

Vergaderjaar 2024–2025

31 497

Passend onderwijs

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 508

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN
ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN DE STAATSSECRE-
TARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2025

Op 11 februari 2025 publiceerde de Onderwijsraad het advies «Onderwijs in Justitiële Jeugdinrichtingen». In het rapport roept de Onderwijsraad op om het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen (JJl's) beter tot zijn recht te laten komen.¹

In deze brief reageren we op het advies van de Onderwijsraad. Hiermee komen we tegemoet aan het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om een beleidsreactie te geven op dit advies.² Ook geven we hiermee opvolging aan onze reactie op de schriftelijke vragen van de leden Westerveld en Lahlah (GroenLinks-PvdA)³ en de vragen van het lid Krul (CDA) tijdens het commissiedebat Justitiële Jeugd op 22 mei 2025.⁴

Onderwijs in een JJl

In 2024 verbleven er elke dag ongeveer 480 jongeren in JJl's.⁵ Veel jongeren stromen in voor slechts enkele dagen, maar een deel ook voor langere tijd. Ruim 80% verblijft korter dan 3 maanden in een JJl. In totaal gaat het jaarlijks om zo'n 1500 tot 2000 jongeren, vanaf de leeftijd van 12 tot 23 jaar bij het plegen van het delict. Door de invoering van het adolescentenstrafrecht in 2014 verblijven er steeds meer jongeren in een JJl die bij binnenkomst 18 jaar of ouder zijn. Inmiddels is ruim 80% van de jongeren bij binnenkomst al 16 jaar of ouder.

¹ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2025/02/11/onderwijs-in-justitiële-jeugdinrichtingen>

² 2025Z02598/2025D07344

³ 2025Z03087

⁴ TZ202506-006

⁵ <https://www.dji.nl/over-dji/documenten/publicaties/2023/06/21/infographic-organisatie-dji>

Binnen de muren van de JJI volgen deze jongeren onderwijs. Om onderwijs te verzorgen is aan elke JJI een school verbonden. Die school is een zelfstandige organisatie naast de jeugdinrichting, met een eigen schoolleiding en schoolbestuur. Onderwijsrechtelijk vallen de JJI-scholen onder de Wet op de expertisecentra (WEC). De scholen zijn formeel nevenvestigingen van scholen voor voortgezet speciaal onderwijs.

Onderwijs is een belangrijk onderdeel van het leven van de jongeren in een JJI. Het kan normaliserend en stabiliserend werken en jongeren helpen om met vertrouwen en perspectief een volgende stap te zetten in de maatschappij. Ook kan onderwijs bijdragen aan het voorkomen van recidive. Tegelijkertijd is het bieden van goed onderwijs aan deze jongeren ook ingewikkeld. Er is sprake van capaciteits- en personeelstekorten, een doelgroep met grote diversiteit aan leeftijden en achtergronden en het samenkomen van het justitiële, onderwijs- en zorgdomein met bijbehorende verschillende doelen, prioriteiten en perspectieven op de jongeren. Bovendien stelt de gestegen gemiddelde leeftijd van jongeren door het adolescentenstrafrecht andere eisen aan het onderwijs. De professionals die zich hier dagelijks met geduld en bevoegenheid voor inzetten hebben de juiste randvoorwaarden nodig om hun werk te kunnen doen.

In het rapport worden drie aanbevelingen gedaan om het onderwijs beter tot zijn recht te laten komen. Hieronder volgt onze reactie.

Aanbeveling 1: Coördineer activiteiten van betrokken ministeries beter en ontwikkel een visie op de rol en positie van onderwijs binnen de JJI

De Onderwijsraad adviseert meer samenhang aan te brengen in regels en systemen van de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Justitie en Veiligheid (JenV). Daarbij adviseert de Onderwijsraad om bij beslissingen over jongeren het onderwijs evenwichtig te laten meewegen. Centraal onderdeel daarbij is om een gedeelde visie te ontwikkelen op de rol en positie van onderwijs binnen de JJI en het onderwijsbestel. Deze visie moet erop gericht zijn dat jongeren zo goed mogelijk toegerust de JJI verlaten.

De aanbeveling om te komen tot deze gedeelde visie gaan wij de komende periode oppakken. Er zijn de afgelopen periode wezenlijke veranderingen in de doelgroep en context van JJI's geweest die vragen om een herijkt en gezamenlijk beeld over waar het onderwijs in een JJI toe moet leiden en waaraan het zou moeten voldoen. De Staatssecretaris Rechtsbescherming neemt het voortouw voor de totstandkoming van deze visie, omdat deze integraal onderdeel moet zijn van het beleid ten aanzien van de JJI's. De positionering en rol van het onderwijs in de JJI moet aansluiten op onderwerpen als de behandeling, veiligheid en de inzet van (het schaarse) personeel. Uw Kamer ontvangt deze visie naar verwachting in het voorjaar van 2026.

