

Internetconsultatie wetsvoorstel maatregel terbeschikkingstelling aan onderwijs (tbo-maatregel)

Datum: Leiden, 20 november 2013

Contactpersoon: mr. M.J.F. Berger

Inleiding

De vrijheidsbeneming van minderjarigen kan, uitgaande van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), alleen worden gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijk passende duur. De Nederlandse Staat heeft daarmee de opdracht om een goed aanbod te ontwikkelen van alternatieven voor de vrijheidsbeneming van minderjarige verdachten en veroordeelden. Daarbij geldt dat de sanctie in de juiste verhouding moet staan tot zowel de omstandigheden als tot het strafbare feit. Tevens dient in het jeugdstrafrecht rekening te worden gehouden met de leeftijd van de minderjarige verdachte of veroordeelde en dient de oplegging van straf gericht te zijn op diens herintegratie en resocialisatie.

Defence for Children constateert dat het wetsvoorstel 'maatregel terbeschikkingstelling aan onderwijs' uitwerking geeft aan bovenstaande ambitie. Het is positief dat door de beleidsmakers en de wetgever nader invulling wordt gegeven aan een apart jeugdstrafrecht en alternatieven voor detentie. Op deze wijze krijgen jongeren die voor een strafbaar feit worden veroordeeld betere kansen om het te redden in de maatschappij. Een goede uitvoering van de maatregel is daarbij essentieel. In deze consultatieronde zal Defence for Children uitgaande van de beginselen van het VN-Kinderrechtenverdrag enkele risico's en mogelijke ongewenste effecten benoemen die een goede en effectieve uitvoering van de tbo-maatregel in de weg kunnen staan.

Zorgpunten en aanbevelingen

Het doel van de tbo-maatregel is om jongeren, bij wie het plegen van strafbare feiten in verband kan worden gebracht met het niet volgen van onderwijs, te verplichten onderwijs te volgen. De tbo-maatregel beoogt het verband tussen recidive en het niet waarnemen van onderwijskansen te verbreken en te voorkomen dat de jongere een vrijheidsstraf krijgt opgelegd. Zodoende wordt ingezet op de pedagogische aanpak van minderjarigen in het jeugdstrafrecht en de herintegratie van minderjarigen die veroordeeld zijn voor een strafbaar feit. Jongeren die de maatregel niet goed uitvoeren en niet naar school gaan kunnen vervangende jeugddetentie opgelegd krijgen. Ook kan de rechter beslissen de maatregel te wijzigen of verlengen. Hieronder volgen een aantal zorgpunten en aanbevelingen ter zake van het wetsvoorstel maatregel terbeschikkingstelling aan het onderwijs.

1| Achterliggende problematiek

De doelgroep van de maatregel bestaat uit jongeren van 12 – 23 jaar bij wie strafbaar gedrag wordt gecombineerd met schoolverzuim. Het verplicht stellen van onderwijs met als stok achter de deur vervangende jeugddetentie is echter geen afdoende garantie tot het behalen van een

diploma. Meer complexe factoren dan alleen een gebrekkige motivatie kunnen een rol spelen en er toe leiden dat de leerling opnieuw uitvalt. Jongeren kunnen gedurende de tbo-maatregel met tal van kwesties te maken krijgen, denk onder meer aan een onstabiele thuissituatie, verslavingsproblematiek, gezondheidsproblemen of psychische problemen. Voor een succesvolle toepassing van de tbo-maatregel is het belangrijk dat wanneer zich gedurende de maatregel achterliggende problemen voordoen die het volgen van onderwijs in de weg staan, daar goed naar gekeken wordt, over gesproken wordt en dat waar mogelijk begeleiding of zorg wordt geboden.

Aanbeveling:

- Zorg dat jongeren met een tbo-maatregel waar nodig toegang krijgen tot hulp (jeugdzorg, (geestelijke) gezondheidszorg etc.) bij achterliggende problematiek die zou kunnen leiden tot schooluitval. Dit kan in het plan van aanpak of bij een tussentijdse evaluatie worden vastgesteld.

2| Zet jeugddetentie niet in als sanctie voor schoolverzuim

De tbo-maatregel kan worden opgelegd bij relatief lichte delicten. Tussen de ernst van het feit en de duur van de sanctie bestaat geen direct verband.¹

Volgens het IVRK moet het beleid in het jeugdstrafrecht gericht zijn op het terugbrengen van het aantal kinderen in detentie en kan vrijheidsbeneming alleen worden opgelegd als uiterste maatregel. Een vrijheidsstraf is daarmee bedoeld als sanctie in zaken van minderjarigen die veroordeeld zijn voor een zwaar strafbaar feit. Voor het opleggen van een jeugddetentie geldt dat de duur van die straf in verhouding moet staan tot de mate van het verwijt dat de jongere treft die het strafbare feit heeft gepleegd.²

Het inzetten van de tbo-maatregel bij relatief lichte delicten leidt er echter toe dat niet het plegen van het strafbare feit, maar het niet volgen van onderwijs, aanleiding kan zijn voor het opleggen van jeugddetentie. De tbo-maatregel zet hiermee de deur open om schoolverzuim te bestraffen met (vervangende) jeugddetentie van maximaal een jaar. Indien in de relatief lichte strafzaken het niet volgen van onderwijs tijdens de tbo-maatregel leidt tot een verzoek bij de rechter tot het opleggen van vervangende jeugddetentie, levert spanning dit op met de principes uit artikel 37 en 40 van het IVRK.

Het is belangrijk te voorkomen dat een ruime toepassing van de tbo-maatregel er toe leidt dat uiteindelijk meer jongeren een vrijheidsstraf krijgen opgelegd. Dit scenario is denkbaar als de tbo-maatregel wordt opgelegd aan jongeren die anders bijvoorbeeld enkel een taakstraf zouden krijgen. Voorkomen moet worden dat met de tbo-maatregel, niet het plegen van het strafbare feit, maar het niet volgen van onderwijs, aanleiding wordt voor het opleggen van een jeugddetentie.

Aanbevelingen:

– Garandeer dat schoolverzuim op zichzelf niet kan leiden tot jeugddetentie.

¹ Wetsvoorstel 'maatregel terbeschikkingstelling aan onderwijs', p. 13.

² G. de Jonge, A.P. van der Linden, Handboek Jeugd & Strafrecht, derde druk, Kluwer, Deventer, 2013, p. 110.

- Regel dat in zaken waar normaal gesproken door de rechter geen jeugddetentie zou worden opgelegd, dit niet alsnog mogelijk wordt via de tbo-maatregel.

3| Thuiszittersproblematiek

Op minderjarige leerlingen is het recht op onderwijs, de leerplicht en de kwalificatieplicht van toepassing. Desondanks gaan momenteel duizenden kinderen in Nederland niet naar school.³ Deze leerlingen vallen tussen wal en schip. Het gaat daarbij om kinderen die onderwijs op maat nodig hebben als gevolg van bijvoorbeeld een leerachterstand, gedragsproblemen of het verblijf in een (justitiële) instelling. Uit zaken van Defence for Children en signalen van jeugdreclasserders en de advocatuur blijkt dat ook jongeren die na een periode van schooluitval weer gemotiveerd zijn om naar school te gaan moeite ondervinden om te worden toegelaten tot een school, de achterstand in te halen en de opleiding succesvol af te ronden.

Het wetsvoorstel tbo-maatregel verplicht scholen en samenwerkingsverbanden om leerlingen met de maatregel op te nemen en een ondersteuningsplan te maken. Samenwerkingsverbanden krijgen daarvoor extra budget toegekend. Dit is een goede impuls om ervoor te zorgen dat de scholen voorbereid zijn op de komst van deze leerlingen en voorzieningen te treffen. Gezien de huidige knelpunten die zich voordoen bij het plaatsen van leerlingen met een zorgvraag, blijft in de praktijk de kans aanwezig dat een leerling ondanks de plaatsingsplicht en de zorgplicht in het passend onderwijs systeem, toch geen geschikte plek krijgt aangeboden. Het wetsvoorstel biedt de waarborg dat leerlingen die buiten hun schuld niet geplaatst kunnen worden vanwege capaciteitsproblemen op scholen, alternatieven krijgen aangeboden en niet de kans lopen om detentie te krijgen opgelegd. Om de maatregel een succes te laten worden, is het van belang dat de zaken van mislukte aanmeldingen goed geteld, gemonitord en geëvalueerd worden.

Aanbevelingen:

- Evalueer en monitor jaarlijks de tbo-maatregel en de zaken van leerlingen die buiten hun schuld niet via de tbo-maatregel kunnen worden toegelaten tot een school.

4| Termijnen plaatsing en rechterlijke toets

Een leerling dient na oplegging van een tbo-maatregel en aanmelding bij een samenwerkingsverband binnen vier weken op een school te worden plaatst. Hierna heeft het bevoegd gezag van de betreffende school nog twee weken om te beslissen over de aanmelding van de leerling. Wanneer de leerling vervolgens niet naar school gaat, kan de rechter op vordering van het Openbaar Ministerie de tbo-maatregel omzetten in jeugddetentie of, indien het gedrag van de veroordeelde daartoe aanleiding geeft, een andere invulling geven aan de maatregel. Voorafgaand aan de behandeling door de rechter kan een wachttijd van enkele weken of maanden ontstaan. Wachttijden rondom plaatsing en bij de rechter kunnen de beoogde effectiviteit van deze maatregel verminderen, waaronder het terugbrengen van het recidiverisico.

³ De Kinderombudsman, VAN LEERPLICHT NAAR LEERRECHT. Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs, naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters (16 mei 2013, advies KOM2/2013). <http://www.dekinderombudsman.nl/86/volwassen/nieuws/maak-onderwijs-op-maat-mogelijk-voor-duizenden-thuiszittende-kinderen/?id=283>.

Aanbeveling: Breng in kaart met welke termijnen en wachttijden op basis van de wet en de praktijk rekening moet worden gehouden bij de uitvoering van een tbo-maatregel. De Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en de (jeugd)reclassering moeten hierop kunnen anticiperen.

Tot slot

Defence for Children is overwegend positief over het wetsvoorstel 'maatregel terbeschikkingstelling aan onderwijs'. De maatregel kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de kansen en de herintegratie van jongeren die worden veroordeeld voor het plegen van een strafbaar feit. Tevens biedt de maatregel een alternatief voor het opleggen van jeugddetentie. Voorkomen moet echter worden dat de tbo-maatregel, wanneer deze in relatief lichte zaken wordt toegepast, leidt tot het opleggen van meer vervangende jeugddetenties. Defence for Children adviseert de tbo-maatregel verder in te voeren, met inachtneming van bovengenoemde zorgpunten en aanbevelingen.