

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft : aanbieding advies
Contactpersoon : mr. M.A.C. Herweijer
Doorkiesnummer : 070-3619355
E-mail : m.a.c.herweijer@minvenj.nl
Datum : 12 november 2013
Ons kenmerk : RSJ/101/1878/2013/MH/TvV
Onderwerp : Advies tbo-maatregel

Geachte heer Teeven,

Op 2 oktober 2013 ontving de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) een adviesaanvraag van u. U vraagt de RSJ om een advies voor 1 december 2013 over het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de invoering van de maatregel terbeschikkingstelling aan onderwijs (tbo-maatregel). De Raad laat u graag het volgende weten.

Inhoud van het wetsvoorstel

Met de tbo-maatregel wordt een maatregel geïntroduceerd waarbij de veroordeelde verplicht is om onderwijs te volgen. Het onderwijs moet passen bij de ontwikkeling van de veroordeelde en bij zijn intellectuele capaciteiten. Jongeren van 12 tot 23 jaar die (herhaaldelijk) een strafbaar feit hebben gepleegd en die geen startkwalificatie hebben, vormen de doelgroep van de tbo-maatregel. De tbo-maatregel moet voor deze doelgroep voorzien in een externe motivatie om weer aan onderwijs deel te nemen.

Gedachte achter het voorstel is dat het behalen van een diploma de kans op een goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt vergroot en daarmee de kans op recidive verkleint. Het onderwijsaanbod wordt gezocht binnen scholen of tussenvoorzieningen in de samenwerkingsverbanden voortgezet (speciaal) onderwijs en de mbo's. Scholen hebben een opnameplicht.

Standpunt van de RSJ

Algemeen

De RSJ onderschrijft dat het volgen van onderwijs de kansen van veroordeelde jongeren op de arbeidsmarkt vergroot en daarmee de kans op recidive verkleint. Bovendien gaat er preventieve werking van de tbo-maatregel uit omdat de jongere niet langer op straat of met verkeerde vrienden 'rondhangt' en hij dus minder gelegenheid heeft om opnieuw een delict te plegen. Met name de directe uitvoerbaarheid en de opnameplicht voor scholen maken de kans op het succesvol volgen van onderwijs groter en zijn daarmee van toegevoegde waarde.

Deze opnameplicht kan ook worden ingevoerd bij de onderwijsverplichting in het kader van de gedragsbeïnvloedende maatregel (gbm) of de onderwijsverplichting die kan worden opgelegd als bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke veroordeling tot een jeugdsanctie. Een andere mogelijkheid is om de opnameplicht te laten gelden voor

18-plussers, bijvoorbeeld na aanmelding van de reclassering. Daarmee is de invoering van deze aparte maatregel niet nodig geweest; de mogelijkheid tot onderwijsverplichting voor veroordeelde jongeren bestaat immers al. De RSJ begrijpt echter dat er politieke wil is om te komen tot invoering van een nieuwe onderwijsmaatregel. Daarom doet hij hieronder een aantal voorstellen tot aanpassing en aanvulling van de tbo-maatregel.

Diagnostiek

Het onderwijs moet passen bij de ontwikkeling van de veroordeelde en bij zijn intellectuele capaciteiten. Het verplicht volgen van onderwijs heeft immers alleen kans van slagen, als dat aansluit bij de intellectuele capaciteiten en ontwikkelmogelijkheden van de jongere aan wie de maatregel wordt opgelegd. Veel jongeren die met het strafrecht in aanraking komen, hebben een licht verstandelijke beperking¹ en vaak kampen zij met een onderwijsachterstand. Specifieke diagnostiek is van groot belang om zicht te krijgen op bijvoorbeeld dyslexie, dyscalculie, dysgrafie, algemene taalachterstanden en motorische problemen. Daarnaast moet diagnostiek uitwijzen of het problematische onderwijsverleden wordt gekenmerkt door problemen en stoornissen die de kans van slagen van de tbo-maatregel verkleinen. De RSJ beveelt aan om zorg te dragen voor de ontwikkeling en het borgen van goede diagnostiek alvorens een tbo-maatregel wordt opgelegd.

Doelgroep

De tbo-maatregel kan worden opgelegd als de ernst van het misdrijf, de veelvuldigheid van begane misdrijven of voorafgaande veroordelingen wegens misdrijf hiertoe aanleiding geven en de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte (voorgesteld artikel 77 wg lid 1 wetboek van Strafrecht (Sr)). De tbo-maatregel richt zich volgens de memorie van toelichting op jeugdigen en jongvolwassenen die een problematisch onderwijsverleden hebben en die strafbare feiten hebben begaan, in het bijzonder wanneer een verband kan worden aangenomen tussen het plegen van strafbare feiten en het niet volgen van onderwijs.² Dit kan ook bij een stapeling van meerdere lichtere delicten.