In de visie worden de bouwstenen die de Onderwijsraad benoemt gebruikt. Zoals het recht op onderwijs als uitgangspunt, de ononderbroken doorgang van het onderwijs, digitalisering en diversiteit en maatwerk in onderwijsaanbod en -benadering. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen jongeren met een kort verblijf, en jongeren met een langer verblijf in een JJI. Om jongeren in een JJI beter onderwijs te kunnen bieden, brengen we eerst hun onderwijsbehoeften op landelijk

niveau in kaart.⁶ Op basis daarvan werken we de verschillende onderdelen in nauwe afstemming met de betrokken (onderwijs)partijen verder uit. Aan de scholen en JJI's moet deze visie duidelijkheid geven over de uitgangspunten en doelstellingen van onderwijs in een JJI, en richting geven aan de pedagogisch didactische benadering en de onderlinge verantwoordelijkheden tussen de JJI en de school. Deze aanpak zien wij als voorwaardelijk om te kunnen beslissen over de vraag welke aanpassingen in bijvoorbeeld wet- en regelgeving er wenselijk en nodig zijn. Vanuit de scholen is ook breed draagvlak voor totstandkoming van de visie.

Daarnaast wordt in lijn met het advies van de Onderwijsraad al een aantal concrete acties ondernomen die eraan bijdragen om meer samenhang te brengen tussen de systemen en regels vanuit de Ministeries van OCW en JenV. Ten eerste werkt de Staatssecretaris Rechtsbescherming aan een wetvoorstel tot wijziging van de Beginselenwet JJI's.⁷ Hiermee wordt onder andere de termijn waarbinnen het perspectiefplan van de jongere vanuit de JJI's⁸ moet worden vastgesteld, aangepast van drie naar vijf weken. Hiermee zullen de termijnen van het perspectiefplan (JJI) en ontwikkelingsperspectief⁹ van de jongere (school), die zes weken bedraagt, verder naar elkaar opschuiven. Zo kan de inhoud beter op elkaar afgestemd worden.

De Onderwijsraad geeft aan dat een gemeenschappelijk informatie-, monitorings- en verantwoordingssysteem op termijn tot minder informatieachterstand en minder dubbel werk leidt. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) gaat daarom samen met de JJI's en de scholen inventariseren welke concrete informatie-, monitorings- en verantwoordingbehoefte er onderling bestaat en op welke wijze in deze behoefte kan worden voorzien. Daarna onderzoeken zij of het beoogde middel opweegt tegen de kosten (personeel, ICT en financieel).¹⁰ De Staatssecretaris Rechtsbescherming informeert uw Kamer in het voorjaar van 2026 over de uitkomst van dit onderzoek.

Aanbeveling twee: Maak juridische kaders voor onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen passend

De Onderwijsraad beveelt aan om juridische kaders aan te passen om een breder onderwijsaanbod, betere examenafname en een passend personeelsbeleid voor de JJI-school mogelijk te maken. De huidige wetgeving en kaders, waaronder die voor toezicht, passen volgens de Onderwijsraad namelijk niet goed meer bij de overwegend oudere populatie en de variatie aan onderwijsbehoeften.

⁶ De Academische Werkplaats Risico Jeugd (AWRJ) doet momenteel onderzoek naar de kenmerken van jongeren die in een JJI verblijven, en kijkt daarbij ook naar het onderwijsniveau op moment van instroom. De Staatssecretaris Rechtsbescherming verwacht de uitkomsten van dit onderzoek na de zomer van 2025 aan uw Kamer te kunnen aanbieden. Kamerstukken II 2024/25, 24 587, nr. 994.

⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 28 741, nr. 126.

⁸ Een perspectiefplan in een JJI is een individueel plan dat de concrete doelen en de begeleiding en behandeling van een jongere tijdens zijn verblijf in de JJI vastlegt.

⁹ In een ontwikkelingsperspectief staat welke ondersteuning de jongere nodig heeft binnen het onderwijs en welk uitstroomperspectief er is.

¹⁰ Dit sluit ook aan op de aanbeveling van de Onderwijsraad 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 of zonnodig van elkaars systemen gebruik kunnen maken. De Inspectie van Justitie en Veiligheid deed eerder een soortgelijke aanbeveling in haar brief over de opening van JJI de Haven. TK Bevingingenbrief inspectiebezoek JJI de Haven en VSO Veenhuizen, 17 december 2024.

