de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Staatssecretaris van Veiligheid en
Justitie
mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 10 00
f (088) 361 10 02
www.rechtspraak.nl

datum	28 november 2013
contactpersoon	Voorlichting
e-mail	voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk	427418
cc	De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
onderwerp	Voorstel tot invoering maatregel terbeschikkingstelling aan onderwijs

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 30 september 2013 met bovengemeld kenmerk verzocht u, mede namens de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot invoering van de maatregel 'ter beschikkingstelling aan het onderwijs' (het "**Wetsvoorstel**").

Het Wetsvoorstel voorziet in invoering van de maatregel 'ter beschikking stelling aan het onderwijs (de "**tbo-maatregel**"). Doel van deze maatregel is blijkens de Memorie van Toelichting (de "**MvT**") jongeren van 12 tot 23 jaar die strafbare feiten hebben gepleegd en geen startkwalificatie hebben te verplichten onderwijs te volgen. Daarbij geldt voor scholen een opnameplicht van de veroordeelden. Uitgangspunt is dat het succesvol afronden van een opleiding de kansen op de arbeidsmarkt vergroot en de kans op recidive kleiner maakt.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

Advies

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

De Raad onderschrijft de wenselijkheid van het volgen van onderwijs en kan zich vinden in de invoering van de tbo-maatregel, maar ziet knelpunten voor wat betreft de haalbaarheid van de doelstelling en de uitvoering van het voorstel.

De Raad is van mening dat de tbo-maatregel goed is in te passen in het stelsel van straffen en maatregelen voor jeugdigen en jongvolwassenen – na invoering van het adolescentenstrafrecht tot 23 jaar - op wie het jeugdstrafrecht wordt toegepast.

Algemeen
Uitgangspunt van het Wetsvoorstel is dat het succesvol afronden van een opleiding bijdraagt aan de mogelijkheid voor jongeren om aansluiting te vinden bij de samenleving en daarin een volwaardige en opbouwende rol te vervullen. Daarmee kan worden voorkomen dat zij zich opnieuw schuldig maken aan het plegen van strafbare feiten. De Raad onderschrijft dit uitgangspunt. Op dit moment bestaat al de onderwijsverplichting en kan het volgen van onderwijs bovendien als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf worden opgelegd. De toegevoegde waarde van het Wetsvoorstel is de verplichting voor onderwijsinstellingen om jongeren op te nemen die een tbo-maatregel door de rechter opgelegd hebben gekregen. Het succes van de voorgestelde maatregel – met als sanctie voor de veroordeelde een vervangende jeugddetentie bij niet nakoming ervan – zal grotendeels afhangen van goede diagnostiek voorafgaand aan het opleggen ervan en van een voortvarende en betrouwbare uitvoering. Op deze punten liggen de grootste zorgen van de Raad. De ervaring heeft geleerd dat het merendeel van de jongeren die strafbare feiten plegen en niet meer naar school gaan een licht verstandelijke beperking heeft en vaak al van veel scholen verwijderd is. Om te voorkomen dat de frustratie bij deze jongeren nog groter wordt is goede diagnostiek en – niet alleen de wettelijke verplichting, maar ook de bereidheid en mogelijkheid van scholen om een jongere op te nemen van essentieel belang. Het plaatsen van deze jongeren en jongvolwassenen op een school of onderwijsinstelling vergt een belangrijke en mogelijk intensieve en zware rol van de school of de onderwijsinstelling.
Onbekend is in hoeverre passende scholen of onderwijsinstellingen in individuele gevallen bereid en in staat gevonden zullen worden om hun medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van de maatregel.
Door de jongeren en jongvolwassenen op een school of onderwijsinstelling te plaatsen wordt deze school of onderwijsinstelling in belangrijke mate verantwoordelijk voor het verloop van de maatregel. De grenzen van de school of de onderwijsinstelling worden daarmee de grenzen van de maatregel.
De Raad acht het van belang dat de tot een tbo-maatregel veroordeelde jongeren en jongvolwassenen gedurende de gehele looptijd van de maatregel intensief begeleid worden door de jeugdreclassering dan wel de reclassering.
De Raad vreest dat de maatregel een dode letter in de wet zal worden als de advisering en uitvoering niet goed lopen.