Hoewel de memorie van toelichting first-offenders niet uitsluit, blijkt uit de opleggingscriteria dat sprake moet zijn van een relatief zware categorie strafbare feiten. De RSJ adviseert nadrukkelijk het mogelijk te maken de tbo-maatregel ook aan first-offenders op te kunnen leggen, zodat juist bij deze groep de focus wordt gelegd op het weer naar school gaan. Bij deze groep valt naar verwachting meer maatschappelijk rendement te halen. Daartoe adviseert de RSJ de opleggingscriteria als genoemd in artikel 77 wg lid Sr aan te passen. Ook geeft de RSJ in overweging de officier van justitie zelfstandig de mogelijkheid te geven de tbo-maatregel op te leggen, eventueel voor een periode van zes maanden. Dit uiteraard na advies van de Raad voor de Kinderbescherming / reclassering.

Duur van de maatregel

De tbo-maatregel wordt opgelegd voor de duur van een jaar en kan met een jaar worden verlengd (voorgesteld artikel 77wg lid 2 Sr). De RSJ stelt voor om de duur van de tbo-maatregel af te stemmen op de tijd die nodig is om aan de onderwijsverplichting te voldoen. Indien de jongere bijvoorbeeld nog 7 maanden nodig heeft om een startkwalificatie te behalen, is het niet zinvol om hem een tbo-maatregel voor de duur van een jaar op te leggen. Ook is het weinig zinvol een tbo-maatregel op te leggen gedurende een langere vakantieperiode. Met het voorgaande bedoelt de RSJ niet om de maximumduur van de tbo-maatregel op te rekken naar langer dan twee jaar.

Opnameplicht

Voor scholen geldt een opnameplicht van de jongere met een tbo-maatregel. De RSJ juicht deze opnameplicht toe. Wel vraagt de RSJ zich af of deze opnameplicht zich ook uitstrekt tot de stage, die bij mbo-opleidingen verplicht is. Daarnaast is voor sommige stages een Verklaring Omtrent het Gedrag (VoG) verplicht. Het is de vraag of jongeren aan wie een tbo-maatregel is opgelegd de benodigde VoG zullen krijgen. De RSJ vraagt u ervoor te zorgen dat dit goed geregeld wordt.

Passend onderwijs

Vanaf 1 augustus 2014 moeten scholen een passende onderwijsplek geven aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, het zogenaamde 'passende onderwijs'. Dat kan in het speciaal onderwijs of met extra begeleiding op een reguliere school. In de praktijk zal dit betekenen dat

1 Zie voor informatie over jongeren met een licht verstandelijke beperking in de gesloten jeugdzorg en de jji het RSJ-advies 'Zorg voor ingesloten licht verstandelijk beperkte jongeren', uitgebracht op 6 juni 2011.

2 Memorie van toelichting pagina 9 en 10.

reguliere scholen meer kinderen met gedragsproblemen of een handicap zullen opnemen, met extra begeleiding. De RSJ vraagt zich af of deze scholen daarbij nog in staat zijn jongeren aan wie een tbo-maatregel is opgelegd te plaatsen. Is daarvoor voldoende capaciteit? Zijn de scholen daartoe bereid en zijn ze voor de steeds complexere doelgroep voldoende geëquipeerd? Veel 18-plussers zijn immers niet gemotiveerd om naar school te gaan en zouden liever werken. Als onduidelijk is of het onderwijsveld bereid is mee te werken aan de uitvoering van de tbo-maatregel voor deze moeilijke groep en daartoe ook onvoldoende (financiële) mogelijkheden heeft, heeft de tbo-maatregel weinig kans van slagen. De RSJ vraagt u ervoor te zorgen dat dit goed geregeld wordt.

In het voortgezet onderwijs is het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorgaande jaar bepalend voor de bekostiging vanaf 1 januari het daarop volgende jaar (bekostiging op kalenderjaarbasis). De RSJ vraagt zich af scholen bereid zijn een jongere met een tbo-maatregel op te nemen, als deze jongere na 1 oktober van dat jaar is aangemeld. De school krijgt voor die leerling dan immers niet betaald. Voor de financiering van jongeren met een tbo-maatregel kan wellicht aansluiting worden gezocht bij de wijze van financieren van scholen die onderwijs voor de jji's verzorgen.