Op sommige van deze punten zetten we nu al stappen. Tegelijkertijd doet de Onderwijsraad ook enkele verdergaande aanbevelingen, zoals de optie om het onderwijs in de JJI's volledig onder te brengen onder de Wet educatie en beroepsonderwijs. Dat vraagt zorgvuldige weging, want de consequenties hiervan zijn groot. De visie die we de komende periode verder gaan ontwikkelen vormt de basis voor het maken van dit soort afwegingen. Hier komen we dan ook nader op terug in het voorjaar van 2026, zodra we naar verwachting uw Kamer deze visie toesturen.

Verbreed mogelijkheden tot afname examens binnen en door JJI-scholen

De Onderwijsraad doet aanbevelingen om de mogelijkheden voor examens binnen de muren van een JJI te vergroten. Wij zijn net als de Onderwijsraad van mening dat ook jongeren die in een JJI zitten of hebben gezeten het recht hebben om onderwijs te volgen en hun diploma te behalen. De oplossingen die de Onderwijsraad hiervoor aandraagt zijn echter niet op alle punten werkbaar.

Ten eerste op het punt om JJI-scholen als officiële vo- en mbo-examenlocatie te erkennen, zodat het examen altijd door kan gaan en jongeren geen examen hoeven te doen buiten de JJI. Het is inderdaad belangrijk dat leerlingen zo veel mogelijk op een vertrouwde plek het examen kunnen afleggen. Het verkrijgen van een examenlicentie zoals genoemd door de Onderwijsraad is voor JJI-scholen echter zeer lastig, onder meer omdat zij dan zelfstandig leerlingen tot het diploma moeten kunnen opleiden en aan alle voorwaarden voor het afleggen van het (eind)examen moeten voldoen.¹¹ Zo moeten zij bevoegde vakdocenten voor de schoolsoorten die worden aangeboden op de school hebben. Dit is vaak niet haalbaar vanwege de kleine omvang van de scholen, maar ook omdat de samenstelling van de groep leerlingen vaak wijzigt omdat veel jongeren maar kort in detentie zitten. Voor de meeste JJI-scholen is een andere vorm van examinering, zoals een examensamenwerking met een andere school of deelname van de leerling aan het staatsexamen een betere oplossing. We zien dat reguliere scholen gebaat zijn bij betere informatie over het maatwerk dat zij leerlingen kunnen bieden die (bijvoorbeeld door een verblijf in een JJI) kort voor het eindexamen weer instromen in het regulier onderwijs of delen van hun schoolexamens hebben gemist. Vanaf komend schooljaar kunnen scholen hiervoor terecht bij het Expertisepunt passend examineren. Ook worden de regels rond het gespreid examen uitgebreid, zodat leerlingen indien nodig langer over het eindexamen kunnen doen.¹²

Ten tweede beveelt de Onderwijsraad aan om te bekijken hoe er meer flexibiliteit in afnamemomenten voor staatsexamens kan komen.¹³ Binnen de verbeteragenda staatsexamens is deze mogelijkheid eerder onderzocht, maar vanwege de forse financiële en organisatorische consequenties is besloten om hier niet op in te zetten en in plaats daarvan te werken aan een passender regulier eindexamen.¹⁴ Het staatsexamen blijft in de huidige vorm wel beschikbaar voor groepen leerlingen die niet op een andere manier eindexamen kunnen doen, waaronder leerlingen in JJI's. Na gesprekken met de JJI-scholen heeft het College voor Toetsing en Examens (CvTE) besloten de aanmeldtermijn voor het staatsexamen te

¹¹ Dit is ook een belangrijke reden waarom er momenteel maar 4 vso-scholen in Nederland zijn die een eigen examenlicentie hebben. Als JJI's aan de wettelijke vereisten voldoen dan ondersteunen we JJI's uiteraard in een aanvraag voor een licentie.

¹² Kamerstukken II, 2024/25, 31 289, nr. 601.

¹³ 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.

¹⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 31 289, nr. 601.

verruimen van 1 december naar 1 maart (vlak voor de start van de examens). Hierdoor kan er beter worden ingesprongen op de in- en uitstroom van jongeren in een JJI.

Aanbeveling drie: versterk samenwerking tussen JJI-scholen en andere onderwijsinstellingen

De Onderwijsraad adviseert om voor structurele samenwerking tussen de JJI-scholen en externe onderwijsinstellingen, zoals vo-scholen en mbo-instellingen te zorgen. En verantwoordelijkheden rond de instroom, verblijf en uitstroom van leerlingen duidelijker vast te leggen. Dit mede omdat de meeste jongeren maar kort in de JJI verblijven, dat de doelgroep ouder is geworden en de samenwerking met het mbo belangrijker is dan voorheen. Dit vraagt onder meer om juridische grondslagen voor gezamenlijke programma's of begeleiding bij afstandsonderwijs.