Doelgroep/Maatwerk.
Het doel van de tbo-maatregel is de veroordeelde onderwijs te laten volgen dat past bij zijn ontwikkeling en intellectuele capaciteiten. Het gaat om veroordeelden van wie kan worden aangenomen dat, wanneer eenmaal de juiste motivatie wordt gevonden, van het deelnemen aan onderwijs gunstige effecten kunnen worden verwacht. In het voorstel wordt ervan uitgegaan dat de maatregel kan worden opgelegd aan jeugdigen en jongvolwassenen – na invoering van het adolescentenstrafrecht tot 23 jaar – op wie het jeugdstrafrecht wordt toegepast. Dit betekent ook dat de maatregel niet kan worden opgelegd aan 18-plussers die mogelijk wel gebaat zouden kunnen zijn bij oplegging van deze maatregel, maar ten aanzien van wie, gelet op hun persoonlijke omstandigheden, het jeugdstrafrecht niet wordt toegepast. In zoverre kan maatwerk slechts in beperkte mate voor 18 tot 23 jarigen gerealiseerd worden. De Raad geeft mee te bezien of de maatregel ook in het commune strafrecht voor deze leeftijdscategorie wenselijk is.

Invulling en/of wijziging van de tbo-maatregel.
De tbo-maatregel houdt volgens het voorgestelde artikel 77wg, tweede lid WvSr in dat de veroordeelde deelneemt aan onderwijs in een school als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs of artikel 1 van de Wet op de expertisecentra of aan een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Verder houdt dit artikel in dat de rechter in zijn vonnis nadere bepalingen kan opnemen met het oog op een goede uitvoering van de maatregel. Deze nadere bepalingen, zo blijkt uit de MvT, betreffen bijvoorbeeld de aanvangsdatum van de maatregel.
Uit het Wetsvoorstel blijkt niet dat de rechter bij het opleggen van de tbo-maatregel aangeeft waar deze uit bestaat, zodat van een programma, zoals is genoemd in artikel 77wg, lid 4 WvSr geen sprake lijkt te zijn.

Volgens het voorgestelde artikel 77wg, derde lid WvSr is een plan van aanpak vereist in het geval van beoogde plaatsing in een onderwijsinstelling als bedoeld in artikel 1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, een MBO-instelling, zo volgt uit de MvT. De Raad begrijpt dat deze eis niet gesteld wordt ten aanzien van overige beoogde plaatsingen.
De Raad acht het in álle gevallen van belang dat uit het plan van aanpak duidelijk blijkt naar welke school de jongere kan, dat hij daar geaccepteerd is en op welke termijn hij daar kan beginnen en dat dit belang niet slechts geldt ten aanzien van beoogde plaatsingen in MBO-instellingen.

In het voorgestelde artikel 77wh WvSr wordt de wijziging van de invulling van de maatregel geregeld. Uit de MvT komt naar voren dat hierbij gedacht is aan de omstandigheid dat de maatregel door omstandigheden zoals een verhuizing in een ander landsdeel uitgevoerd dient te worden. Dit laatste lijkt erop te duiden dat de rechter bij oplegging van de maatregel dient te bepalen waar (en mogelijk hoe) de maatregel ten uitvoer wordt gelegd. Deze taak voor de rechter volgt niet uit de wetstekst zelf.
De Raad acht het van belang dat de wettekst en de MvT met elkaar in overeenstemming worden gebracht en duidelijk de taak van de rechter aangeven.

