimineel handelen, is internettoegang in de jeugdinrichtingen heel beperkt. Bij een gedeelde visie hoort dat samen gezocht wordt naar een oplossing voor toegang tot digitale leeromgevingen en leermiddelen. Digitaal afstandsonderwijs biedt kansen, maar is ook moeilijk aan te bieden vanwege beperkingen aan ict-gebruik. Tegelijkertijd neemt door ict-beperkingen binnen de jeugdinrichting en de digitalisering van het onderwijs daarbuiten de afstand tussen onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en onderwijs elders toe.¹⁶⁴ Dat hindert doorstroom en samenwerking met onderwijsinstellingen buiten de jeugdinrichting. Die werken immers steeds meer met digitale platforms en digitale bronnen en lesmaterialen. Het belemmert ook de voorbereiding op deelname aan de samenleving, die in sneltreinvaart digitaliseert. Zo is het belangrijk dat jongeren leren omgaan met online solliciteren en een bank-app. Sommige jongeren in lang verblijf kwamen vast te zitten voordat het mogelijk was om met een mobiele telefoon te betalen of in te checken in het openbaar vervoer. In de toekomst zal dat ook voor nieuwe ict-toepassingen gelden.

Ook de inzet van intelligente technologie vraagt aandacht. Net als in het reguliere onderwijs kan intelligente technologie het onderwijs ondersteunen en verrijken, maar zijn er ook gevaren.¹⁶⁵ De technologie biedt bijvoorbeeld kansen om jongeren in eigen tempo aan een eigen programma te laten werken, al moet nooit uit het oog worden verloren dat onderwijs om intermenselijk contact vraagt. Docent en technologie kunnen elkaar aanvullen, maar de technologie kan de rol van de docent en daarmee onderwijs volgen op school nooit helemaal overnemen.

3.3 Maak daarbij onderscheid tussen kort en lang verblijf

De raad beveelt aan bij de gezamenlijke visievorming en bij regelgeving en toezicht rekening te houden met wat een JJI-school binnen de verblijfsduur kan en wat daarin zinvol is. Het is goed hierbij onderscheid te maken tussen kort verblijf en lang verblijf. In de praktijk van de JJI-scholen gebeurt dit vaak al door aparte klassen of programma's in te richten. Het is raadzaam dat ook op het niveau van de kaders en in een gedeelde visie te doen.

Hoe lang of kort een verblijf in een jeugdinrichting ook is, het is belangrijk dat de jongere altijd enige vorm van onderwijs krijgt aangeboden. De aard en intentie kunnen echter verschillen. Bij kort verblijf of wanneer de duur nog onbekend is, gaat het om het zo veel mogelijk continueren van het bestaande onderwijstraject, of om toewerken naar een onderwijstraject of arbeidstoeleidingstraject dat na vrijlating kan starten. Tijdens een lang verblijf zijn meer substantiële onderwijsprogramma's mogelijk.

Onderwijs bij kort verblijf

Onderwijs tijdens kort verblijf is idealiter een continuering van het lopende onderwijstraject (zie ook hoofdstuk 5). Een korte vrijheidsbenaming kan op zichzelf een barrière zijn voor het volgen van onderwijs, doordat iemand uit de eigen context gehaald wordt en niet meer

¹⁶² Onderwijsraad, 2020.

¹⁶³ Voor buitenlandse voorbeelden, zie Hammerschick, 2024, 105-106; Dent, 2024. Voor vergelijkbare knelpunten in penitentiaire inrichtingen voor volwassenen, zie Jonkers, 2024, 4-5.

¹⁶⁴ Dent, 2022, 131.

¹⁶⁵ Onderwijsraad, 2022.

naar de eigen school of opleiding kan.¹⁶⁶ Het is zaak achterstanden ten opzichte van een gepland onderwijsprogramma zo veel mogelijk te voorkomen, zodat onderwijs na vrijlating kan doorgaan; hetzij op de onderwijsinstelling van herkomst, hetzij op een nieuwe plek. Ook geplande toetsen en examens moeten in beginsel doorgaan.

Als continuering van een lopend onderwijstraject geen optie is, ziet de raad een basisprogramma georiënteerd op algemene kennis en vaardigheden en toekomstige deelname aan vervolgonderwijs als een zinvol alternatief. Denk aan de situatie waarin de jongere niet meer naar school ging of geen opleiding volgde. Het gaat bij onderwijs tijdens kort verblijf dan vooral om verbinding maken, vertrouwen winnen, motivatie voor onderwijs opwekken en een relatie leggen met de jongere. Als een jongere eerder al uitgevallen is, kan kort verblijf gebruikt worden om in kaart te brengen wat de onderwijsmogelijkheden zijn en om de jongere te motiveren voor een toekomstig onderwijstraject.

Soms betekent kort verblijf dat een jongere slechts enkele dagen in de jeugdinrichting is. Meer dan jongeren opvangen en diens situatie stabiliseren is in zo'n korte periode vaak niet mogelijk. Zeker in de eerste dagen moet de focus vaak liggen op stabilisatie, rust en therapie, voordat stappen op onderwijsvlak kunnen worden gezet.

Onderwijs bij lang verblijf

Bij lang verblijf zijn meer substantiële onderwijsprogramma's of is zelfs een stapeling daarvan mogelijk. De raad pleit ervoor bij lang verblijf in te zetten op onderwijs dat past bij de jongere en gericht is op een toekomst buiten de criminaliteit. Dat vergt dat jongeren alternatieve mogelijkheden in gedrag en leefstijl voor zichzelf kunnen identificeren.¹⁶⁷

Bij lang verblijf kunnen langere trajecten ingezet worden. JJI-scholen moeten daarvoor een gevarieerd aanbod in huis hebben of dit in samenwerking met andere instellingen – al dan niet op afstand – kunnen aanbieden. Kortdurende branche- en beroepsgerichte opleidingen die leiden tot certificaten of (deel)diploma's, kunnen heel geschikt zijn.¹⁶⁸ Daarnaast zijn langere trajecten gewenst die leiden tot diploma's. Het kan gaan om een startkwalificatie – een diploma mbo-niveau 2, havo of vwo – maar ook om vervolgonderwijs op mbo-niveau 3 of 4 of hoger onderwijs. Dit vergt doorgaans een maatwerkconstructie. Bij onderwijs op maat, in het bijzonder als dat op afstand is, moet de JJI-school persoonlijke begeleiding (kunnen) bieden. Jongeren in een JJI hebben zulke begeleiding doorgaans hard nodig.¹⁶⁹ Ook arbeidsmarkttoeleiding of een leer-werktraject kan zinvol zijn bij lang verblijf, afhankelijk van de capaciteiten en levensfase van de jongere. Onderwijs in een schoolse context is immers niet voor elke jongere in een jeugdinrichting geschikt of aan de orde, bijvoorbeeld omdat de jongere al een opleiding heeft afgerond.

¹⁶⁶ Jones, Langelid, Manger, Breivik & Asbjørnsen, 2024, 141.

¹⁶⁷ Luining, 2024.

¹⁶⁸ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdcriminaliteit, 2022.

¹⁶⁹ Ibid.



aan beveling twee

Maak juridische kaders voor onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen passend

Om jongeren in justitiële jeugdinrichtingen onderwijs aan te bieden dat aansluit bij hun behoeften, examens goed te organiseren en een gevarieerd onderwijsteam aan te stellen, zijn veranderingen in onderwijsrechtelijke en arbeidsrechtelijke kaders nodig. Maak de onderwijswetgeving voor JJI-scholen passender en rust onderwijsgevers beter toe.

Waarborgen dat onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen tot zijn recht kan komen, vergt aandacht voor passende juridische kaders – op het gebied van onderwijsrecht en arbeidsvoorwaarden. De raad beveelt aan om de onderwijswetgeving passender te maken. Dat kan door de Wet op de expertisecentra (Wec) te wijzigen of door JJI-scholen onder de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) te brengen. Het gaat er vooral om de mogelijkheden tot afname van examens te verbreden en de arbeidsvoorwaarden en benoembaarheid van onderwijspersoneel beter af te stemmen op de benodigde variatie in schoolteams. Tot slot is het zaak onderwijsgeevenden beter toe te rusten op het werken binnen een school verbonden aan een jeugdinrichting.

4.1 Geef JJI-scholen specifieke plek in een sectorwet

De raad beveelt aan om de onderwijswetgeving voor JJI-scholen passender te maken. Daarvoor ziet de raad twee mogelijkheden: de Wet op de expertisecentra (Wec) aanpassen of JJI-scholen onderbrengen in de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web). In beide gevallen gaat het om een specifieke plek voor JJI-scholen in een bestaande sectorwet. Aanpassing van de Wec of plaatsing onder de Web brengt met zich mee dat ook lagere regelgeving en kaders volgen, zoals onderzoekskaders van de Onderwijsinspectie.

Huidige wetgeving niet (meer) passend voor JJI-scholen

JJI-scholen worden nu aangemerkt als scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso).¹⁷⁰ Daarmee werken ze binnen het kader van de Wec. Die wet bepaalt onder andere welk onderwijs ze mogen aanbieden. Dat kader past niet meer. Hierdoor vergt het werken binnen JJI-scholen improviseren en ‘beredeneerd afwijken’ of ‘door de vingers zien’. Door ruimte voor pragmatische oplossingen kan er veel geregeld worden voor jongeren, maar voortdurend moeten improviseren trekt ook een wissel op onderwijsprofessionals doordat het extra werk oplevert.

Het onderwijsaanbod kan binnen de huidige wettelijke kaders niet goed genoeg aansluiten bij de behoeften van jongeren, vooral als het gaat om havo, vwo, middelbaar beroepsonderwijs op niveau 2, 3 en 4 of hoger onderwijs. Onder de Wec is slechts een beperkt onderwijsaanbod toegestaan (zie kader hierna). Dat sluit niet aan bij de variatie en het maatwerk in het onderwijsaanbod die JJI-scholen (willen kunnen) bieden om in te spelen op de uiteenlopende behoeften van jongeren. Scholen benutten de ruimte binnen de wettelijke mogelijkheden, maar hebben meer ruimte nodig. De gemiddelde leeftijd van de populatie in de justitiële jeugdinrichting stijgt en dat vraagt om een structureel ander aanbod dan wat in het vso gebruikelijk is. Het vraagt ook om meer doorstroommogelijkheden tijdens het verblijf in de jeugdinrichting. Er komen meer jongeren binnen die al een vo-diploma op zak hebben of een entreeopleiding hebben gevolgd. Het komt vaker voor dat jongeren tijdens hun verblijf in een justitiële jeugdinrichting een vo-diploma behalen of een entreeopleiding afronden en vervolgens willen doorstromen naar een andere opleiding. Mbo-opleidingen op niveau 2 en 3 kunnen nu echter strikt genomen alleen worden aangeboden als alternatieve vorm voor vmbo. De wettelijke grondslag om een specialistenopleiding (mbo-niveau 4) of een opleiding in het hoger onderwijs aan te bieden ontbreekt volledig, terwijl hieraan – zij het sporadisch – wel behoefte is. Er zijn mogelijkheden om examens te doen via een extraneusconstructie, maar er is niet voorzien in het aanbieden van het onderwijs of begeleiding vanuit de JJI-school. En aanbod via niet-rijksbekostigde, particuliere aanbieders mag formeel niet.¹⁷¹

¹⁷⁰ Artikel 2, lid, 4, onder d, Wec jo. artikel 9, lid 1, onder a, sub 1°, Wec.

¹⁷¹ Inspectie van het Onderwijs 2024a en 2024b.

Toegestaan onderwijsaanbod onder Wet op de expertisecentra

Scholen verbonden aan een justitiële jeugdinrichting mogen als vso-school momenteel het volgende zelfstandig aanbieden.

- Het uitstroomprofiel dagbesteding voor leerlingen die niet in staat zijn een vo-diploma te halen of duurzaam een functie op de arbeidsmarkt te bekleden.¹⁷²
- Het arbeidsmarktgericht uitstroomprofiel, waarin het onderwijs leerlingen voorbereidt op functies op de arbeidsmarkt op een niveau onder dat van een entreeopleiding.¹⁷³
- Voorbereidend beroepsonderwijs (vbo), mavo, havo en vwo.¹⁷⁴
- Onderwijs ter voorbereiding op staatsexamens.¹⁷⁵

Op basis van een samenwerkingsovereenkomst met een mbo-instelling mogen JJI-scholen ook het volgende aanbieden.

- Aan vbo-leerlingen: een entreeopleiding geheel of gedeeltelijk in plaats van de basisberoepsgerichte leerweg vmbo.¹⁷⁶
- Een leer-werktraject als invulling van de basisberoepsgerichte leerweg vmbo, gericht op het behalen van een startkwalificatie op mbo-niveau 2.¹⁷⁷
- Een doorlopende leerroute vmbo-mbo, dat wil zeggen een combinatie van een vmbo-leerweg met een mbo-opleiding.¹⁷⁸
- Een geïntegreerde route vmbo-basisberoepsopleiding in plaats van de basisberoepsgerichte leerweg, dat wil zeggen een onderwijsprogramma vanaf het derde leerjaar dat begint met een vo-deel, maar opleidt tot het diploma van een basisberoepsopleiding in een aanverwant opleidingsdomein of een aanverwante kwalificatie.¹⁷⁹

Verder houdt de wettelijke regeling op een aantal vlakken geen rekening met de omstandigheden in een justitiële jeugdinrichting, bijvoorbeeld als het gaat om voorschriften over stages en buitenschoolse praktijkdelen. De combineringsroutes gaan er bovendien van uit dat de jongere het mbo-deel in een doorlopend of geïntegreerd traject volgt aan de mbo-instelling. Dat is echter voor jongeren in justitiële jeugdinrichtingen meestal niet mogelijk.

Eigen onderwijswet is geen goed alternatief

Geen enkele sectorwet past precies op dit type school en het onderwijs dat er aangeboden wordt. Ogenscheinlijk pleit dat voor een eigen onderwijswet. De raad is daar echter geen voorstander van. Het zou weliswaar een regeling op maat mogelijk maken, maar JJI-scholen volledig apart zetten binnen het onderwijsbestel, terwijl er juist nauwere verbanden met andere onderwijsinstellingen nodig zijn (zie hoofdstuk 5). Het zou ook meer onduidelijkheid scheppen over hoe dit onderwijs te waarderen is. JJI-scholen zijn in het onderwijsbestel op dit moment al een vreemde eend in de bijt. Voor samenwerkingsrelaties en doorstroom is het niet wenselijk die positie te bestendigen. Bovendien gaat het bij JJI-scholen niet zozeer om een eigen onderwijssoort, maar om een palet aan bekende onderwijsvormen binnen een specifieke context. Tot slot zou een eigen wet de onderwijswetgeving verder compliceren. Bij elk nieuw wetsvoorstel zou dan naar de consequenties voor de wet op de JJI-scholen gekeken moeten worden.

Twee opties voor passende onderwijswetgeving

De raad ziet twee andere mogelijkheden om de onderwijswetgeving passend te maken voor onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen.

In beide gevallen dient bij opleidingen op mbo-niveau 2, 3 en 4 en hoger onderwijs altijd een externe onderwijsinstelling betrokken te zijn. Hetzelfde geldt voor de bovenbouw van havo of vwo voor vakken waarvoor een JJI-school geen vakdocenten met een eerstegraadsbevoegdheid heeft. De raad pleit voor een constructie waarin elke JJI-school in ieder geval samenwerkt met een mbo-instelling om expertise en docenten te kunnen uitwisselen, voor kwaliteitsborging en om examens af te nemen (zie verder hoofdstuk 5).

De onderwijsorganisaties die nu het bevoegd gezag van een of meer JJI-scholen vormen, krijgen er in beide opties mee te maken dat voor de JJI-school andere onderwijswetgeving en toezichtkaders zullen gelden of zelfs een andere sectorwet, dan voor de (v)so-

¹⁷² Artikel 14f Wec.

¹⁷³ Artikel 14c Wec.

¹⁷⁴ Artikel 14a, lid 1, onder a, Wec jo. artikel 2.1, lid 1, onderdelen a tot en met d, Wvo 2020.

¹⁷⁵ Artikel 14a, lid 1, onder b, Wec jo. artikel 2.79 Wvo 2020.

¹⁷⁶ Artikel 14a, lid 2, Wec jo. artikel 2.102 Wvo 2020 en artikel 8.5.2 Web jo. artikel 7.4.4a, lid 3, Web.

¹⁷⁷ Artikel 14a, lid 2, Wec jo. artikel 2.103 en 2.104 Wvo 2020 jo. artikel 8.5.1 Web.

¹⁷⁸ Artikel 2.107a en 2.107b Wvo 2020 jo. titel 8.5a Web. Vanaf het derde jaar staat de leerling dan ingeschreven als student bij de mbo-instelling.

¹⁷⁹ Artikel 2.107i Wvo 2020 jo. artikel 8.5.3 Web.

scholen van dezelfde stichting. De onderwijsorganisaties zullen zich op zo'n verschil in regime moeten inrichten. Het kan betekenen dat ze bij overkoepelende activiteiten tegelijkertijd moeten voldoen aan regels uit verschillende wetten, bijvoorbeeld voor de jaarverslaggeving. Bij de aanpassing van de onderwijswetgeving moet hiervoor oog zijn. Het is echter niet ongebruikelijk of onoverkomelijk dat een onderwijsorganisatie scholen onder zich heeft waarvoor ze andere onderwijswetgeving moet volgen. Zo zijn er onderwijsorganisaties met zowel basisscholen als vo-scholen of met een vmbo-tak en een mbo-tak.

Optie 1: pas de Wec aan

De eerste optie die de raad als alternatief ziet, is een aanpassing van de Wec, met specifieke bepalingen over onderwijs aan JJI-scholen.

Het interessante aan deze optie is dat de JJI-scholen ingebed blijven in de regelgeving voor het speciaal onderwijs. Gelet op de populatie gaat het immers om een gespecialiseerde onderwijsvorm met specifieke ondersteuningscomponenten en afstemming tussen onderwijs, begeleiding en behandeling. Een nadeel van deze optie is dat een aanzienlijk deel van de jongeren in jeugdinrichtingen al ouder is dan gebruikelijk in het vso en dat in het speciaal onderwijs geen of alleen bij uitzondering middelbaar beroepsonderwijs op niveau 2, 3 en 4 of hoger onderwijs aangeboden kan worden. Ook op andere punten knelt de Wec – en niet enkel voor JJI-scholen – zoals bij de examinering en de eisen aan het onderwijsgevend personeel.

De Wec zou daarom zo aangepast moeten worden dat JJI-scholen voortaan de mogelijkheid hebben om beroepsonderwijs op niveau 2, 3 en 4 en hoger onderwijs te verzorgen, eventueel ook in de vorm van afstandsonderwijs via particuliere aanbieders. Ook de bepalingen over de benoembaarheid van onderwijsgevendenden moeten specifiek gemaakt worden (zie paragraaf 4.3), net als de systematiek voor scholenplanning en bekostiging. In deze situatie is het raadzaam JJI-scholen niet langer te behandelen als nevenvestigingen van een externe vso-school, maar als zelfstandige onderwijsinstellingen onder de externe onderwijsorganisatie (het bevoegd gezag van de school).

Optie 2: breng JJI-scholen onder de Web

De tweede optie is JJI-scholen onder de Web brengen, zodat ze kunnen aansluiten bij de volle breedte van mogelijkheden aan beroepsonderwijs en educatie (zie kader hierna). De Web past goed bij de variatie en het maatwerk in het onderwijsaanbod die de veranderde populatie in justitiële jeugdinrichtingen vereist. Dit aanbod ontwikkelt zich nu al in de praktijk. Tegelijkertijd moet dan voor JJI-scholen wel voorzien worden in een aantal zaken, onder andere om recht te doen aan het gespecialiseerde karakter van het onderwijs.

Beroepsonderwijs en educatie

Bij *beroepsonderwijs* gaat het om theoretische en praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening en om algemene vorming, persoonlijke ontplooiing en bijdragen aan het maatschappelijk functioneren. Het beroepsonderwijs heeft een drievoudige opdracht: kwalificering voor de beroepsuitoefening, participatie in de samenleving (burgerschap) en doorstroom naar vervolgonderwijs.

Beroepsonderwijs kan aangeboden worden in een veelheid aan opleidingen. Elke opleiding kent beroepsgerichte basis- of keuzeonderdelen voor een specifiek beroep of specifieke set beroepen én generieke onderdelen voor Nederlands, rekenen en burgerschap.¹⁸⁰ De opleidingen zijn onderscheiden naar domeinen en naar kwalificatie voor vier niveaus van beroepsuitoefening: entreeopleiding (niveau 1 of entree op de arbeidsmarkt), basisberoepsopleiding (niveau 2), vakopleiding (niveau 3), middenkaderopleiding en specialistenopleiding (niveau 4).¹⁸¹ De vooropleidingseisen voor deze beroepsopleidingen bouwen trapsgewijs op.¹⁸²

Educatie omvat volgens de Web 'activiteiten op het niveau van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs'. Daaronder vallen onder andere taalcursussen voor Nederlands als tweede taal, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en korte opleidingen en cursussen voor volwassenen gericht op beroepsuitoefening of praktische vaardigheden.¹⁸³ Opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs zijn alleen toegankelijk voor volwassenen.¹⁸⁴ Voor die opleidingen gelden geen vooropleidingseisen.¹⁸⁵

¹⁸⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/middelbaar-beroepsonderwijs/beroepsgericht-mbo>

¹⁸¹ Artikel 7.2.2 Web.

¹⁸² Artikel 8.2.1 Web; artikel 8.2.2 Web; artikel 8.2.2a Web.

¹⁸³ Artikel 1.2.1 Web.

¹⁸⁴ Artikel 8.1.1d Web.

¹⁸⁵ Artikel 8.2.1, lid 5, Web.

De raad pleit bij deze optie voor een apart hoofdstuk in de Web en in het onderzoekskader van de Onderwijsinspectie, met een specifieke regeling voor JJI-scholen. Het hoofdstuk kan deels voorschriften uit de Web van overeenkomstige toepassing verklaren voor JJI-scholen en moet deels een eigen regeling bevatten die is afgestemd op de noodzaak van variatie en maatwerk in het onderwijsaanbod op JJI-scholen en de specifieke omstandigheden waarin het onderwijs verzorgd wordt.¹⁸⁶ Het blijft immers gaan om een gespecialiseerde onderwijsvorm en er moet ook ruimte zijn om jongeren te bedienen met andere onderwijsbehoeften dan beroepsonderwijs. Een JJI-school moet bijvoorbeeld ook havo, vwo en een traject dagbesteding kunnen aanbieden en in uitzonderlijke gevallen ook basisonderwijs of (begeleiding bij) hoger onderwijs.

Met het oog op samenwerking met mbo-instellingen zou regeling onder de Web behulpzaam zijn. Ze kunnen dan immers grotendeels binnen hetzelfde wettelijke regime werken. Plaatsing onder de Web geeft daarnaast een belangrijk signaal af over de aard en het niveau van het onderwijs in JJI-scholen. De JJI-scholen zouden beter in positie komen als samenwerkingspartner. Mede doordat JJI-scholen nu de positie van vso-school hebben, zijn zij voor mbo-instellingen geen herkenbare partner.

Onder de Web kan het aanbod binnen JJI-scholen helder gepositioneerd worden als onderwijs dat gericht is op hetzij het behalen van een startkwalificatie of een diploma in het vervolgonderwijs, hetzij toeleiding naar vervolgonderwijs of arbeid. JJI-scholen moeten structureel een gevarieerd aanbod aan mbo-opleidingen op verschillende niveaus kunnen aanbieden. In de regeling voor het JJI-onderwijs in de Web kan een grondslag opgenomen worden voor uiteenlopend onderwijsaanbod, aansluitend bij de vormen van beroepsonderwijs en educatie die in de Web geregeld worden. Vrijwel het hele aanbod van JJI-scholen is te plaatsen binnen een van deze twee pijlers van de Web (zie kader hiervoor). Het stelt JJI-scholen ook in staat te voorzien in onderwijs aan jongeren in het voortgezet onderwijs.

Als JJI-scholen onder de Web komen te vallen, zal met een aantal zaken rekening gehouden moeten worden om recht te doen aan de specifieke omstandigheden binnen een jeugdinrichting, de aard van het onderwijs en de specifieke kenmerken van de leerlingenpopulatie. Waar nodig zal afgeweken moeten worden van voorschriften in de Web en een nieuwe regeling nodig zijn.

In de eerste plaats zal de regeling voor JJI-scholen binnen de Web ruimte moeten bieden voor een palet aan onderwijs dat de hele populatie goed kan bedienen. Dit betekent dat er aangepaste voorschriften komen, die aansluiten bij de context van geslotenheid, bijvoorbeeld voor de onderwijstijd en voor beroepspraktijkvorming en stages. Het betekent verder dat er ook andere onderwijsvormen moeten kunnen worden aangeboden dan het repertoire van de Web. Dit is bijvoorbeeld nodig voor jongeren bij wie een (individueel) maatwerktraject hoger onderwijs aan de orde is; dat wil zeggen de mogelijkheid om vanuit de JJI-school in samenwerking met een hogeschool, universiteit of private aanbieder een opleiding in het hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs te volgen. Of voor jongeren voor wie arbeidstoeleiding of vormen van dagbesteding het meest geschikt zijn.