Wij onderschrijven dat deze samenwerking belangrijk is voor een zo min mogelijk onderbroken (school)loopbaan van een jongere. Er zijn daarom ook al diverse acties in gang gezet om deze samenwerking te verstevigen. Ten eerste is de bekostiging voor JJI-scholen vanaf kalenderjaar 2023 structureel verhoogd met € 4 miljoen euro in totaal.¹⁵ Met deze extra middelen kunnen scholen onder meer nazorg leveren als de jongere uit de JJI uitstroomt. Daarnaast kunnen zij deze extra middelen gebruiken voor het creëren van een opleidingsaanbod dat beter past bij de behoeftes van de jongere. Hieronder valt ook het versterken van de samenwerking met externe onderwijsorganisaties in de regio. Scholen in JJI's hebben deze middelen overigens ook ingezet voor extra personeel in de klas. Hierdoor kunnen escalaties beter voorkomen worden en is ook meer individuele begeleiding en maatwerk in didactiek en pedagogiek mogelijk.

Ten tweede heeft het Ministerie van OCW het bureau AEF gevraagd om de samenwerking tussen de JJI-scholen en mbo-instellingen te versterken.¹⁶ Samen met de scholen in JJI's, mbo-instellingen en andere partners zoals de jeugdbescherming worden onder meer de volgende acties uitgevoerd:

- Het concept van een «verbindingsofficier» wordt verder uitgewerkt. Vanuit deze functie kan de JJI-school snel in contact gebracht worden met de juiste persoon bij een mbo-instelling voor een goede overdracht bij instroom of nazorg bij uitstroom.
- Indien nodig wordt gewerkt aan verbetering van de structurele samenwerking tussen de JJI-school en een mbo-instelling, onder meer door het maken van duurzame samenwerkingsafspraken.
- Er wordt concreet gemaakt wat op het terrein van nazorg precies verbeterd moet worden en hoe die verbeteringen gerealiseerd moeten worden.

Wat betreft de uitstroom naar onderwijs en nazorg na verblijf in de JJI stelt de Onderwijsraad dat het tussen de JJI-school, JJI, school van herkomst/uitstroom en jeugdreclassering duidelijker moet zijn wie welke verantwoordelijkheid en rol heeft. In de praktijk blijkt het nog sterk te wisselen wie wat oppakt. Bijvoorbeeld in processen rond studiekeuze, aanmelding of toelating. Dit signaal wordt meegenomen in de landelijke werkagenda nazorg jeugd die het Ministerie van Justitie en Veiligheid samen met de jeugdstrafrechtkenet opstelt.¹⁷

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 289, nr. 542

¹⁶ Bij veel JJI-scholen zijn de afgelopen periode al succesvolle samenwerkingen opgezet met mbo-instellingen, hier wordt op voortgebouwd.

¹⁷ Kamerstukken II, 2024–2025, 28 741, nr. 126.

Tot slot

Het is belangrijk dat iedere jongere onderwijs krijgt, ook als deze tijdelijk in een JJI verblijft. Het advies van de Onderwijsraad laat zien dat professionals zich hier hard voor inzetten, maar er nog verbeteringen nodig zijn om hen hier beter toe in staat te stellen. Hierover zijn wij de afgelopen periode al actief met de Onderwijsraad, de JJI-scholen en de JJI's in gesprek geweest¹⁸ en zijn de nodige acties ingezet.

Ook de komende periode blijven we ons hier samen met de scholen en inrichtingen voor inzetten, waarbij de in deze brief aangekondigde gezamenlijke visie op de rol en positie van onderwijs in een JJI een centraal onderdeel is. Vanuit daar bepalen we welke structurele aanpassingen in kaders, wetgeving en personeel helpen om de ingezette ontwikkeling voort te zetten en te borgen. Zoals aangegeven informeren we uw Kamer hierover in het voorjaar van 2026. Daarnaast benutten we de aankomende periode om samen met het veld stappen te zetten op onderdelen waarop al beweging mogelijk is. Zo zorgen we ervoor dat het onderwijs aan jongeren in een JJI in de toekomst nog beter tot zijn recht komt.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

¹⁸ Waarbij ook veelvuldig gebruik wordt gemaakt van platforms waarin de scholen onderling kennis uitwisselen, zoals de expertgroep Onderwijs bij Gesloten Jeugdinstellingen (OGJ). In dit netwerk delen experts vanuit onder meer de scholen bij JJI's, inrichtingen en betrokken ministeries onderling kennis, ervaringen en geleerde lessen.