Vervangende jeugddetentie
Volgens het voorgestelde artikel 77wg, negende lid WvSr is artikel 77wc, eerste t/m vierde lid WvSr van overeenkomstige toepassing. Daaruit volgt dat de vervangende jeugddetentie voor elke maand waarvoor de maatregel is opgelegd maximaal een maand beloopt.
Uit de MvT blijkt echter dat tegenover de onderwijsverplichting die van het opleggen van de tbo-maatregel het gevolg is een vervangende vrijheidsstraf staat en dat deze een maand bedraagt voor elke maand onderwijs. Er lijkt op basis daarvan geen ruimte voor de rechter om de maatstaf te bepalen voor het opleggen van de vervangende jeugddetentie. Dit zou een systeemwijziging inhouden ten opzichte van de bestaande maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (GBM). Een mogelijke consequentie voor het beperken van deze ruimte zou kunnen zijn dat er in voorkomende gevallen niet gekozen zal worden voor oplegging van de tbo-maatregel.
De wetstekst zelf lijkt echter wel ruimte te bieden voor het bepalen van de maatstaf waar de tekst van de MvT dat niet doet.
De Raad acht van belang dat over het bepalen van de maatstaf geen onduidelijkheid bestaat en adviseert aansluiting te zoeken bij de bepalingen ten aanzien van de GBM en enige vrijheid aan de rechter te laten bij het bepalen van de maatstaf ten aanzien van de vervangende jeugddetentie, zodat ook daarin maatwerk geleverd kan worden en niet zal worden afgezien van oplegging van de maatregel op grond van de hoogte van de op te leggen vervangende jeugddetentie.

Advies en (jeugd)reclassering
De tbo-maatregel kan slechts worden opgelegd dan wel gewijzigd nadat de rechter zich een met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend advies heeft doen overleggen van de Raad voor de Kinderbescherming of, indien de veroordeelde de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, een reclasseringsinstelling als bedoeld in artikel 14d, tweede lid WvSr.
Niet duidelijk is wat de geldigheidstermijn van het advies is. De Raad beveelt aan deze duidelijkheid te verschaffen.

Opgemerkt wordt dat er met betrekking tot de advisering (en de voorbereiding en ondersteuning van de tenuitvoerlegging) een strikte scheiding wordt gehanteerd tussen 18-plussers en 18-minners en dat dit tegenstrijdig is aan het uitgangspunt van het adolescentenstrafrecht van maximale flexibiliteit rond de leeftijdsgrens van achttien jaar. Aanbevolen wordt het voorstel in overeenstemming te brengen met het adolescentenrecht.

Dadelijke uitvoerbaarheid
Het programma van de tbo-maatregel kan dadelijk uitvoerbaar worden verklaard, zo blijkt uit het voorgestelde artikel 77wg, vierde lid WvSr, indien de dadelijke uitvoerbaarheid in het belang van de jeugdige is.
Zoals hierboven is overwogen lijkt van een programma waaruit de maatregel bestaat, anders dan bijvoorbeeld bij de GBM, geen sprake te zijn.
De Raad merkt daarnaast op dat artikel 77za WvSr niet van overeenkomstige toepassing is en de dadelijke uitvoerbaarheid kan worden bevolen op grond van het enkele feit dat deze in het belang van de jeugdige is.

Time-out maatregel
Anders dan ten aanzien van de GBM (na wijziging in het kader van het adolescentenstrafrecht) voorziet het Wetsvoorstel ten aanzien van de tbo-maatregel niet in een time-outmaatregel.
In het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht is in artikel 77wc, zesde lid WvSr opgenomen dat de rechter op vordering van de officier de tijdelijke opneming in een justitiële jeugdinrichting kan bevelen in het geval de jeugdige niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de maatregel meewerkt. Het zevende lid van dit artikel regelt de maximale aaneengesloten duur van de tijdelijke opneming in de jeugdinrichting, te weten vier weken, welke tijdelijke opneming ten hoogste tweemaal tijdens de looptijd van de maatregel kan worden bevolen (ook in het geval waarin de maatregel is verlengd). Het doel van deze kortdurende vrijheidsbeneming is om de veroordeelde te stimuleren opnieuw actief aan het programma van de GBM medewerking te verlenen. In de praktijk heeft de mogelijkheid van een time-out vorm gekregen in het kader van de bezwaarschriftprocedure met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie, welke mogelijkheid met invoering van het adolescentenstrafrecht een wettelijke basis zal krijgen en niet langer zal afhangen van het al dan niet indienen van een bezwaarschrift door de verdachte.
Als argument voor de time-out bij de GBM wordt genoemd dat wanneer de jeugdige of jongvolwassene niet meewerkt aan het op recidivevermindering gerichte programma, langdurige en doorlopende vrijheidsbeneming hiervan het gevolg is, terwijl de duur in geen enkel verband staan tot de ernst van het misdrijf of de misdrijven die voor het opleggen van de maatregel aanleiding hebben gegeven, maar slechts een voldoende afschrikwekkende werking dient te hebben om de deelname aan het programma te bevorderen. De behandeling kan alleen dan effect sorteren wanneer het programma toch kan worden voortgezet.[2]
Deze overwegingen gelden naar de mening van de Raad onverkort voor de tbo-maatregel. Bovendien kan ook tijdens de vrijheidsbeneming het onderwijs gecontinueerd worden binnen de justitiële jeugdinrichting.
De Raad adviseert op grond van bovenstaande de mogelijkheid van een zogenoemde time-out eveneens te overwegen ten aanzien van de tbo-maatregel.

Ingangsdatum maatregel
De termijn van de tbo-maatregel gaat in, zo schrijft het voorgestelde artikel 77wg, tweede lid WvSr voor, nadat de plaatsing van de veroordeelde op een school of onderwijsinstelling is voltooid. Dit impliceert dat op het moment van oplegging van de maatregel niet vast hoeft te staan op welke school of onderwijsinstelling de veroordeelde geplaatst zal worden. De mogelijke consequentie hiervan is dat bij het bepalen van de straf of maatregel door de zittingsrechter niet steeds vaststaat of de geadviseerde tbo-maatregel daadwerkelijk uitvoerbaar is, wat als gevolg zal hebben dat deze maatregel in die gevallen niet wordt opgelegd dan wel dat het onderzoek ter terechtzitting wordt aangehouden om duidelijkheid te krijgen over de uitvoerbaarheid van de maatregel.
Dit laatste brengt overigens nadelige consequenties voor de werklast met zich mee.
Het is dan ook van belang dat ter terechtzitting vaststaat waaruit de maatregel bestaat.

[2] Kamerstukken II, 2012/13, 33 498 nr. 3, Memorie van Toelichting

Slotopmerkingen
De scholen en onderwijsinstellingen die te maken krijgen met tot een tbo-maatregel veroordeelden krijgen vanuit die rol veel informatie over de veroordeelden en hun persoonlijke omstandigheden. De vraag is in hoeverre de privacybescherming van de veroordeelden in het gedrang komt.

De Raad vraagt zich af in hoeverre de stage (en de daarvoor vereiste Verklaring omtrent Gedrag) zoals die verplicht is bij een MBO-opleiding, past binnen de tenuitvoerlegging van de maatregel.

Verder lijkt het van belang na te gaan wat de consequenties zijn van het opleggen dan wel wijzigen van de maatregel voor een mogelijke bijstandsuitkering en een daarbij behorende sollicitatieplicht dan wel andere verplichtingen of voorwaarden.

Wetsystematiek.
Nu het hier een geheel nieuwe maatregel in het kader van het jeugdstrafrecht betreft die als zodanig ook wordt opgenomen in artikel 77h,vierde lid onder f Sr, adviseert de Raad ten behoeve van een heldere wetsystematiek en duidelijk overzicht van de wettelijke sanctiemogelijkheden de maatregel net als de andere maatregelen in een apart wetsartikel uit te werken en deze niet, zoals wordt voorgesteld, onder te brengen bij een wetsartikel over een andere maatregel.

Werklast

Het wetsvoorstel heeft geen substantiële werklastgevolgen voor de rechtspraak. De Raad verwacht een toename van het aantal aanhoudingen op zitting, teneinde het advies te laten overleggen door de betrokken instantie. Daarnaast bestaat de verwachting dat er een toename van het aantal vorderingen en verzoeken zal zijn in verband met de mogelijkheid tot wijziging van de invulling of de verlenging van de maatregel.

De verwachte toename van de behandeltijd en de aantallen zaken zijn niet substantieel gezien het feit dat de Raad jaarlijks ongeveer 160 adviezen in totaal verwacht van de Raad voor de kinderbescherming en Reclassering Nederland. In een beperkt aantal van dit totaal wordt door de Raad verwacht dat er een aanhouding plaatsvindt.

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren.

Slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

Mr. C.H.W.M. Sterk
Lid Raad voor de rechtspraak