Hoewel de Web via de educatietak ook voorziet in aanbod en expertise voor voortgezet onderwijs, zal het bij plaatsing van JJI-scholen onder de Web, zeker voor minderjarigen, nodig zijn aanbod aan havo en vwo en de route van voorbereiding op staatsexamens open te houden. Jongeren mag de kans om een vo-diploma te behalen niet ontnomen worden. Dat vraagt om een aparte regeling voor jongeren in jeugdinrichtingen die onderwijs in de bovenbouw van havo of vwo nodig hebben. De route van het volwassenonderwijs staat nu formeel namelijk niet open voor jongeren van 16 of 17 jaar.

In de tweede plaats betreft onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen altijd een gespecialiseerde vorm van onderwijs. De nieuwe regeling binnen de Web zal moeten voorzien in voorschriften over een persoonlijk ontwikkelingsperspectief (opp) en een commissie voor de begeleiding. Hoewel ook mbo-instellingen ervaring hebben met kwetsbare jongeren en maatwerk in ondersteuning, zijn vooral bij JJI-scholen specifieke ondersteuningsbehoeften aan de orde. De populatie vraagt nadrukkelijker om aandacht voor gedragsaspecten en leerproblemen en om afstemming met de behandeling en zorg die jongeren binnen de jeugdinrichting krijgen. Welke vorm van onderwijs ook aangeboden wordt, er is binnen JJI-scholen altijd een combinatie nodig met expertise op het gebied van, onder meer, jongeren met een licht verstandelijke beperking, psychische problematiek, gedragsproblemen, trauma's, verslaving en andere onderliggende problematiek.

¹⁸⁶ Vergelijk de regeling voor scholen voor kinderen van de trekkende bevolking binnen de Wet op het primair onderwijs (artikel 193 Wpo).

Dat geldt zeker voor jongeren in de landelijke bestemmingen (zie de Situatieschets). Maar ook daarbuiten zijn stabilisatie van acute (gedrags)stoornissen en traumasensitief onderwijs geboden.¹⁸⁷

In de derde plaats is het zaak dat de onderwijsorganisaties die nu het bevoegd gezag van JJI-scholen zijn, dat onder de Web kunnen blijven. De JJI-scholen zijn niet gebaat bij bestuursoverdracht en dat is volgens de raad ook niet nodig. De huidige onderwijsorganisaties passen binnen de definitie van 'bevoegd gezag' in de Web. In het wetshoofdstuk over JJI-scholen zal de opsomming van bekostigde instellingen in hoofdstuk 1, titel 3 van de Web wel aangevuld moeten worden met de JJI-school als specifiek type instelling. Vervolgens moet de minister van OCW een JJI-school op aanvraag van het bevoegd gezag (de onderwijsorganisatie) snel voor bekostiging in aanmerking kunnen brengen. Door plaatsing onder de Web worden de JJI-scholen immers uit de scholenplanningssystematiek van de Wec gelicht. Het gaat erom dat een JJI-school snel gesticht kan worden en operationeel kan zijn, zodat er onmiddellijk onderwijs gegeven kan worden zodra een nieuwe justitiële jeugdinrichting opent.

4.2 Verbreed mogelijkheden tot afname examens binnen en door JJI-scholen

De raad pleit ervoor dat JJI-scholen meer ruimte krijgen voor flexibeler examinering wat betreft afnamemomenten en -locaties. De inzet moet zijn dat centrale examens uit het voortgezet onderwijs en het mbo intern afgenomen kunnen worden, net als mbo-examens van de opleidingen die de JJI-school zelf intern aanbiedt, mits de faciliteiten binnen de JJI-school voldoen. De JJI-school moet te allen tijde examenlocatie kunnen zijn, zodat het examen doorgang kan vinden. Dit mag niet langer afhangen van de vraag of de jongere naar buiten mag of van ad hoc te organiseren bereidheid van externe onderwijspartners om het examen op te sturen of te laten afhalen, of de jongere te ontvangen. Dit moet formeel geregeld worden. Het is daarvoor nodig na te gaan of JJI-scholen een examenlicentie voor het voortgezet onderwijs kunnen krijgen. Voor certificaten en diploma's blijft samenwerking met externe instanties nodig; onder andere om ervoor te zorgen dat op het diploma niet te zien is dat het aan een JJI-school is behaald.

Examen doen voor leerlingen van JJI-scholen¹⁸⁸

Als vso-school heeft een school verbonden aan een justitiële jeugdinrichting beperkte mogelijkheden om examens af te nemen. De JJI-school heeft, net als de meeste andere vso-scholen, zelf geen bevoegdheid om dat te doen, bij gebrek aan een examenlicentie. Dan blijven op grond van de Wet op de expertisecentra (Wec) drie opties over, namelijk examens doen als extraneus aan een reguliere vo-school,¹⁸⁹ staatsexamens doen¹⁹⁰ en examens doen als extraneus voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo).¹⁹¹

Voor mbo-opleidingen en opleidingen in het hoger onderwijs kan een jongere examen doen als extraneus van een mbo-instelling, hogeschool, universiteit of particuliere aanbieder van hoger onderwijs.¹⁹² Dat vergt een aparte inschrijving.¹⁹³ Het examen wordt dan afgenomen onder verantwoordelijkheid van de mbo-instelling of aanbieder van hoger onderwijs. Het hangt van die instelling af waar en wanneer het examen kan worden afgenomen.

Als een vso-school in een JJI een entreeopleiding aanbiedt in plaats van de basisberoeps-gerichte leerweg, kan de vso-school de examinering uitvoeren onder verantwoordelijkheid van de mbo-instelling waarmee de school samenwerkt.¹⁹⁴ Verder kan een vso-school voor het arbeidsmarktgerichte uitstroombestel of het uitstroombestel dagbesteding wel een schooldiploma afgeven op basis van een portfolio.¹⁹⁵

¹⁸⁷ Fafieanie & De Jong, 2023; Hoogeboom e.a. 2015.

¹⁸⁸ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/document/examenmogelijkheden-in-het-voortgezet-speciaal-onderwijs/>

¹⁸⁹ Artikel 47 Wec.

¹⁹⁰ Er zijn geen staatsexamens voor beroepsgerichte vakken in het vmbo.

¹⁹¹ Artikel 14b Wec jo. artikel 2.6b Web. Deze mogelijkheid bestaat alleen voor leerlingen van 16 jaar en ouder. Voor leerlingen van 18 jaar en ouder kan deze mogelijkheid nu alleen als zij ononderbroken in het voortgezet speciaal onderwijs ingeschreven zijn geweest (artikel 13 Onderwijskundig besluit WEC).

¹⁹² Zie echter Inspectie van het Onderwijs, 2024a en 2024b.

¹⁹³ Artikel 8.1.1 Web resp. artikel 7.36 en artikel 7.37 Whw.

¹⁹⁴ Artikel 2.102 Wvo 2020 en artikel 8.5.2 Web jo. artikel 7.4.4a, lid 3, Web.

¹⁹⁵ Artikel 14d en artikel 14g Wec.

Omdat de gemiddelde leeftijd van jongeren in justitiële jeugdinrichtingen stijgt, zijn ook examens vaker aan de orde. Diplomering en examinering zijn belangrijk voor henzelf en voor de samenleving als geheel, omwille van de succeservaringen en het arbeidsmarktperspectief.

Het proces van diplomering en examinering is nu niet altijd gemakkelijk voor de JJI-scholen. Examen doen kan niet altijd op locatie, omdat de faciliteiten daarvoor niet voldoen. In andere gevallen is de school niet bevoegd examens af te nemen en er niet in geslaagd om tot samenwerking te komen met een onderwijsinstelling die daartoe wel bevoegd is. Op een andere locatie een examen afleggen is lastig en lang niet altijd mogelijk. De verlofregels laten vaak niet toe dat de jongere de inrichting verlaat voor een examen. Als een jongere wel naar buiten mag, is dat een omslachtige logistieke operatie (zie kader hierna).

Met broekstok examen doen

Op een externe locatie een examen afnemen is belastend voor de jongere zelf, voor de onderwijsinstelling waar het examen wordt afgenomen en voor de JJI-school en de jeugdinrichting. De jongere gaat dan met begeleid verlof; er gaan meerdere begeleiders mee. Soms worden maatregelen genomen om te voorkomen dat de jongere kan vluchten. Zo kan het gebeuren dat een jongere examen doet met een broekstok, die hem verhindert een knie te buigen.

De raad beveelt aan dat het ministerie van OCW en het College voor Toetsen en Examens (CvTE) en DUO samen bekijken hoe er meer flexibiliteit in afnamemomenten voor staatsexamens kan komen. Staatsexamens moeten worden aangevraagd en kunnen nu maar op een beperkt aantal momenten worden afgenomen. Dat past vaak niet bij de wisselende en ongewisse verblijfsduur van jongeren in een jeugdinrichting. Soms keren jongeren zelfs terug naar de jeugdinrichting om een al aangevraagd staatsexamen af te leggen, terwijl ze inmiddels ontslagen zijn. Dat heeft heel wat voeten in aarde. Nog problematischer is het als een jongere al vrij ver gevorderd is met de voorbereiding op een staatsexamen, maar het examen nog niet is aangevraagd op het moment van ontslag of al wel is aangevraagd, maar de jongere na vrijlating besluit niet terug te komen om examen te doen. Dan gaat een kans verloren.

Tot slot beveelt de raad aan om JJI-scholen zo te faciliteren dat ze zich, in samenspraak met het CvTE, kunnen voorbereiden op het afnemen van centrale examens in het voortgezet onderwijs als dat nodig is, bijvoorbeeld wanneer een jongere vlak voor het examenmoment binnenkomt in de jeugdinrichting. Dat vergt praktische voorbereiding, bijvoorbeeld door van elk centraal examen een exemplaar in de kluis van de JJI-school te hebben 'voor het geval dat'. Nu ontstaan regelmatig hectische situaties: ad hoc en onder hoge tijdsdruk moet dan met de onderwijsinstelling van herkomst geregeld worden dat de jongere alsnog examen kan doen. Dat gebeurt dan via persoonlijke kanalen en met veel persoonlijke inzet van medewerkers. Er is niets ingericht om op zulke situaties te anticiperen, terwijl die zich jaarlijks voordoen.

4.3 Maak personeelsbeleid mogelijk dat past bij benodigd onderwijs

De specifieke kenmerken van de leerlingenpopulatie en het benodigde onderwijs vragen om een gevarieerd samengesteld schoolteam. Het personeelsbeleid van JJI-scholen moet daarop kunnen inspelen. De arbeidsvoorwaarden moeten passender worden om medewerkers te kunnen werven en belonen overeenkomstig hun functie, opleiding en ervaring. Ook de benoembaarheidseisen voor onderwijsgevend moeten passender gemaakt worden. Verder moeten onderwijsgevenden beter toegerust worden voor onderwijs binnen een JJI-school.

Stem arbeidsvoorwaarden af op benodigd onderwijs

De raad beveelt de sociale partners aan om de arbeidsvoorwaarden voor onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel op JJI-scholen los te koppelen van die van het speciaal onderwijs. Afhankelijk van de keuze voor de toepasselijke sectorwetgeving (Wec dan wel Web) valt te denken aan een eigen cao, een specifieke paragraaf in de cao waaronder het personeel van vso-scholen valt, of aansluiting bij de cao voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Momenteel is de cao voor het primair onderwijs van toepassing en werken de JJI-scholen binnen functiebouwwerken gemaakt voor het speciaal onderwijs. Dat past niet bij de noodzaak voor JJI-scholen om geschikt onderwijzend personeel aan te trekken en hen goede arbeidsvoorwaarden te kunnen bieden. JJI-scholen moeten verschillend gekwalificeerde onderwijsgevenden kunnen inschakelen, van leer-werkmeesters en docenten voor praktijkvakken tot tweede- en eerstegraadsdocenten. Die moeten zo ingeschaald kunnen worden dat zij eenzelfde salaris krijgen als in vergelijkbare functies elders.

Stem benoembaarheidseisen af op brede karakter onderwijs

De raad beveelt de wetgever aan om de benoembaarheidseisen voor de JJI-scholen af te stemmen op de benodigde variatie in schoolteams. Dat vraagt om verbreding van de benoembaarheidseisen in de toepasselijke sectorwet (Wec dan wel Web). In de Wec zal de benoembaarheid, zonder beperking, verbreed moeten worden tot personen met een diploma van een tweede- en eerstegraadsopleiding docent voortgezet onderwijs en tot dragers van een pedagogisch-didactisch getuigschrift (pdg). Indien JJI-scholen in de toekomst onder de Web vallen, gelden de benoembaarheidseisen voor het middelbaar beroepsonderwijs. Personen met een diploma voor het voortgezet onderwijs en dragers van een pedagogisch-didactisch getuigschrift zijn dan benoembaar. Het is in dat geval zaak in de specifieke regeling voor JJI-scholen binnen de Web duidelijk te maken dat ook afgestudeerden van een pedagogische academie basisonderwijs (pabo) benoembaar blijven.

Door de huidige eisen zijn geschikte personen nu formeel niet altijd benoembaar tot leraar of binnen de school slechts beperkt bevoegd. Op grond van de Wec zijn praktisch alleen mensen met een pabo-diploma bevoegd (zie kader hierna). Bij vo-docenten is de bevoegdheid verbonden aan een of enkele vakken, terwijl het onderwijs in JJI-scholen niet altijd vaksgewijs wordt verzorgd. Dat is onnodig belastend en belemmerend voor de scholen. Een pabo-diploma is een te strikte en te smalle eis voor JJI-scholen. Onderwijzend personeel moet vakinhoudelijk, didactisch en pedagogisch onderlegd zijn. Gelet op het brede palet aan onderwijsvormen binnen JJI-scholen kunnen heel divers opgeleide onderwijsgevenden daaraan voldoen. Voor het onderwijsaanbod bij kort verblijf zijn vooral allrounders nodig. Pabo-afgestudeerden passen goed in dat plaatje, maar ook anderen kunnen geschikt zijn. Voor docenten van praktijkvakken en leer-werkmeesters zou ook een pedagogisch-didactisch getuigschrift voor mbo-docenten moeten gelden als grondslag voor benoembaarheid. Dat laatste vergt overigens dat docenten en leer-werkmeesters verbonden aan JJI-scholen toegelaten kunnen worden tot een pdg-traject. Zulke trajecten staan nu vaak alleen open voor medewerkers van mbo-instellingen.

Verschillen in benoembaarheids- en bevoegdheidseisen Wec en Web

Om tot leraar of onderwijsondersteunend functionaris binnen een JJI-school benoemd te mogen worden, moet iemand nu voldoen aan de bevoegdheidseisen uit de Wec of bevoegd zijn zoals bedoeld in de bepaling over aanwijzing als school met examenbevoegdheid in de Wvo 2020.¹⁹⁶ (Voortgezet) speciaal onderwijs mag gegeven worden door personen die in het bezit zijn van een getuigschrift uit het hoger onderwijs waaruit blijkt dat is voldaan aan de voor dat onderwijs vastgestelde bekwaamheidseisen.¹⁹⁷ Hier is dat in eerste instantie een pabo-diploma.¹⁹⁸ In het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel worden leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs namelijk geschaard onder 'leraar po'. Verder zijn personen benoembaar die bevoegd zijn voor het voortgezet onderwijs, zij het enkel voor een specifiek vak. Als binnen het uitstroomprofiel vervolgonderwijs een entreeopleiding wordt aangeboden, geldt in afwijking ook de eis uit de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 dat iemand bekwaam is voor het te verzorgen vak.¹⁹⁹

De Web heeft het enkel over 'benoembaarheid', niet over 'bevoegdheid'. Het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling kan iemand alleen tot docent of instructeur benoemen als die persoon voldoet aan de wettelijke eisen.²⁰⁰ Eén daarvan is dat de persoon voldoet aan de bekwaamheidseisen. Er zijn meerdere manieren om dat aan te tonen. De eerste is een getuigschrift van een hbo-opleiding gericht op het beroep van leraar in het voortgezet onderwijs.²⁰¹ In de Web wordt dat niet toegespitst op een bepaald vak. Ook een getuigschrift van een met goed gevolg afgelegd afsluitend examen van een universitaire lerarenopleiding geldt. Voor onderwijsondersteunende werkzaamheden gelden door de minister aangewezen getuigschriften.²⁰² Het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel bevat daartoe aparte bekwaamheidseisen voor instructeurs in het beroepsonderwijs.

Rust personeel toe op specifiek karakter onderwijs in JJI's

Bevorder als overheid ook dat onderwijsgeevenden in JJI-scholen voldoende toegerust zijn en kunnen worden voor de omgeving waarin ze werken. Breng met de JJI-scholen en de jeugdinrichtingen specifieke competenties in beeld en ondersteun de scholen en jeugdinrichtingen om samen professionalisering en toerusting structureel een plek te geven. Bekijk met de JJI-scholen en lerarenopleidingen wat mogelijkheden zijn voor toegespitst aanbod, in initiële opleidingen dan wel post-initieel.

Werken in een JJI-school vergt veel van onderwijsgeevenden. Vanwege de aard van de populatie is het nadrukkelijker dan elders van belang dat onderwijsgeevenden pedagogisch sterk ontwikkeld zijn. Het is essentieel dat ze kunnen toezien op interpersoonlijke relaties, gevoel hebben voor de balans tussen afstand en nabijheid tot jongeren en dat ze spanningen in de interactie kunnen herkennen. Ook moeten ze zeer deskundig zijn in klassenmanagement en helder structuur kunnen bieden. Ze moeten jongeren voor onderwijs kunnen motiveren en kunnen omgaan met omgevingsfactoren en persoonlijke omstandigheden die barrières voor onderwijsdeelname vormen. Daarnaast moeten ze beschikken over kennis van stoornissen en gedragstriggers, over traumasensitiviteit en forensische scherpste. Dat laatste vraagt dat de onderwijsgevende alertheid ontwikkelt voor veiligheidsrisico's en risicogedrag.²⁰³ Mede doordat de gemiddelde leeftijd van de populatie is gestegen, is die alertheid de afgelopen jaren nog belangrijker geworden. Verder moeten onderwijsgeevenden mentaal leren omgaan met een werkomgeving in geslotenheid.

De reguliere lerarenopleidingen bereiden studenten niet specifiek voor op onderwijs in geslotenheid. Het professionaliseringsaanbod is beperkt of niet gericht genoeg. Specifieke professionele vaardigheden vragen echter ook om passende opleiding en training. Deels kan dat intern door een JJI-school, door de JJI-scholen gezamenlijk of over de grens tussen de school en de jeugdinrichting heen met onderwijsgeevenden en justitiepersoneel. Ook kan het individueel of in de vorm van teamtrainingen en intervisie.

¹⁹⁶ Artikel 32, lid 5 en lid 6, Wec jo. artikel 2.66, lid 1, Wvo 2020.

¹⁹⁷ De wet bevat ook andere eisen. Zo moet iemand in het bezit zijn van een verklaring omtrent het gedrag (VOG).

¹⁹⁸ Het gaat hier om de standaardroute van opleiding naar leraarschap. De wet kent ook andere routes met net andere eisen, zoals de geschiktheidsverklaring voor zij-instromers en de erkenning van in het buitenland verworven beroepskwalificaties voor wie elders is opgeleid en of het beroep van leraar heeft uitgeoefend.

¹⁹⁹ Artikel 3, lid 8, Wec jo. artikel 7.11 Wvo 2020.

²⁰⁰ Artikel 4.2.1 Web en artikel 4.2.2 Web.

²⁰¹ Of een ouder diploma van gelijksoortige opleidingen.

²⁰² Regeling aanwijzing getuigschrift voor onderwijsondersteunende werkzaamheden van instructeurs beroepsonderwijs.

²⁰³ Zie bijvoorbeeld Douw, 2021, 166.

Het is aan de schoolbesturen en scholen om samen met de jeugdinrichtingen systematische, gerichte en afgestemde inductieprogramma's, scholings- en professionaliseringsactiviteiten en bijvoorbeeld weerbaarheidstrainingen te ontwikkelen.

Daarnaast beveelt de raad aan te onderzoeken hoe lerarenopleidingen studenten al meer bekend kunnen maken met en zo mogelijk toerusten voor onderwijs in geslotenheid. De raad vindt het wenselijk dat er ergens in Nederland een of meer verdiepende modules worden aangeboden gericht op onderwijs in geslotenheid. Denk aan een minor, een keuzeonderdeel of specialisatie binnen een initiële opleiding of aan een post-initieel programma. Aan de ene kant helpt dit de werving, doordat meer aanstaande leraren zich bewust zijn van de mogelijkheid te werken in een JJI-school. Aan de andere kant vergroot het de expertise.

Verder is een betere infrastructuur nodig om kennis van onderwijs binnen justitiële jeugdinrichtingen te ontwikkelen en te delen. Bijvoorbeeld via een lectoraat: daar kan kennis samengebracht worden, zowel ter ondersteuning van JJI-scholen en professionaliseringsactiviteiten voor hun personeel, als om informatie te verstrekken aan onderwijsinstellingen van herkomst of van uitstroom.





aan beveling drie

Versterk samenwerking tussen JJI-scholen en andere onderwijsinstellingen

Onderwijs kan in justitiële jeugdinrichtingen pas tot zijn recht komen als het verbonden is met het onderwijs ervoor en erna. Bij de in- en uitstroom en nazorg én bij het onderwijs binnen de jeugdinrichting is structurele samenwerking met andere onderwijsinstellingen essentieel.

De Onderwijsraad pleit ervoor de samenwerking tussen JJI-scholen en externe onderwijsinstellingen te versterken. Onderwijsinstellingen zelf kunnen komen tot structurele samenwerking. De raad onderscheidt daarbij drie fasen: de instroomfase in de JJI-school, de fase van onderwijs tijdens het verblijf en de fase van uitstroom en nazorg. De overheid kan verantwoordelijkheden verduidelijken en samenwerking beter mogelijk maken, bijvoorbeeld met juridische grondslagen voor gezamenlijke programma's of begeleiding bij afstandsonderwijs.

5.1 Versterk samenwerking bij instroom, uitstroom en nazorg

De Onderwijsraad beveelt de overheid aan om JJI-scholen, onderwijsinstellingen van herkomst en ontvangende onderwijsinstellingen te stimuleren en beter in staat te stellen samen te werken bij instroom, uitstroom en nazorg (zie figuur 3).



Figuur 3: Leerlingenstromen justitiële jeugdinrichtingen

De figuur toont de leerlingenstromen door de justitiële jeugdinrichtingen en JJI-scholen op basis van eerder gevolgd onderwijs en vervolgonderwijs of een andere uitstroombestemming. Jongeren komen vanuit de regio waar zij wonen (en eventueel onderwijs volgen) naar de justitiële jeugdinrichting en de JJI-school. Dat hoeft niet de regio te zijn waar de jeugdinrichting gevestigd is. Tijdens het verblijf kan de jongere van justitiële jeugdinrichting en daarmee van JJI-school wisselen. Na het verblijf stroomt de jongere meestal uit in de regio waar hij of zij vandaan kwam. Daar zoekt de jongere onderwijs, werk of dagbesteding. De figuur geeft niet aan hoe de verdeling over de stromen en regio's is. Cijfers daarover zijn niet beschikbaar.

De overheid kan verantwoordelijkheden van onderwijsinstellingen van herkomst en ontvangende onderwijsinstellingen daartoe verduidelijken. Er is nu sprake van rolonduidelijkheid, zowel tussen onderwijsinstellingen als tussen een JJI-school en ketenpartners. Verder hebben JJI-scholen een belangrijke rol in de informatievoorziening over jongeren uit jeugdinrichtingen naar andere onderwijsinstellingen waarnaar de jongeren uitstromen of terugkeren. Hiervoor is structureel meer capaciteit nodig.²⁰⁴

Versterk samenwerking bij instroom

De raad benadrukt het belang van een warme overdracht en medewerking vanuit de onderwijsinstelling van herkomst bij binnenkomst van een jongere in een justitiële jeugdinrichting. Om samenwerking bij instroom te versterken zijn volgens de raad in elk geval twee zaken nodig: eenvoudiger contact en duidelijkere verantwoordelijkheden.

Het moet in de praktijk makkelijker worden voor JJI-scholen om contact te leggen en te onderhouden met onderwijsinstellingen van herkomst. Nu is het te lastig voor JJI-scholen om te achterhalen wie de contactpersoon is en hoe die te bereiken is. De verantwoordelijkheid voor het contact met andere onderwijsinstellingen ligt in de praktijk volledig bij de JJI-school. Of contact tot stand komt is afhankelijk van de vraag of medewerkers van de JJI-school erin slagen de juiste personen bij de andere onderwijsinstelling te vinden en van hun bereidheid om mee te werken. Eenvoudiger contact vraagt om praktische oplossingen, zoals een contactpersoon die wordt vermeld op de website van de onderwijsinstelling of een platform met informatie over contactpersonen en een chatfunctie. Het is aan het ministerie van OCW om met de sectorraden te bekijken hoe dit geregeld kan worden.

Betrokkenheid onderwijsinstelling van herkomst vaak moeizaam

In gesprekken die de Onderwijsraad voerde met medewerkers van een JJI-school, bleek hoe moeizaam het kan zijn om een onderwijsinstelling van herkomst te betrekken. Vaak zit er niets anders op dan het algemene telefoonnummer van de school te bellen en dan hopen dat degene aan de andere kant van de lijn weet bij wie je moet zijn en een bericht doorgeeft, om vervolgens te hopen dat je wordt teruggebeld. Zo is contact vaak afhankelijk van een actieve en betrokken mentor die zorgt dat er lesmateriaal toegestuurd wordt.

Verder is het zaak om als overheid te verduidelijken dat de onderwijsinstelling van herkomst een verantwoordelijkheid heeft en enige tijd blijft houden; en om onderwijsinstellingen bewust te maken van die verantwoordelijkheid. De onderwijsinstelling van herkomst blijft in beginsel verantwoordelijk voor ononderbroken onderwijs. Samenwerking met de JJI-school is dan onderdeel van bestaande zorgplichten en vergelijkbaar met de wettelijk geregelde plicht voor onderwijs aan zieke leerlingen.²⁰⁵ Die verplichting vervalt alleen als samenwerking redelijkerwijs niet van de instelling gevraagd kan worden. Bijvoorbeeld als de jongere inmiddels van de school is verwijderd of het misdrijf waarvan de jongere wordt verdacht of voor is veroordeeld, de schoolgemeenschap ernstig heeft geraakt. Denk aan situaties waarin medeleerlingen of personeelsleden het slachtoffer zijn.

Onderwijsinstelling van herkomst niet bij elke jongere in beeld

Niet altijd is er een onderwijsinstelling van herkomst, die (mede)verantwoordelijk is voor de voortgang van onderwijs, in beeld. Dit kan gebeuren wanneer een jongere al niet meer naar school ging of de onderwijsinstelling van herkomst bij instroom onbekend is. Een jongere is niet verplicht de naam van de onderwijsinstelling te vertellen. Logischerwijs kan er dan geen warme overdracht plaatsvinden en zal de JJI-school zich via andere weg moeten informeren over de onderwijsgeschiedenis van de jongere.

Als de onderwijsinstelling van herkomst in beeld is, moet daarmee al tijdens de intake op de JJI-school contact zijn – ook wanneer een jongere slechts enkele dagen in hechtenis zit. In onderling overleg dient bekeken te worden wie wat te doen heeft. Hoe korter het verblijf, des te meer de onderwijsinstelling van herkomst leidend is. Ook de mogelijkheid van dubbele inschrijving gedurende de eerste maanden moet dan aan de orde komen. Volgens de raad zou gebruik van die mogelijkheid de standaard moeten zijn.²⁰⁶

²⁰⁴ De overheid heeft in 2023 al extra budget ter beschikking gesteld om meer te doen in het kader van nazorg. Het vergt nader onderzoek om te bepalen welk budget nodig is om structureel voldoende formatie te hebben om uitstromende jongeren en ontvangende onderwijsinstellingen goed te kunnen begeleiden.

²⁰⁵ Artikel 2.45 en artikel 2.46 Wvo 2020.

²⁰⁶ Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, 2023.

Als een jongere instroomt in een JJI-school, is het streven in eerste instantie dat een ingezet onderwijstraject kan doorgaan, zodat de jongere zo min mogelijk achterstand oploopt. De inzet is gericht op terugkeer of op vervolg van het onderwijs elders. De onderwijsinstelling van herkomst moet zorgen dat de JJI-school het onderwijs binnen de justitiële jeugdinrichting zo snel mogelijk kan opstarten, bijvoorbeeld door een studieoverzicht, agendaplanning, boeken en ander lesmateriaal aan te leveren. Het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling van herkomst kan hiervoor bij voorbaat iemand aanwijzen die deze overdracht coördineert. Denk aan de mentor, afdelingsleider of zorgcoördinator.

Ook bij lang verblijf is een warme overdracht cruciaal. De onderwijsinstelling van herkomst heeft ook dan een verantwoordelijkheid de JJI-school te informeren, zodat die het onderwijs kan laten aansluiten bij het niveau en de capaciteiten van de jongere en bij eerder gevolgd onderwijs. Hoe beter de JJI-school daar zicht op heeft, des te beter dat lukt.

Versterk samenwerking bij uitstroom en nazorg

De Onderwijsraad beveelt aan bij de uitstroom de samenwerking tussen JJI-scholen en andere onderwijsinstellingen – en voor het voortgezet onderwijs samenwerkingsverbanden passend onderwijs – te versterken. De overheid kan dit doen door verantwoordelijkheden te verduidelijken en drempels voor doorstroom weg te nemen. Bij uitstroom is samenwerking minstens zo belangrijk als bij instroom. Het onderwijs tijdens verblijf heeft de meeste waarde wanneer het na vrijlating overgaat in vervolgonderwijs of werk. Ook de begeleiding bij de uitstroom en de nazorg zijn nu te afhankelijk van de persoonlijke inzet van professionals. Dit hindert de voortgang van het onderwijs.

Lopend initiatief

Inmiddels heeft het ministerie van OCW het initiatief genomen voor afspraken tussen JJI-scholen en mbo-instellingen. De raad juicht dat toe, maar merkt op dat de samenwerking en afstemming tussen JJI-scholen en externe onderwijsinstellingen structureel gewaarborgd moeten worden. Het is niet alleen een kwestie van tijdelijk aanjagen of eenmalige afspraken. Het lopende initiatief kan volgens de raad wel een belangrijke rol vervullen om JJI-scholen en mbo-instellingen met elkaar te verbinden en bestuurlijke afspraken tussen mbo-instellingen en JJI-scholen te maken.

Verduidelijk verantwoordelijkheden rondom uitstroom en nazorg

De raad beveelt de overheid aan de verantwoordelijkheid van externe onderwijsinstellingen bij uitstroom en nazorg door de jeugdinrichting en de JJI-school duidelijker vast te leggen en de onderwijsinstellingen bewuster te maken van hun verantwoordelijkheid.

Het uitgangspunt is dat een jongere na vrijlating terugkeert naar de onderwijsinstelling van herkomst, dan wel onderwijs vervolgt aan een andere onderwijsinstelling, aan het werk gaat of terechtkomt op een dagbestedingsplek. Voorbereiding en begeleiding helpen de jongere een van deze stappen succesvol te zetten. Dit vergt een goede afstemming tussen de JJI-school en de onderwijsinstelling, werkgever of dagbestedingsplek waarnaar de jongere uitstroomt. Door verantwoordelijkheden van JJI-scholen en externe onderwijsinstellingen duidelijker vast te leggen, wordt helder wie waarvoor aan zet is. Op die manier kunnen beide partijen bijdragen aan de voortgang van onderwijs wanneer de jongere de jeugdinrichting verlaat.

Bij uitstroom en nazorg gaat het om de volgende activiteiten:

- de jongere helpen zich te oriënteren en voorbereiden op en de jongere adviseren over een vervolg in onderwijs, arbeid of dagbesteding;
- met de jongere zoeken naar een geschikte vervolgplek;
- de jongere begeleiden bij aanmelding, toelatingsactiviteiten en inschrijving;
- de jongere toelaten als leerling of student;
- informatie-uitwisseling tussen de JJI-school en de ontvangende onderwijsinstelling;
- adviseren over en zorgen voor noodzakelijke aanpassingen;
- de jongere ondersteunen om een draai te vinden op de nieuwe plek;
- begeleiden van de ontvangende onderwijsinstelling in de omgang met de jongere;
- zo mogelijk samenwerken in een gefaseerde, geleidelijke overgang tijdens de eindfase van het verblijf in de jeugdinrichting.

Bij uitstroom naar externe onderwijsinstellingen ziet de raad een verantwoordelijkheid voor de JJI-school, bijvoorbeeld door een warme overdracht naar de ontvangende onderwijsinstelling en door ondersteuning van de jongere met advies over vervolgonderwijs, begeleiding bij aanmelding en voortgezet mentoraat.

Soms staat de jongere nog ingeschreven als leerling of student bij een externe onderwijsinstelling. In andere gevallen moet er nog een ontvangende instelling gevonden worden. Het is voor JJI-scholen ondoenlijk zelf door het hele land op zoek te gaan naar vervolgplekken. Bij jongeren die willen doorstromen naar een vo-school en daar nog niet ingeschreven staan, ziet de raad een belangrijke rol voor het samenwerkingsverband passend onderwijs vo in de omgeving waar de jongere woont of gaat wonen. Het samenwerkingsverband heeft zicht op het onderwijsveld in dat gebied en kan mee zoeken naar een geschikte plek. Voor JJI-scholen vormen de samenwerkingsverbanden bovendien een kleiner aantal partijen om contact mee te onderhouden dan de honderden vo-scholen zelf. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs gaat het om een beperkter aantal instellingen. Daar komt het wél aan op direct contact bij aanmelding.

De eindverantwoordelijkheid voor toelating en inschrijving hangt af van de onderwijssector. Bij vo-scholen kan dit worden verbonden aan de zorgplicht passend onderwijs. Bij mbo-instellingen geldt het toelatingsrecht en kan verplichte vermelding in het ondersteuningsprofiel van de mbo-instelling een weg zijn om de verantwoordelijkheid te verduidelijken. Verder kan worden aangesloten bij bestaande verplichtingen onder de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

Zodra bekend is aan welke onderwijsinstelling de jongere verder onderwijs zal volgen, heeft die instelling samen met de JJI-school een verantwoordelijkheid voor de begeleiding en ondersteuning van de jongere. Na inschrijving ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de ontvangende instelling en is de JJI-school nog enige tijd in beeld voor nazorg. Van de ontvangende instelling mag verwacht worden dat die zelf passende ondersteuning biedt en open staat voor overdracht en voortgezette mentoring vanuit de JJI-school. Een verdergaande vorm is dat de JJI-school en de ontvangende onderwijsinstelling al tijdens de laatste fase van verblijf in de jeugdinrichting samenwerken om een geleidelijke overgang mogelijk te maken. Een optie is dat de jongere vanuit de jeugdinrichting overdag met verlof gaat om alvast onderwijs aan de externe instelling te volgen of stage te lopen. Een andere variant is plaatsing in een kleinschalige voorziening voor justitiële jeugd (KVJJ) in de eindfase van de straf of maatregel, zodat het makkelijker is om overdag naar buiten te gaan. Bovendien kan de KVJJ dichter bij de externe onderwijsinstelling of de stage- of werkplek gevestigd zijn.

De JJI-school kan ook de ontvangende onderwijsinstelling zelf begeleiden in de omgang met de jongere, door expertise over het geven van onderwijs aan deze doelgroep te delen. Onbekend maakt vaak onbemind: de raad ziet dat externe onderwijsinstellingen soms afwijzend kunnen staan tegenover jongeren uit justitiële jeugdinrichtingen uit handelingsverlegenheid of omdat er geen persoonlijke betrokkenheid en bekendheid is met de doelgroep. Door informatievoorziening kunnen JJI-scholen hierin verandering brengen.

Ook in de driehoek JJI-school, jeugdinrichting en jeugdreclassering moet duidelijk zijn wie welke verantwoordelijkheid en rol heeft bij uitstroom en nazorg. In de praktijk wisselt het zeer wie wat oppakt. Volgens de raad zou het uitgangspunt moeten zijn dat de JJI-school betrokken is of wordt zodra het om onderwijs gaat. Denk aan oriëntatie op of advies over de studiekeuze, begeleiding bij aanmelding en een toelatingsgesprek. Betrokkenheid van de JJI-school bevordert een passend advies over vervolgonderwijs en de medewerking van externe onderwijsinstellingen. De JJI-school heeft zicht op de opleiding die de jongere kan en wil volgen, heeft onderwijsexpertise en is voor externe onderwijsinstellingen de meest herkenbare gesprekspartner.

Neem drempels weg die doorstroom belemmeren

De Onderwijsraad beveelt aan om praktische en logistieke drempels voor doorstroom weg te nemen. Zulke drempels verhogen het risico van uitval van onderwijs.

De eerste drempel voor doorstroom is de verklaring omtrent het gedrag (VOG). Soms weigeren onderwijsinstellingen jongeren van JJI-scholen toegang tot een opleiding omdat voor een stage of leer-werkplek een VOG nodig is. In andere gevallen raden zij hen af de opleiding te volgen, vanwege de vereiste VOG wanneer de jongere gaat stagelopen of solliciteren. Om die drempel te slechten is meer informatie-uitwisseling nodig tussen JJI-scholen en potentieel ontvangende onderwijsinstellingen. JJI-scholen moeten jongeren kunnen voorbereiden op deze drempel en hen kunnen informeren over alternatieve opleidingen. Omgekeerd kunnen JJI-scholen met potentieel ontvangende onderwijsinstellingen kijken of weigering van de jongere echt nodig is of dat de jongere – na enige tijd – toch een VOG kan krijgen.

VOG als drempel

In gesprekken van de Onderwijsraad met zowel jongeren als onderwijsgevers kwam de 'drempel' van de VOG voor de doorstroom veelvuldig aan de orde. Mbo-instellingen blijken terughoudend met toelating als ze menen dat een jongere geen VOG kan krijgen die nodig is om stages te lopen of om na afstuderen het beroep te kunnen uitoefenen.

Een tweede serieuze drempel voor de voortgang van onderwijs zijn de aanmeld- en instroommomenten die onderwijsinstellingen hanteren. Jongeren kunnen na vrijlating vaak niet flexibel instromen in mbo- of ho-opleidingen, omdat die in de praktijk doorgaans werken met een of twee vaste startmomenten per jaar. Voor jongeren uit justitiële jeugdinrichtingen belemmert dit de doorstroom en een ononderbroken onderwijsroute. Aangezien uitstroom uit de justitiële jeugdinrichting op elk moment in het jaar kan plaatsvinden, kunnen jongeren een langere tijd geen onderwijs volgen als ze vlak na een instroommoment vrijkomen. Lang moeten wachten verhoogt de kans op blijvende uitval uit het onderwijs. In de tussentijd ebt de motivatie weg, net als de in de jeugdinrichting opgebouwde gewenning met schools leren en werken, een vaste dagstructuur en een dagritme. Ook is de kans groter dat zij opnieuw in aanraking komen met criminaliteit. Daarom moeten er continue instroommogelijkheden en overstap- of schakelprogramma's komen om tegen te gaan dat jongeren na vrijlating in een gat vallen.

Faciliteer als overheid capaciteit voor samenwerking

De Onderwijsraad beveelt de overheid aan structureel extra capaciteit bij JJI-scholen te faciliteren om samen te werken met externe onderwijsinstellingen bij in- en uitstroom en nazorg. Dit kan deels door administratieve verplichtingen te beperken, maar vergt ook extra formatie.

Bij de instroom is capaciteit nodig voor de afstemming tussen de JJI-school en onderwijsinstellingen van herkomst. Bij de uitstroom en nazorg gaat het om capaciteit voor overdracht en voortgezette begeleiding door de JJI-school. Ook hebben JJI-scholen extra capaciteit nodig om externe onderwijsinstellingen bij de uitstroom en enige tijd daarna te kunnen informeren, ondersteunen en begeleiden in de omgang met de jongeren.

De raad beveelt aan waar mogelijk de werkdruk te verlagen door administratieve verplichtingen terug te brengen; vooral bij kort verblijf. JJI-scholen en andere onderwijsinstellingen ervaren bij de in- en uitstroom en nazorg aanzienlijke administratieve lasten. De extra complexiteit bij kort verblijf vergert deze druk. Hier is mogelijk tijdswinst te behalen, die kan worden ingezet voor samenwerking met externe onderwijsinstellingen.

Daarnaast heeft elke JJI-school extra formatie nodig om de afstemming en samenwerking met externe onderwijsinstellingen bij instroom, uitstroom en nazorg goed te laten verlopen, bijvoorbeeld om extra mentoren te kunnen inzetten. De tijd ontbreekt vooralsnog om dit goed te doen. Vooral bij de uitstroom en nazorg komt het nu aan op de welwillendheid van medewerkers om dit naast hun reguliere taken op te pakken. Samenwerking vindt vaak plaats op vrijwillige basis of in pilots met onzekere financiering. Bovendien komen JJI-scholen er niet aan toe de nazorg systematisch en structureel te organiseren. Dat is niet vreemd, gezien het grote aantal jongeren en het grote verloop, maar dit is een gemiste kans. Juist docenten van JJI-scholen zijn belangrijk in de nazorg. Zij hebben een vertrouwensband met jongeren opgebouwd en kunnen hen begeleiden bij de stap naar buiten.

Mentor XL

In een van de JJI-scholen loopt een pilot waarbij de mentor van de JJI-school na vrijlating laagdrempelig contact houdt met de jongere en deze begeleidt. De mentor gaat mee naar de school buiten de jeugdinrichting voor de warme overdracht, helpt bij inschrijving en is op de achtergrond beschikbaar voor vragen. Een docent vertelde ongeveer twee maanden lang contact te houden met de jongeren nadat deze de justitiële jeugdinrichting hebben verlaten. Daarna vermindert het contact op natuurlijke wijze.

De persoonlijke vertrouwensband en 'klik' met de mentor zijn in deze opzet essentieel, maar leggen ook een kwetsbaarheid bloot in de nazorg. Want wat gebeurt er als de mentor uitvalt of van baan verandert? Ook is het de vraag of deze aanpak goed opgeschaald kan worden. Per jaar zijn er immers grote aantallen jongeren die de justitiële jeugdinrichting binnenkomen en weer verlaten. Daar staat een beperkt aantal docenten tegenover. Opschaling vergt een investering in docentcapaciteit en goede coördinatie en kadering van taken.

5.2 Versterk samenwerking voor onderwijs tijdens verblijf

Ook voor onderwijs tijdens verblijf in de jeugdinrichting is samenwerking met andere onderwijsinstellingen van groot belang. De JJI-scholen kunnen onderling meer kennis delen en samen optrekken. Daarnaast heeft elke JJI-school een of meer vaste externe samenwerkingspartners nodig voor een voldoende gevarieerd onderwijsaanbod en noodzakelijk maatwerk. De raad beveelt in het bijzonder aan om met externe onderwijsinstellingen doorlopende onderwijstrajecten te ontwikkelen. De overheid kan samenwerking meer faciliteren en juridische grondslagen scheppen voor samenwerkingsconstructies zoals gezamenlijke onderwijstrajecten.

Deel kennis en wissel informatie uit als JJI-scholen

De raad beveelt aan dat JJI-scholen onderlinge samenwerking bevorderen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt primair bij de schoolbesturen en scholen zelf.

Het gaat daarbij om kennisdeling en gezamenlijke ontwikkeling van programma's. Op die manier hoeft niet elke JJI-school het wiel opnieuw uit te vinden. De JJI-scholen kunnen meer leren van elkaars pilots en innovaties. Ze hebben allemaal beperkte capaciteit om onderwijsprogramma's te ontwikkelen. Dan helpt het de krachten te bundelen. Ook training, intervisie en onderzoek – bijvoorbeeld naar het effect van interventies of analyse van uitstroomdata – kunnen goed gezamenlijk worden opgepakt. Met het oog op overplaatsing van jongeren is consistentie tussen de onderwijsprogramma's van JJI-scholen bovendien wenselijk, ook al verschillen de situatie en populatie per school en moet er ruimte voor eigen invulling zijn.

Geef vorm en invulling aan de rol van nabije samenwerkingspartner(s)

De raad beveelt verder aan dat elke JJI-school met minstens één onderwijsinstelling in de nabije omgeving een vaste samenwerkingsrelatie heeft; in ieder geval met een mbo-instelling. Ook een vaste relatie met een brede scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs is wenselijk.

Het is nodig bestaande samenwerkingsrelaties te bestendigen en uit te bouwen. Wanneer deze relaties ontbreken, is het zaak ze tot stand te brengen. De verantwoordelijkheid daarvoor mag niet eenzijdig bij de JJI-school liggen. De overheid kan de verantwoordelijkheid van externe onderwijsinstellingen verduidelijken en kaders voor samenwerking aanbrengen. Effectieve samenwerking komt doorgaans van onderop tot stand wanneer partners elkaar weten te vinden, bijvoorbeeld op basis van een convenant. Het vrijblijvende karakter daarvan maakt echter dat een JJI-school alsnog op verschillende plekken de deur in het gezicht kan krijgen. De inzet van externe (onderwijs)instellingen is momenteel te zeer afhankelijk van goede wil en persoonlijke keuzes.

Samenwerking tussen JJI-scholen en externe onderwijsinstellingen tijdens verblijf moet ertoe leiden dat zij gezamenlijk voorzien in onderwijs en examinering binnen de JJI-school. Het onderwijsaanbod van de JJI-school zelf staat in deze situatie voorop, waarbij de samenwerkingspartner eveneens een rol vervult, bijvoorbeeld door expertise en faciliteiten te delen of docenten en examinatoren uit te wisselen, zoals vakspecialisten of eerstegraadsdocenten voor de bovenbouw van havo en vwo. Ook kunnen ze samenwerken rond examinering en diplomering of certificering. Zo kan een externe instelling het diploma verstrekken of kan de examencommissie meewerken aan de kwaliteitsborging van examens van de JJI-school. Te denken valt ook aan begeleiding naar stage- en leer-werkplekken. Al deze vormen komen in de praktijk al voor en kunnen breder en structureler ingezet worden.

Werk samen bij doorlopende onderwijs- of arbeidsprogramma's

Tot slot beveelt de raad aan te bevorderen dat JJI-scholen samen met externe onderwijsinstellingen doorlopende trajecten gericht op onderwijs of werk ontwikkelen en verzorgen, dat wil zeggen: trajecten die tijdens verblijf binnen de JJI-school beginnen en na verblijf extern doorgaan. Het is aan de overheid dit te bevorderen door wettelijke grondslagen te creëren voor gezamenlijke, doorlopende programma's of maatwerktrajecten.

De verblijfsduur is niet noodzakelijkerwijs ook het tijdvak voor de inrichting van onderwijs. Onderwijsprogramma's kunnen korter, maar vooral ook langer duren. Door het onderwijs- of arbeidstraject dat de jongere volgt tijdens het verblijf in de jeugdinrichting, te verbinden met het onderwijs of de arbeidsplek nadat de jongere de inrichting verlaten heeft, rendeert het onderwijs tijdens verblijf optimaal. Het krijgt immers een vervolg. Ook is er een kleiner risico dat de jongere bij het verlaten van de jeugdinrichting stopt met onderwijs te volgen.

De raad denkt aan trajecten die beginnen wanneer de jongere nog binnen de justitiële jeugdinrichting zit en die de jongere na vrijlating bij de externe instelling vervolgt. JJI-scholen en externe onderwijsinstellingen kunnen trajecten bijvoorbeeld modulair opbouwen, waarbij een jongere binnen de JJI-school onderdelen in korte tijd doorloopt en kan afronden.²⁰⁷ Samen kunnen de JJI-school en externe instelling trajecten zo inrichten dat wat binnen de jeugdinrichting niet kan, wordt uitgesteld tot het deel na vrijlating. Voorts kunnen ze afspreken dat het onderwijs, de toetsen en de behaalde certificaten binnen de JJI-school vrijstellingen opleveren bij instroom in een mbo-opleiding na vrijlating. Ook valt te denken aan een traject met dubbele inschrijving. De jongere wordt dan tijdens het verblijf in de justitiële jeugdinrichting ook ingeschreven als student bij een instelling buiten de jeugdinrichting en volgt het desbetreffende onderwijs binnen de JJI-school. Verlaat de jongere de jeugdinrichting, dan vervolgt deze het onderwijs aan de andere instelling en krijgt niet te maken met een procedure voor aanmelding en toelating.

Gelet op de populatie van justitiële jeugdinrichtingen zal het bij zulke trajecten hoofdzakelijk gaan om middelbaar beroepsonderwijs. Bij een deel van de jongeren is echter voortgezet onderwijs of hoger onderwijs aan de orde. Ook daarvoor kunnen dit soort trajecten ontwikkeld worden, of kan een JJI-school samen met een hogeschool, universiteit of particuliere aanbieder de mogelijkheden voor individueel maatwerk verkennen.

Waar zo'n doorlopend traject niet mogelijk is, moet een jongere bij uitstroom een onderwijsaanbod krijgen en begeleiding bij de aanmelding en of toelating tot een andere school of opleiding (zie paragraaf 5.1).

Afkortingen

BJJ	Beginnelsenwet Justitiële Jeugdinrichtingen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GO	gespecialiseerd onderwijs
havo	hoger algemeen vormend onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
JenV	Justitie en Veiligheid
JJI	justitiële jeugdinrichting
JJI-school	school verbonden aan een justitiële jeugdinrichting
KVJJ	kleinschalige voorziening justitiële jeugd
mavo	middelbaar algemeen vormend onderwijs ²⁰⁸
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NSCR	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
pdg	pedagogisch-didactisch getuigschrift
PIJ	plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
RJJ	Reglement justitiële jeugdinrichtingen
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VN	Verenigde Naties
vo	voortgezet onderwijs
VOG	verklaring omtrent het gedrag
vso	voortgezet speciaal onderwijs
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Web	Wet educatie en beroepsonderwijs
Wec	Wet op de expertisecentra
Wpo	Wet op het primair onderwijs
Wvo 2020	Wet voortgezet onderwijs 2020

²⁰⁸ In scholen voor mavo wordt in het derde en vierde jaar – de periode van vmbo – onderwijs aangeboden in de theoretische leerweg.

Bijlage

Totstandkoming van dit advies

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de Onderwijsraad verscheidene activiteiten ondernomen.

Over de interpretatie van de adviesvraag heeft de raad niet alleen zoals gebruikelijk gesproken met betrokken ambtenaren van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, maar ook met ambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid en medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het gaat hier namelijk om onderwijs dat verzorgd wordt in een context die valt onder de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van JenV. Verder heeft de raad afgestemd met de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Het advies van de Onderwijsraad raakt namelijk aan het terrein van de RSJ en vertoont raakvlakken met recente en lopende adviestrajecten van dit collega-adviescollege.

De raad heeft informatie en inzichten opgehaald om zich een beeld te vormen van de stand van zaken en de uitdagingen van onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen. In de eerste plaats door gesprekken en werkbezoeken. Een delegatie van de Onderwijsraad heeft een bezoek gebracht aan de jeugdinrichtingen en daaraan verbonden scholen in Breda, Nijmegen, Sassenheim en Spijkenisse en aan de kleinschalige voorziening justitiële jeugd (KVJJ) Den Haag. De nieuwe jeugdinrichting en JJI-school in Veenhuizen – De Haven en VSO Veenhuizen – zijn niet betrokken in de voorbereiding van dit advies, omdat deze nog niet operationeel waren. Wel is in de afrondende fase een gesprek gevoerd met Portalis, het bevoegd gezag van VSO Veenhuizen.

Tijdens de bezoeken is gesproken met leerlingen, leraren en andere onderwijs-medewerkers, groepsleiders, gedragswetenschappers, behandelaars en overige medewerkers van de scholen en de jeugdinrichtingen. Dit gebeurde deels in panelvorm en deels een-op-een. Verder heeft de raad onderwijsruimtes en leefgroepen bezocht en lessen geobserveerd.

Ook buiten de bezoeken heeft de raad gesprekken gevoerd, zowel in panelvorm als een-op-een, onder andere met medewerkers van mbo-instellingen die samenwerken met JJI-scholen. Samen met Young Perspectives is een panelgesprek georganiseerd met enkele van hun experts die in een justitiële jeugdinrichting verbleven hebben. Ook is gesproken met onderzoekers van het Kohnstamm Instituut en Andersson Elffers Felix, die in opdracht van het ministerie van OCW werken aan verbetering van verbindingen tussen JJI-scholen en mbo-instellingen.

In aanvulling hierop heeft de raad literatuuronderzoek en documentstudie uitgevoerd. Het betrof zowel wetenschappelijke literatuur als rapporten, beleidsdocumenten, juridische bronnen, schoolgidsen en koersdocumenten van de betrokken onderwijsorganisaties. De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft data verstrekt over onder andere de gemiddelde verblijfsduur en de leeftijdsopbouw van de populatie.

Enkelen hebben gebruikgemaakt van de mogelijkheid om schriftelijk inbreng te leveren naar aanleiding van de oproep 'Denkt u mee?'. Ook die inbreng is meegenomen bij de voorbereiding van dit advies.

De Onderwijsraad dankt iedereen die tijdens de bezoeken en gesprekken of via andere weg kennis, ervaringen en inzichten met de raad heeft gedeeld.

Geraadpleegd

Hier volgt een overzicht van personen met wie gesproken is bij de voorbereiding van dit advies. De lijst is niet volledig. Er is ook gesproken met leerlingen, vier jonge experts van Young Perspectives, leraren en andere onderwijsmedewerkers, groepsleiders, gedragswetenschappers, behandelaars en overige medewerkers van JJI-scholen en de justitiële jeugdinrichtingen. Uit privacy- en veiligheidsoverwegingen zijn hun namen hier niet opgenomen.

Gerdie van Aalst	Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Nassira el Addouti	jeugdreclassering SAVE Utrecht
Roân van Amstel	Het Ginnekencollege
Jessica Asscher	Universiteit Utrecht
Henriëtte Baarveld	Portalis
Angélique Barel	Zadkine
Lamyn Belgaroui	Young Perspectives
Joris Berkhof	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Soraya Beumer	Teylingereind
Janke de Boer	De Stedenschool
Miranda te Boome	Inspectie van het Onderwijs
Doride de Bruijn	MBO Raad
Daan Creemers	Koraal
Caroline Dekker	Dienst Justitiële Inrichtingen
Hans Faber	Inspectie Justitie en Veiligheid
Selene Fagel	Inspectie Justitie en Veiligheid
Younes Finani	ervaringsdeskundige, auteur
Jeffrey Gibbs	Kompas College
Michiel Gorsse	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Marisja Groen	De Burcht
Robin Groen	Andersson Elffers Felix
Chiara van Guldener	Dienst Justitiële Inrichtingen
Alain van de Haar	Sectorraad GO
Janneke van Hardeveld	Inspectie van het Onderwijs
Peer van der Helm	Hogeschool Leiden / Universiteit van Amsterdam
Evelyn Heynen	Open Universiteit
Eri Hoopman	Scholengemeenschap Harreveld
Jan Houwing	Sectorraad samenwerkingsverbanden vo
Tamisha Juliana	Inspectie Justitie en Veiligheid
Rick Kappetein	KVJJ Den Haag
Helma Koomen	Universiteit van Amsterdam
Marleen Kuijs	Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
André van der Laan	Universiteit Leiden / Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum
Peter van der Laan	Vrije Universiteit Amsterdam / Nederlands Studiecentrum
Mahmood Mohammedamin	Criminaliteit en Rechtshandhaving
Sandra Mulder	Justitiële Jeugdinrichting Lelystad
Jaap Nagtegaal	De Hartelborgt
Pedro Nobbe	Justitiële Jeugdinrichting Lelystad
Nassera Ourahou	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Esther Overweter	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Sabine Park	Young Perspectives
Corinne Peeters	De Kinderombudsman
Harriët Pinkster	Rijks Justitiële Jeugdinrichting
Brechtje Renkema	Rijks Justitiële Jeugdinrichting
Ivo van Riel	De Hunnerberg
Wieteke Smit	Koraal
Johan van Triest	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Theo Tromp	Aloysius Stichting / Sectorraad GO
Madelon Ultee	Den Hey-Acker
Annette Verspeek	Raad voor de Kinderbescherming
Rick Verstegen	Curio
Jolita de Veth	ROC Nijmegen
Nicky Wals-Kuijper	De Hartelborgt
Jantine Walst	Het Kwartier
Renske Zacht	De Kinderombudsman
	Den Hey-Acker

Literatuur

- Appelman, J., Dirkzwager, A., & Van der Laan, P. (2021). *Kenmerken van justitiabelen, Een systematisch literatuuronderzoek*. Amsterdam: Nederlands Studiecencentrum Criminaliteit en Rechtshandaving.
- Bell McQuaide, S. (2019). "Go Hard": Bringing Privilege-Industry Pedagogies into a College Writing Classroom in Prison. In R. Ginsburg, *Critical Perspectives on Teaching in Prison. Students and Instructors on Pedagogy Behind the Wall* (pp. 92-101). New York: Routledge.
- Uit Beijerse, J. (2021). *Jeugdstrafrecht. Beginzelen, wetgeving en praktijk*. Apeldoorn-Antwerpen: Maklu.
- Uit Beijerse, J. (2023). *Kinderrechten in de wet, maar ook de praktijk? Het perspectief van de jongeren zelf als sleutel tot een rechtvaardig jeugdsysteem*. Den Haag: Boom juridisch.
- Bidault Miszek, N. (2024). College now! A public university goes behind the wall in Mexico City. In J. McDevitt & M. Gellman (eds.), *Unlocking Learning. International Perspectives on Education in Prison* (pp. 79-94). Waltham (MA): Brandeis University Press.
- Biesta, G. (2015). *Het prachtige risico van onderwijs*. Culemborg: Phronese.
- Boschman, S., Verweij, S., Teerlink, M., & Weijters, G. (2021). *Re-integratiebeleid en recidive: lessen uit internationaal onderzoek*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Brosens, D., Marynissen, S., & De Donder, L. (2024). Effectiveness of peer learning and peer support in prison. A realist-inspired review of outcomes, mechanisms, and contextual factors. In J. McDevitt & M. Gellman (eds.), *Unlocking Learning. International Perspectives on Education in Prison* (pp. 247-273). Waltham (MA): Brandeis University Press.
- Bryan, V.M. (2019). The Prison Oppresses: Avoiding the False Us/Them Binary in Prison Education. In R. Ginsburg, *Critical Perspectives on Teaching in Prison. Students and Instructors on Pedagogy Behind the Wall* (pp. 157-165). New York: Routledge.
- Callan, V., & Gardner, J. (2005). *Vocational Education and Training Provision and Recidivism in Queensland Correctional Institutions*. Adelaide: NCVER.
- Castagnetto, S., & Shanley, M.L. (2019). Women's Writing Groups Inside: Healing, Resistance, and Change. In R. Ginsburg, *Critical Perspectives on Teaching in Prison. Students and Instructors on Pedagogy Behind the Wall* (pp. 112-123). New York: Routledge.
- Cleere, G. (2021). *Prison Education and Desistance. Changing Perspectives*. New York-London: Routledge.
- Committee on the Rights of the Child (2019). General comment no. 24 on children's rights in the child justice system. <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-24-2019-childrens-rights-child>
- Cross, K.P. (1981). *Adults as Learners: Increasing Participation and Facilitating Learning*. San Francisco (CA): Jossey-Bass.
- Dalke, A., & Cohen, J. (2019). Untimeliness: or, What Can Happen in the Waiting. In R. Ginsburg, *Critical Perspectives on Teaching in Prison. Students and Instructors on Pedagogy Behind the Wall* (pp. 135-147). New York: Routledge.
- Davis, L.M., Bozick, R., Steele, J., Saunders, J., & Miles, J. (2013). *Evaluating the Effectiveness of Correctional Education. A Meta-Analysis of Programs That Provide Education to Incarcerated Adults*. Santa Monica (CA): Rand Corporation.
- Davis, L.M., Steele, J.L., Bozick, R., Williams, M.V., Turner, S., Miles, J.N.V., Saunders, J., & Steinberg, P.S. (2014). *How effective is correctional education and where do we go from here? The results of a comprehensive evaluation*. Santa Monica (CA): Rand Corporation.
- Dent, Ch. (2022). Paywalls, Firewalls, Prison Walls: Bridging the Digital Divide within the Prison Education System. In M. Gellman (ed.), *Education Behind the Wall. Why and how we teach college in prison* (pp. 118-134). Waltham (MA): Brandeis University Press.

- Douw, F. (2021). *Het zijn mensen. Het verhaal van een gevangenisdirecteur*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Dumon Tak, B. (2007). *Rotjongens. Het leven in de jeugdgevangenis*. Amsterdam: Athenaeum - Polak & Van Gennep.
- Erisman, W., & Contardo, J.B. (2005). *Learning to reduce recidivism: A 50-state analysis of postsecondary correctional education policy*. Washington DC: The Institute for Higher Education Policy.
- Fabisiak, T. (2019). On the Practice and Ethos of Self-Compassion for Higher Education in Prisons. In R. Ginsburg, *Critical Perspectives on Teaching in Prison. Students and Instructors on Pedagogy Behind the Wall* (pp. 68-79). New York: Routledge.
- Fafieanie, V., & De Jong, E. (2023). *Vanuit geslotenheid naar het mbo. Een verkenning naar de overgang van gesloten jeugdzorg en justitiële geslotenheid naar mbo-onderwijs*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Finani, Y. (2020). *Het verhaal van Johannes uit de Jordaan*. Amsterdam: YF Publishing.
- Gellman, M. (ed.) (2022). *Education Behind the Wall. Why and How We Teach College in Prison*. Waltham (MA): Brandeis University Press.
- Gellman, M., & McDevitt, J. (2024). Introduction. What we can learn from education in prison in comparative context. In J. McDevitt & M. Gellman (eds.), *Unlocking Learning. International Perspectives on Education in Prison* (pp. 1-21). Waltham (MA): Brandeis University Press.
- Ginsburg, R. (ed.) (2019). *Critical Perspectives on Teaching in Prison. Students and Instructors on Pedagogy Behind the Wall*. New York-Londen: Routledge.
- De Groof, J., & Lauwers, G. (red.) (2006). *The Right to Education and Rights in Education*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Hammerschick, W. (2024). Education and Training in Austrian Prisons. Essential pieces in the reintegration puzzle. In J. McDevitt & M. Gellman (eds.), *Unlocking Learning. International Perspectives on Education in Prison*, (pp. 95-110). Waltham (MA): Brandeis University Press.
- El Hadioui, I. (2011). *Hoe de straat de school binnendringt. Denken vanuit de pedagogische driehoek van de thuiscultuur, de schoolcultuur en de straatcultuur*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hoogeboom, F., Messing, C., Zwijnenburg, M., Deen, C., & Bosdriesz, M. (2015). *Veiligheid in verbinding. Onderwijs en de justitiële keten samen voor kind en jongere*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, op verzoek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2018). Zorgen over de kwaliteit van de taakuitvoering van Justitiële Jeugdinrichtingen. Brief van de inspecteur-generaal Justitie en Veiligheid aan de hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Jeugdinrichtingen van 28 november 2018, kenmerk 2411439.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). Zorgen Inspecties kwaliteit taakuitvoering JJI's. Brief van de inspecteur-generaal Justitie en Veiligheid aan Dienst Justitiële Inrichtingen van 4 juli 2019.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2021a). Bevindingen monitor personele bezetting en veranderde doelgroep JJI's en scholen. Brief van de hoofdinspecteur-directeur Rechtsbescherming en Executie mede namens de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie van het Onderwijs aan de hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen van 15 januari 2021, kenmerk 3179938.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2021b). Verzoek periodiek informeren voortgang maatregelen inzake capaciteits- en personeelstekorten JJI's. Brief van de hoofdinspecteur Rechtsbescherming en Executie namens de gezamenlijke inspecties aan de hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen van 7 juli 2021, kenmerk 3418121.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2021c). Voortgangsbrief intensief toezicht inspecties JJI's. Brief van de hoofdinspecteur Rechtsbescherming en Executie namens de gezamenlijke inspecties aan de minister voor Rechtsbescherming van 28 oktober 2021, kenmerk 3600626.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2022). Stand van zaken intensief toezicht JJI's. Brief van de hoofdinspecteur Rechtsbescherming en Executie, namens de gezamenlijke inspecties aan de minister voor Rechtsbescherming van 10 november 2022, kenmerk 4279269.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2023). Beëindiging intensief toezicht justitiële jeugdinrichtingen, wel extra aandacht voor de ontstane problematiek door sluiting RJJI Horsterveen. Brief van de inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid, mede namens de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie aan de minister voor Rechtsbescherming van 5 september 2023, kenmerk 4849515.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2024a). Bevindingen inspectiebezoek HvB Jeugd Justitieel Complex Zeist 27 februari 2024. Brief van de inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid, mede namens de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie van het Onderwijs aan de minister voor Rechtsbescherming van 22 april 2024, kenmerk 4894515.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2024b). *Pedagogisch uitgangspunt onder druk. Een onderzoek naar de wachtlijsten in de jeugdstrafketen*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid en Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Inspectie van het Onderwijs (2024a). *Kwaliteitsonderzoek Kompas College*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2024b). *Kwaliteitsonderzoek Het Kwartier*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2024c). *Kwaliteitsonderzoek JJI Stedenschool*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2024d). *Kwaliteitsonderzoek De Burcht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2024e). *Kwaliteitsonderzoek Het Ginnekencollege*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Interdepartementaal Beleids-onderzoek Jeugdcriminaliteit (2022). *Werken aan effectievere detentie van jeugdigen*. Den Haag: Rijksoverheid.

Janssen, L. (2022). *Jeugdrecht begrepen*. Den Haag: Boom juridisch.

Jones, L.Ø., Langelid, T., Manger, T., Breivik, P., & Asbjørnsen, A. (2024). Evaluating education in Norwegian prisons. Research-based approaches. In J. McDevitt & M. Gellman (eds.), *Unlocking Learning. International Perspectives on Education in Prison* (pp. 124-151). Waltham (MA): Brandeis University Press.

Jonkers, J. (2024). Onderwijs in detentie. *Sancties*, 2024, 80.

Kaskens, J., & Voerman, L. (2024). Hoge verwachtingen in de klas: verwachtingen... hoge verwachtingen'. *JSW* 2024, 8.

Kenis, P., & Cambré, B. (2024). *Organisatienetwerken. De organisatievorm van de toekomst*. Kalmthout: Pelckmans Uitgevers.

Langan, E. (2022). Surviving the School-to-Prison Pipeline. In M. Gellman (ed.), *Education Behind the Wall. Why and How We Teach College in Prison* (pp. 56-73). Waltham (MA): Brandeis University Press.

Lee, C. (2024). Learning behind bars. Education and reintegration in Dutch prisons. In J. McDevitt & M. Gellman (eds.), *Unlocking Learning. International Perspectives on Education in Prison* (pp. 111-123). Waltham (MA): Brandeis University Press.

Liefwaard, T. (2010). De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen in het licht van internationale mensenrechten en actuele ontwikkelingen. *Delikt en Delinkwent* 2010, 70.

Littlefield, B. (2022). "You'da Done That, You'da Been in Here with Us": Subverting the Teacher-Student Paradigm. In M. Gellman (ed.), *Education Behind the Wall. Why and how we teach college in prison* (pp. 173-180). Waltham (MA): Brandeis University Press.

Luining, E. (2024). *Vakmanschap van Kunsteducatie in justitiële (jeugd) instellingen*. Essay ingezonden voor de Denkt-u-mee-oproep van de Onderwijsraad.

Lukáčová, S., Temiaková, D., & Lukác, M. (2024). Who benefits most from correctional education? A view from Slovakia. In J. McDevitt, & M. Gellman (eds.), *Unlocking Learning. International Perspectives on Education in Prison* (pp. 152-183). Waltham (MA): Brandeis University Press.

Lynch, N., Van den Brinck, Y., & Forde, L. (2022). *Responses to Serious Offending by Children. Principles, Practice and Global Perspectives*. London: Routledge.

Masschelein, J., & Simons, M. (2019). Het failliet van onderwijs op maat: naar pedagogische werkplekken. *Tijdschrift Pedagogiek*, 39(3).

McDevitt, J., & Gellman, M. (eds.) (2024). *Unlocking Learning. International Perspectives on Education in Prison*. Waltham (MA): Brandeis University Press.

McKenna (2024). The work or restoration. How to educate when education fails. In J. McDevitt & M. Gellman (eds.), *Unlocking Learning. International Perspectives on Education in Prison*, (pp. 59-76). Waltham (MA): Brandeis University Press.

McLarin, K., & Walters, W. (2022). Teaching Literature Inside: The Poet's Report. In M. Gellman (ed.), *Education Behind the Wall. Why and How We Teach College in Prison* (pp. 15-34). Waltham (MA): Brandeis University Press.

Mentink, D., Vermeulen, B., & Zoontjens, P. (2012). Commentaar op artikel 23 van de Grondwet. In E. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (red.) (2012). *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2019 (www.nederlandrechtsstaat.nl).

Mentink, D., Vermeulen, B., & Zoontjens, P. (2021). Artikel 23 Onderwijs. In E. Hirsch Ballin, A. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.) (2021). *Uitleg van de Grondwet* (pp. 465-579). Den Haag: Boom juridisch.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). Beleidsreactie IBO jeugdcriminaliteit. Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 24 februari 2023.

Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (2023). Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 31 maart 2023 betreffende uitkomst herbezinning residentieel onderwijs. Kamerstukken, vergaderjaar 2022-2023, 31 289, nr. 542.

Minister voor Rechtsbescherming (2021). Kamerbrief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 maart 2021. Kamerstukken, vergaderjaar 2020-2021, 24 587, nr. 798.

Minister voor Rechtsbescherming (2023a). Kamerbrief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 november 2023. Kamerstukken, vergaderjaar 2023-2024, 24 587, nr. 926.

Minister voor Rechtsbescherming (2023b). Kamerbrief van de minister voor Rechtsbescherming aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 maart 2021. Kamerstukken, vergaderjaar 2020-2021, 24 587, nr. 798.

Minister voor Rechtsbescherming (2023c). Kamerbrief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 december 2023. Alleenstaande minderjarige asielzoekers Kamerstukken, vergaderjaar 2023-2024, 27 062, nr. 136.

Munoz, V. (2009). *The Right to Education of Persons in Detention*. New York: Human Rights Council.

Ofsted & His Majesty's Inspectorate of Prisons (2024). *A decade of declining quality of education in young offender institutions: the systemic shortcomings that fail children*.

Onderwijsraad (2015). *Maatwerk binnen wettelijke kaders. Eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019) *Onderwijsvrijheid én overheidszorg. Spanning in artikel 23*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2020). *Vooruitzien voor jonge generaties*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2022). *Inzet van intelligente technologie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Øen, L., Langefild, T., Manger, T., Breivik, P., & Asbjørnsen, A. (2024). Evaluating Education in Norwegian Prisons: Research-Based Approaches. In J. McDevitt & M. Gellman (eds.), *Unlocking Learning. International Perspectives on Education in Prison* (pp. 124-151). Waltham (MA): Brandeis University Press.
- Porporino, F.J., & Robinson, D. (1992). *Can Educating Adult Offenders Counteract Recidivism?* Ontario: Correctional Services of Canada.
- Raad van Europa (1990). *Education in prison*: Recommendation No. R (89) 12. 13th October 1989. Strasbourg: Council of Europe.
- Raad van Europa (2009). *European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures*. Strasbourg: Raad van Europa.
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2021). *Korte detenties nader bekeken. Minder korte detenties en meer betekenisvolle alternatieven*. Den Haag: Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2022). *Vreemdelingen in Justitiële Jeugdinrichtingen*. Den Haag: Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.
- Russell, X. (2019). Hope for Leaving a Legacy. In R. Ginsburg (ed.), *Critical Perspectives on Teaching in Prison. Students and Instructors on Pedagogy Behind the Wall* (pp. 19-21). New York: Routledge.
- Schmidt, E. (2020). Kinderrechten en de positie van jongvolwassenen. *Boom Strafbblad* 2020, 1.
- Schmidt, E., & Rap, S. (2019). Het adolescentenstrafrecht en de veranderende populatie in Justitiële Jeugdinrichtingen: achtergrond, feiten en aandachtspunten. *Sancties* 2019, 6, 396-408.
- Shotland, S. (2019). No One Ever Asked Me: Embracing Embodied Pedagogy in the Creative Writing Classroom. In R. Ginsburg, *Critical Perspectives on Teaching in Prison. Students and Instructors on Pedagogy Behind the Wall* (pp. 92-101). New York: Routledge.
- Simpson, D.R. (2019). Pedagogy of the Offender. In R. Ginsburg, *Critical Perspectives on Teaching in Prison. Students and Instructors on Pedagogy Behind the Wall* (pp. 33-37). New York: Routledge.
- Skrobotowicz, G.A. (2024). Preparing for release. Academic and vocational education for incarcerated persons in Polish executive criminal law. In J. McDevitt & M. Gellman (eds.), *Unlocking Learning. International Perspectives on Education in Prison* (pp. 184-198). Waltham (MA): Brandeis University Press.
- Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022). Kamerbrief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 8 juli 2022. Passende zorg voor jeugdigen die bescherming en veiligheid nodig hebben. Kamerstukken, vergaderjaar 2021-2022, 31 839, nr. 871.
- Steurer, S.J., Smith, L., & Tracy A. (2001). *Three State Recidivism Study*. Washington DC: US Department of Education.
- Tenenbaum, S. (2022). Days in the Life of a College-in-Prison Professor. In M. Gellman (ed.), *Education Behind the Wall. Why and How We Teach College in Prison* (pp. 35-55). Waltham (MA): Brandeis University Press.
- Tewksbury, R., & Stengel, K.M. (2006). Assessing Correctional Education Programs: The Students Perspective. *Journal of Correctional Education* 57(1), 13-25.
- Tobin, J. (2019). *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Tollenaar, N., & Van der Laan, A.M. (2023). *Ontwikkelingen in jeugdig strafrechtelijke daders en de afdoening tot 2022*. Cahier 2023-14 Monitor jeugdcriminaliteit 2023. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Torring, J., Bøgh Andersen, L., Greve, C., & Klausen, K. (2020). *Public Governance Paradigms. Competing and Co-Existing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Vermeulen, B. (1999). *Constitutioneel onderwijsrecht*. Den Haag: Reed Business.

Voerman, L., & Faber, F. (2016). *Didactisch Coachen. Hoge verwachtingen concreet maken met behulp van feedback, vragen en aanwijzingen*. Baarn: De Weijer.

Warner, K. (2007). Against the Narrowing of Perspectives: How Do We See Learning, Prisons and Prisoners? *Journal of Correctional Education*, 58(2), 170-183.

Weijers, I. (2000). *Schuld en schaamte. Een pedagogisch perspectief op het jeugdstrafrecht*. Houten-Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Zoontjens P. (2023). *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, tweede druk. Den Haag, Boom juridisch.

Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar onafhankelijk advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk, met oog en oor voor ontwikkelingen en opvattingen in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad

prof. dr. L. (Louise) Elffers (voorzitter)
prof. dr. O. (Orhan) Agirdag
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor
D. (Daisy) Mertens MEd
dr. C.J. (Cor) van Montfort
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas
prof. mr. S. (Stefan) Philipsen
prof. dr. T. (Trudie) Schils
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans
mr. H. (Harmjan) Vedder
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Publicaties bestellen

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-093-7
Intern documentnummer AD.2500005

Ontwerp

thonik

Fotografie

Pagina 10 en 44 | DJI
Pagina 33 | iStock
Pagina 22, 34, 55 en 56 | Aloysius Stichting, Het Kwartier - De Hunnerberg, Nijmegen

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, februari 2025