Reële kans

Als sprake is van plaatsing van een jongere op een mbo, formuleren de (jeugd)reclassering en de betrokken mbo-instelling voorafgaand aan het opleggen van de tbo-maatregel een plan van aanpak. De mbo-instelling moet 'reële kansen' zien om de jongere een zinvol opleidingstraject aan te bieden.³ De RSJ vraagt zich af of het gaat om een reële kans voor de betreffende jongere of om een reële kans bij de onderwijsinstelling op dat moment. Als de onderwijsinstelling al drie jongeren met een tbo-maatregel binnen heeft, is er dan voor de vierde jongere met een tbo-maatregel geen reële kans meer om een zinvol opleidingstraject aan te bieden? De RSJ vraagt u ervoor te zorgen dat dit goed geregeld wordt.

Time-out maatregel

De RSJ beveelt aan om, net als bij de gbm, bij de tbo-maatregel in een time-out mogelijkheid te voorzien voor de duur van maximaal 30 dagen en gedurende de looptijd van de maatregel maximaal twee keer op te leggen. Indien de jongere zich niet aan zijn onderwijsverplichtingen houdt, kan hij op grond van deze time-out voor kortere tijd in een jji worden geplaatst. De time-out mogelijkheid vormt zo een extra stok achter de deur om onderwijs te (blijven) volgen.

Samenloop met andere maatregelen

De tbo-maatregel kan worden gecombineerd met andere jeugdsancties. De memorie van toelichting noemt als meest voor de hand liggende combinaties de taakstraf, geldboete en jeugd detentie, al dan niet aangevuld met vrijheidsbepalende maatregelen zoals contact- en gebiedsverboden.⁴ De RSJ denkt ook aan de combinatie met de gbm. Een jongere zou dan worden veroordeeld tot het verplicht volgen van onderwijs in het kader van de tbo-maatregel en bijvoorbeeld ook tot zinvolle vrijetijdsbesteding in het kader van de gbm. Als de jongere de voorwaarden van beide maatregelen overtreedt, zal de officier van justitie de tenuitvoerlegging van vervangende jeugd detentie bevelen. Omdat beide maatregelen de mogelijkheid kennen vervangende jeugd detentie op te leggen, kan dan een dubbeling optreden: de jongere krijgt voor zowel het niet-uitvoeren van de tbo-maatregel als voor het niet-uitvoeren van de gbm vervangende jeugd detentie. Dit acht de RSJ onwenselijk en hij beveelt aan wanneer de tbo-maatregel wordt gecombineerd met een andere sanctie waarbij vervangende jeugd detentie kan worden opgelegd, het slechts mogelijk te maken om eenmaal vervangende jeugd detentie op te leggen.

Terminologie

De RSJ vindt de naam 'terbeschikkingstelling aan onderwijs' ongelukkig omdat deze sterke associaties oproept met de maatregel van terbeschikkingstelling (tbs). De RSJ stelt voor om te kiezen voor een neutralere term zoals de 'stimulerende onderwijsmaatregel', 'onderwijsmaatregel' of 'scholingsmaatregel'.

Financiering

In de memorie van toelichting staat vermeld dat aan de uitvoering van de maatregel geen extra kosten zijn verbonden.⁵ De RSJ vraagt zich af of dat juist is, mede gelet op de opmerkingen die hiervoor zijn gemaakt over de teldatum en plaatsing in het passend onderwijs.

³ Memorie van toelichting pagina 16.

⁴ Memorie van toelichting pagina 10.

⁵ Memorie van toelichting pagina 19

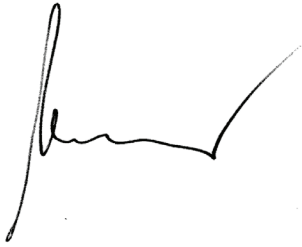
Opmerking van redactionele aard

In de toelichting op voorgesteld artikel 77wi Sr (op pagina 22 van de memorie van toelichting) staat dat artikel 77wb, 77wc en 77wh Sr van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. In voorgesteld artikel 77wi Sr is in lid 4 echter alleen artikel 77wh van overeenkomstige toepassing verklaard. Het voorgestelde artikel en de memorie van toelichting moeten op dit punt in overeenstemming met elkaar worden gebracht.

Ik hoop dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd.

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a series of connected loops and a final upward stroke.

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter