

Straffe invloed

Evaluatie van de Gedragsbeïnvloedende maatregel

B. Bijl

R.M. Eenshuistra

E.E. Campbell

www.piresearch.nl



PI RESEARCH

Straffe invloed

Evaluatie van de Gedragsbeïnvloedende maatregel

November 2011

B. Bijl

R.M. Eenshuistra

E.E. Campbell

Colofon

Duivendrecht, november 2011

Dit rapport is uitgegeven door:

PI Research

Postbus 366

1115 ZH Duivendrecht

Telefoon: 020 – 65 01 500

www.piresearch.nl

In opdracht van:

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Auteurs:

Dr B. (Bas) Bijl en drs R.M. (Rena) Eenshuistra zijn senior onderzoeker en drs E.E. (Efua) Campbell is junior onderzoeker bij PI Research. PI Research is een organisatie voor onderzoek, innovatie en opleiding, gericht op de ontwikkeling, opvoeding en behandeling van kinderen en jongeren.

De (oud)collega's dr Y. (Yoast) van Baardewijk, drs A.C. (Anke) Breg-Vijlbrief en dr M.J. (Marc) Noom zijn in een eerder stadium van dit onderzoeksproject betrokken geweest bij de uitvoering van onderdelen van het onderzoek. Als medeauteur hebben Breg-Vijlbrief en Noom bijdragen geleverd aan hoofdstukken uit Deel III, respectievelijk Deel I, II en III.

Met dank aan:

- dhr drs N. Tollenaar en dhr dr B.S.J. Wartna van het WODC voor inspanningen ten behoeve van de analyses van de data uit OBJD.
- vertegenwoordigers uit de jeugdstrafrechtsketen in drie arrondissementen voor hun bereidheid medewerking te verlenen aan de interviews voor dit onderzoek.
- de parketten in drie arrondissementen, en hun medewerkers, die de onderzoekers hebben ontvangen en ondersteund bij het uitvoeren van dossieronderzoek ter plaatse.

Inhoudsopgave

Samenvatting	vii
1 Achtergrond en introductie	1
1.1 Wijziging van het jeugdstrafrecht.....	1
1.2 Evaluatie van de wetwijzigingen	2
1.3 Juridisch kader van de gedragsbeïnvloedende maatregel en overige wijzigingen..	2
1.3.1 Inleiding	2
1.3.2 Invoering gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen	2
1.3.3 Overige wijzigingen	5
1.4 Onderzoeksopdracht en vraagstelling.....	6
1.5 Onderzoeksopzet.....	7
1.5.1 Dataverzameling	7
1.5.2 Data-analyse	10
1.6 Leeswijzer	10
Deel I De planevaluatie	13
2 De planevaluatie: doel en werkwijze	15
2.1 Evaluatie van plannen en achterliggende ideeën	15
2.2 Te beantwoorden onderzoeksvragen.....	16
2.3 De planevaluatie	16
2.3.1 Reconstructie van de onderliggende theorie	16
2.3.2 Opzet en werkwijze	17
2.4 Focus en reikwijdte	18
3 Ten grondslag liggende ideeën	19
3.1 De uitgangssituatie	19
3.2 Probleemanalyse: knelpunten in de geldende wetgeving	19

3.3	Veronderstellingen die aan de oplossing ten grondslag liggen	21
3.4	Verwachtingen over de wetswijzigingen	26
4	De theoretische en empirische basis	27
4.1	De programmatheorie achter de wetswijzigingen.....	27
4.1.1	Drie basiselementen.....	27
4.1.2	Doel	27
4.1.3	Doelgroep	27
4.1.4	Aanpak.....	28
4.1.5	De verbinding tussen de basiselementen	31
4.2	De empirische onderbouwing van de programmatheorie.....	33
5	Onderbouwing en verwachting van de wetswijzigingen.....	35
5.1	Een pedagogisch perspectief.....	35
5.2	De analyse-uitkomsten.....	35
5.3	Conclusie.....	37
	Deel II Ervaringen in de justitiële keten	39
6	Interviews in de justitiële keten: doel en werkwijze.....	41
6.1	De gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen in de praktijk	41
6.2	Te beantwoorden onderzoeksvragen	41
6.3	De interviews: opzet en werkwijze	42
6.3.1	Respondenten en procedure.....	42
6.3.2	Data-analyse	43
6.4	Focus en reikwijdte	43
7	Bevindingen in drie arrondissementen	45
7.1	Twee interviewrondes	45
7.2	Ervaringen met opgelegde maatregelen.....	45
7.3	Kennis over de gedragsbeïnvloedende maatregel	46

7.4	Besluitvorming inzake de gedragsbeïnvloedende maatregel	47
7.5	Tenuitvoerlegging van de gedragsbeïnvloedende maatregel	47
7.6	Resultaten van de gedragsbeïnvloedende maatregel.....	48
7.7	Waargenomen knelpunten.....	48
7.8	Geconstateerde verbeteringen en veranderingen.....	50
7.9	Verwachtingen over de gedragsbeïnvloedende maatregel.....	51
8	Parallele rapportages en onderzoeken	53
8.1	Relatie met dit rapport	53
8.2	Rapportages van het ministerie van Justitie.....	53
8.2.1	Inventarisatie bij Arrondissementale Platformen Jeugd	53
8.2.2	Opgelegde gedragsbeïnvloedende maatregelen in Nederland.....	54
8.2.3	Analyse van casusmateriaal over gedragsbeïnvloedende maatregelen.....	55
8.3	Impactanalyse door bureau Significant	56
8.4	Overeenkomsten en verschillen tussen de onderzoeken	58
9	Zicht op de implementatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel.....	61
9.1	Ervaringen in drie arrondissementen.....	61
9.2	Conclusie	61
	Deel III De toepassing van jeugdsancties sinds de ‘Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen’	69
10	Kwantitatief onderzoek: doel en werkwijze	65
10.1	De ‘Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen’ in getallen	65
10.2	Te beantwoorden onderzoeksvragen.....	65
10.3	OBJD-analyse en dossieranalyse	65
11	Trends op grond van justitiële data	67
11.1	OBJD-analyse: getallen en feiten	67
11.2	Onderzoeksopzet en werkwijze	67

11.2.1 Onderzoeksvragen 4a, 5a en 6	67
11.2.2 Werkwijze	67
11.2.3 Data-analyse	68
11.3 Beschrijving van de onderzoeksgroep	69
11.3.1 Aantal	69
11.3.2 Leeftijd	69
11.3.3 Geslacht	70
11.3.4 Geboorteland	70
11.4 Kenmerken van bewezen verklaarde delicten	71
11.4.1 Type gepleegde delicten	71
11.4.2 Strafdreiging en zwaarte van de gepleegde delicten	72
11.4.3 Strafrechtelijk verleden	73
11.5 Veroordelingen	74
11.5.1 Rechterlijke afdoeningen	74
11.5.2 Combinaties van sancties	76
12 Trends op grond van dossiergegevens	79
12.1 Dossieranalyse: onderzoek in de breedte	79
12.2 Onderzoeksopzet en werkwijze	79
12.2.1 Onderzoeksvragen 4b en 5b	79
12.2.2 Werkwijze	79
12.3 Bijzondere voorwaarden	81
12.3.1 OBJD-data	81
12.3.2 Achtergrondkenmerken jongeren	82
12.3.3 Invulling bijzondere voorwaarde	84
12.4 Gedragsbeïnvloedende maatregel	85

12.4.1 Achtergrondkenmerken jongeren	85
12.4.2 Invulling gedragsbeïnvloedende maatregel	86
13 Ontwikkelingen in het opleggen van jeugdsancties.....	89
13.1 Het gebruik van ‘oude’ sanctie(combinatie)s.....	89
13.2 Het gebruik van ‘nieuwe’ sanctie(combinatie)s	90
13.3 Invulling van de bijzondere voorwaarde	90
13.4 Invulling van de Gedragsbeïnvloedende maatregel.....	90
13.5 Conclusie	91
14 Eindconclusie en slotbeschouwing	93
14.1 De evaluatiebepaling in de wet.....	93
14.2 Gedragsbeïnvloedende maatregel wordt beperkt gebruikt	94
14.2.1 Minder GBM’s dan verwacht	94
14.2.2 Gevarieerde invulling van de maatregel.....	94
14.2.3 Mogelijke verklaringen van beperkt gebruik.....	94
14.3 Nieuwe combinaties van jeugdsancties	96
14.4 Tot besluit	97
Bronverwijzing	99
Bijlage A Matrix ‘Gedragsinterventies voor jeugdige en volwassen daders’	103
Bijlage B Invulling van de bijzondere voorwaarden in 2004-2006	105
Bijlage C Invulling van de bijzondere voorwaarden in 2009.....	107
Bijlage D Invulling van de gedragsbeïnvloedende maatregel	111
Lijst met gebruikte afkortingen	115
Samenstelling begeleidingscommissie	117

Samenvatting

Evaluatie van de wijzigingen in het jeugdstrafrecht

Op 1 februari 2008 is de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' in werking getreden. In dit kader is een aantal wijzigingen ingevoerd in het jeugdstrafrecht (Staatsblad 2007, 575). Het doel van deze wijzigingen was de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen te verruimen, onder meer door de invoering van de Gedrags Beïnvloedende Maatregel (GBM). De wetswijzigingen moeten er toe bijdragen dat de rechter meer en betere instrumenten in handen krijgt waarmee hij het gedrag van de jeugdige en diens positie in de maatschappij ten positieve kan (laten) beïnvloeden.

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de invoering van bovenbedoelde strafrechtelijke vernieuwingen. Daarmee is uitvoering gegeven aan wens van de wetgever om de vernieuwingen, drie jaar na inwerkingtreding, te (laten) evalueren.

Onderzoeksopdracht en vraagstelling

De GBM is het belangrijkste onderdeel van de wetswijzigingen en ook in dit onderzoek is de aandacht voor een groot deel hierop gericht. De probleemstelling van het onderzoek luidt: In hoeverre worden de met de wetswijziging beoogde mogelijkheden en wijzigingen in de praktijk gebruikt. Eén en ander is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. Wat is de inhoud van de wetswijziging en op grond waarvan wordt verondersteld dat de invoering van de gedragsmaatregel leidt tot betere mogelijkheden om het gedrag van jeugdigen, die één of meer strafbare feiten hebben begaan, te beïnvloeden.
2. In welke mate wordt, vóór de invoering van de nieuwe wet, door de Zittende Magistratuur gebruik gemaakt van straffen, maatregelen en bijzondere voorwaarden uit het jeugdstrafrecht?
3. In welke mate wordt, vóór de invoering van de nieuwe wet, gebruik gemaakt van de bestaande mogelijkheden om straffen en maatregelen uit het jeugdstrafrecht in combinatie met elkaar toe te passen?
4. In welke mate wordt, sinds de invoering van de wetswijziging, gebruik gemaakt van de 'oude' mogelijkheden om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren? Hoe worden deze ingevuld?
5. Hoe vaak wordt gebruik gemaakt van de nieuwe mogelijkheden (incl. sanctiecombinaties) die de wet, sinds de wijziging, creëert? Hoe worden deze ingevuld?
6. In de plaats van welke sanctiemodaliteiten uit het 'oude' jeugdstrafrecht, en in welke aantallen, worden de nieuwe mogelijkheden (incl. sanctiecombinaties) toegepast?

7. Hoe verloopt de implementatie van de wetswijziging (in het bijzonder m.b.t. de GBM) en voldoet de wetswijziging aan de verwachtingen van de wetgever?

Ter beantwoording van deze vragen zijn tussen januari 2006 en mei 2011 gegevens verzameld van uiteenlopende aard. Voor de 'planevaluatie' (zie onderzoeksvraag 1) zijn diverse schriftelijke bronnen geraadpleegd (zoals Kamerstukken, beleidsnota's en gedragswetenschappelijke literatuur). Om zicht te krijgen op (het verloop van) de implementatie van de GBM zijn in de arrondissementen Almelo, Utrecht en Zwolle interviews afgenomen bij vertegenwoordigers uit de jeugdstrafketen (zoals kinderrechters, medewerkers jeugdreclassering). De interviews hebben plaatsgevonden in 2009 en 2010. Hierbij waren telkens tien deskundigen betrokken (vraag 7). Voor de analyse van mogelijke veranderingen en verschuivingen in het jeugdsanctiepakket, als gevolg van de wetswijzigingen, zijn kwantitatieve data verzameld uit de Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) van het WODC, en is dossieronderzoek verricht in eerder genoemde arrondissementen (vraag 2 t/m 6).

Resultaten en conclusies

Inleiding

Het is te vroeg om iets te kunnen zeggen over de effecten (in termen van recidivevermindering) van de GBM en enkele andere verruiming van het jeugdstrafrecht. Daarvoor zijn de wetswijzigingen nog te kort operationeel. Wel is het mogelijk om, drie jaar na de inwerkingtreding van de wet, een balans op te maken van de implementatie (toepassing) van de voorgestelde wijzigingen. Dit is gebaseerd op de resultaten van drie deelonderzoeken die hieronder kort worden besproken.

Deel I: Onderbouwing en verwachting van de wetswijziging

Planevaluatie vanuit pedagogisch perspectief

Er is een planevaluatie uitgevoerd om zicht te krijgen op de theoretische onderbouwing van de wetswijzigingen en op de effecten die van deze wijzigingen zouden mogen worden verwacht (in termen van recidivevermindering bij jeugdigen). Deze analyse is verricht vanuit een pedagogisch perspectief: de aandacht is gericht op het kader dat wordt geschapen om de pedagogische doelen van (her)opvoeding en gedragsbeïnvloeding te kunnen realiseren.

Ten grondslag liggende ideeën

Nagegaan is welke motieven en ideeën aan de wetswijziging ten grondslag hebben gelegen en wat de voorgestelde veranderingen legitimeerde. De noodzaak om veranderingen in te voeren in het jeugdstrafrecht is gemotiveerd op basis van drie pedagogische bezwaren. Ten eerste leefde de opvatting dat het sanctiearsenaal onvoldoende was gedifferentieerd (van lichte naar zware maatregelen) om effectief te kunnen interveniëren in het gedrag van jeugdigen. Ten tweede bevatte de wet beperkingen die het bieden van 'maatwerk' bemoeilijkten. Ten derde bestonden belemmeringen die prompt pedagogisch ingrijpen in de weg stonden. De knelpunten zijn door de wetgever helder beschreven. Verder heeft de wetgever duidelijk gemotiveerd waarom de toen geldende praktijk – vanuit pedagogisch oogpunt – niet meer voldeed en waarom verbetering gewenst was. Wat in de motivering ontbreekt is een cijfermatige onderbouwing van de noodzaak voor de wetswijziging.

Achter de voorgestelde veranderingen ligt de veronderstelling dat daarmee betere mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding ontstaan. Hierdoor zou de effectiviteit van het jeugdsanctiepakket worden vergroot, wat zich uiteindelijk zou moeten vertalen in een vermindering van recidive. Hoewel dit aannemelijk klinkt, wordt de houdbaarheid van de redenering niet onderbouwd. Weliswaar wordt geappelleerd aan algemene beginselen van werkzame aanpakken en strategieën, maar de toelichtingen en verwijzingen hebben een globaal, abstract en soms impliciet karakter. De motivering had op dit punt scherper en overtuigender kunnen zijn als de wetgever nadrukkelijker de implicaties van (pedagogische) kennis over *'what works for whom'* in het wetsvoorstel had betrokken.

Theoretische en empirische basis

Vervolgens is getracht de 'programmatheorie' te reconstrueren, die aan de nieuwe wet ten grondslag ligt. In een programmatheorie wordt beschreven en onderbouwd hoe een nieuwe interventie of beleidsmaatregel in de praktijk effect zou kunnen hebben. De theorie expliciteert welke factoren of mechanismen cruciaal zijn in de veranderingen die tot stand moeten worden gebracht. Geconcludeerd wordt dat de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' niet onderbouwd is met een programmatheorie. Daardoor is de verwachting dat de wetwijzigingen betere mogelijkheden bieden om het gedrag van jeugdigen te beïnvloeden niet hard gemaakt.

De laatste stap van de planevaluatie zou moeten bestaan uit een analyse van de empirische onderbouwing van de wetwijzigingen. Maar door het ontbreken van een programmatheorie kan hierover geen uitspraak worden gedaan.

Verwachting van resultaten van de wetwijziging

De wetgever had een positieve verwachting van de wetwijzigingen. Door een verbetering van de (juridische) randvoorwaarden zouden gedragsbeïnvloeding, 'maatwerk' en sneller strafrechtelijk ingrijpen beter kunnen worden gerealiseerd. De redenering was dat dit uiteindelijk een gunstige invloed zou moeten hebben op de recidive van jeugdigen.

Conclusie van de planevaluatie

Het blijkt moeilijk om verwachtingen uit te spreken over de effecten die de voorgestelde vernieuwingen zullen hebben. Daarvoor is het fundament van de wetwijzigingen te onzeker en te fragmentarisch, is de aanpak onvoldoende uitgewerkt en wordt de concrete invulling te veel overgelaten aan de uitvoeringspraktijk. De wetgever is bij de invoering van de GBM er wel van uit gegaan dat op termijn bewezen effectieve interventies zullen worden ingezet. Het is niet met stelligheid te zeggen dat de nieuwe wet uiteindelijk tot recidivevermindering zal leiden. De conclusie is dat er diverse motieven waren om de wetwijziging door te voeren, maar dat deze uiteindelijk onvoldoende verwerkt zijn in een coherent, solide en uitvoerbaar plan.

Deel II: Zicht op de implementatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel

Interviews met justitiële ketenpartners

In drie arrondissementen zijn ketenpartners geïnterviewd om een impressie te krijgen van de implementatie van de GBM op lokaal niveau. De interviews, die in de eerste maanden van 2009 en 2010 hebben plaatsgevonden, weerspiegelen de opvattingen

en observaties van betrokkenen over (de implementatie van) de GBM. Onderstaande conclusies zijn niet zonder meer generaliseerbaar naar de betrokken arrondissementen in hun geheel, noch naar de rest van het land.

Ervaringen en kennis

Het aantal opgelegde GBM's is in het tweede implementatiejaar in twee van de drie arrondissementen toegenomen. Echter, het totaal blijft achter bij de aanvankelijke verwachtingen hierover. Voor de GBM wordt gekozen als een dwingend kader voor hulpverlening noodzakelijk wordt geacht. Over de resultaten van de maatregel is nog weinig zeggen; ten tijde van het onderzoek was nergens het hele GBM-traject doorlopen. In één arrondissement was nog in het geheel geen GBM opgelegd.

In de betreffende arrondissementen is veel gedaan aan kennisoverdracht. De respondenten menen dat hun kennis over de GBM is verbeterd. Mede hierdoor zijn de onduidelijkheden die er aanvankelijk waren over de doelgroep van de GBM opgelost. Kennisverbetering heeft er ook voor gezorgd dat de misvatting (die bij de introductie van de maatregel nog bestond) dat alleen justitieel erkende gedragsinterventies kunnen worden ingezet, niet meer blijkt te leven.

Besluitvorming en tenuitvoerlegging

Overwegingen om de GBM op te leggen hebben in de betrokken arrondissementen vooral te maken met het delictgedrag van de jongeren (veelplegers, hardkernjongeren, ernstige delicten) en hun hulpverleningsverleden (uitgebreid, niet-succesvolle trajecten). Cliëntgebonden factoren (zoals een verstandelijke beperking, problematiek en delictgedrag zijn niet zwaar genoeg) en aanbodgebonden factoren (ontbreken van passende behandeling in de regio, wachtlijsten) zijn genoemde redenen om een GBM niet op te leggen.

Naast tevredenheid zijn ook aandachtspunten over de tenuitvoerlegging van de GBM naar voren gebracht. Geconstateerd wordt dat arrondissementen verschillend omgaan met zogenaamde mislukte GBM's; niet overal en altijd blijkt onmiddellijk vervangende jeugddetentie te worden opgelegd aan jongeren die zich niet aan de afspraken in het kader van de GBM houden. In twee van de onderzochte arrondissementen zijn in de onderzoeksperiode 19 GBM's opgelegd. Ten tijde van het onderzoek waren geen van deze trajecten geheel doorlopen.

Knelpunten

De meeste knelpunten, die golden in het eerste jaar van de beschikbaarheid van de GBM, spelen volgens het merendeel van de respondenten niet of nauwelijks meer een rol. In de betrokken arrondissementen lijkt het knelpunt van de te lange duur van het GBM-adviestraject grotendeels opgelost. Verder is het gebrek aan kennis over, aan ervaring met en aan (gedragsdeskundige) capaciteit voor de uitvoering van de GBM in de keten volgens hen niet langer aan de orde. Bovendien vindt men dat de samenwerking tussen de ketenpartners over het algemeen is verbeterd.

Het aanvankelijke knelpunt van het beperkte aanbod van (gedrags)interventies bestaat volgens een aantal ketenpartners nog wel. Interventies dienen daarom soms buiten het eigen arrondissement te worden gezocht. De hierboven genoemde verschillen in het (strafrechtelijk) optreden bij mislukking van de GBM en de daaruit

voortvloeiende onduidelijkheid over het te voeren beleid is een ander knelpunt dat nog door sommigen wordt ervaren. Tot slot vindt een aantal ketenpartners het bezwaarlijk dat jongeren – in gevallen die ‘negatief retour’ worden gestuurd en beroep wordt aangetekend tegen de omzetting van de GBM in jeugddetentie – de tijd tot aan de beroepszitting in vrijheid doorbrengen en de behandeling dan – geheel ongewenst – stilligt.

Verbeteringen, veranderingen en verwachtingen

Ten opzichte van de beginperiode van de GBM ziet men verschillende verbeteringen in de uitvoeringspraktijk. Met de ketenpartners wordt beter samengewerkt, kennis over en ervaring met de uitvoering van de maatregel zijn toegenomen, alsook de beschikbaarheid van een groter aantal erkende gedragsinterventies. Of de komst van de GBM voor een verschuiving in het sanctiepalet heeft gezorgd, vindt men nog moeilijk te zeggen. Sommigen zijn geneigd te eerder te spreken van een verrijking (een sanctiemogelijkheid erbij) dan een verschuiving (in plaats van een andere sanctiemodaliteit). Volgens anderen lijkt het er op dat de GBM in plaats is gekomen van voornamelijk de (Voorwaardelijke) PIJ-maatregel, wat, als die trend doorzet, mogelijk een verschuiving zou kunnen betekenen.

De meerderheid van de geïnterviewden vindt dat de praktijk niet overeenkomt met hun oorspronkelijke verwachtingen van de GBM. Zij menen dat de GBM vooral aan een wat zwaardere doelgroep wordt opgelegd, terwijl die aanvankelijk ook voor een lichtere doelgroep zou zijn bedoeld. Bovendien blijft het aantal werkelijk opgelegde maatregelen achter bij de verwachtingen. Sommigen verwachten een verdere afname, in verband met een mogelijke daling van het aantal hardekernjongeren.

Conclusie op grond van de interviews

Geconcludeerd wordt dat de implementatie van de GBM moeizaam is verlopen. Hoewel er in de loop der tijd vorderingen blijken te zijn gemaakt, heeft dit niet kunnen voorkomen dat het aantal opgelegde maatregelen is achtergebleven bij de verwachtingen hierover.

Deze conclusie is gebaseerd op onderzoek in drie arrondissementen. Uit gelijktijdig uitgevoerde onderzoeken (door derden) naar de implementatie van de GBM blijkt dat men elders in het land deels met dezelfde problemen te maken heeft (gehad). Ook daar blijkt de GBM op bescheiden schaal te zijn toegepast.

Deel III: Ontwikkelingen in het opleggen van jeugdsancties

Databasegegevens en dossiermateriaal

Om ontwikkelingen in het sanctiebeleid (van rechters) in kaart te brengen is een periode voorafgaand aan de wetswijziging (de nulmeting: 2004-2006) vergeleken met een periode waarin de nieuwe sanctiemogelijkheden inmiddels in praktijk worden toegepast (de nameting: 2009). De gerapporteerde resultaten zijn voornamelijk gebaseerd op gegevens uit de Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). Daarnaast is in drie arrondissementen dossieronderzoek uitgevoerd, om te kunnen achterhalen wat de invulling is geweest van hulp die in het kader van de GBM is opgelegd.

Gedragsbeïnvloedende maatregel

In 2009 is de GBM 68 keer opgelegd, wat overeenkomt met 0,5 procent van alle sancties. Van deze 68 keer is de GBM 63 keer opgelegd in combinatie met andere sancties. Het merendeel van de combinaties (87,3%) betreft een combinatie met de sanctie jeugddetentie (al dan niet in combinatie met andere sancties).

Invulling van de Gedragsbeïnvloedende maatregel

In de drie arrondissementen die zijn geselecteerd voor het diepteonderzoek is 19 keer een GBM opgelegd in 2009 (28% van alle opgelegde GBM's). Ook in deze gevallen is door middel van dossieronderzoek nagegaan hoe de maatregel is ingevuld. De maatregel is in ongeveer driekwart van de gevallen gecombineerd met Jeugddetentie. De maatregel is hoofdzakelijk opgelegd aan jongeren die delicten hebben gepleegd die in de categorie zware criminaliteit vallen.

De invulling van de GBM blijkt zeer divers. In dertien gevallen omvat de maatregel een verwijzing naar ITB Harde Kern en in achttien dossiers is opgenomen dat de opgelegde hulp diende te bestaan uit een vorm van (gedrags)behandeling. Verder is in het merendeel van de dossiers opgenomen dat de hulp uit drie of meer te volgen (behandel)programma's moest bestaan. Deze variëteit zou kunnen voortvloeien uit het streven om hulp op te leggen die zo goed mogelijk aansluit bij de individuele jongere en zijn omstandigheden. Het dossieronderzoek heeft weinig informatie opgeleverd over het verloop van de uitvoering van de maatregel.

Het gebruik van 'nieuwe' sanctie(combinatie)s

Met de inwerkingtreding van de wetswijziging is een aantal nieuwe sanctioneringsmogelijkheden geïntroduceerd. De vraag is of rechters ook gebruik maken van deze nieuwe mogelijkheden (inclusief sanctiecombinaties). Alle sanctiecombinaties die in 2009 meer dan tien keer voorkwamen, waren namelijk ook in de periode 2004-2006 mogelijk. Op basis hiervan kan echter niet geconcludeerd worden dat geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om nieuwe sanctiecombinaties op te leggen. Het zou namelijk ook zo kunnen zijn dat dit wel het geval is, maar dat het in 2009 alleen nog tamelijk unieke combinaties betrof (d.w.z. minder dan 10 keer voorkwamen), die in het huidige onderzoek niet geanalyseerd zijn.

Conclusie op grond van database- en dossiergegevens

Ten eerste wordt de GBM landelijk gezien toegepast, zij het nog op zeer beperkte schaal. De maatregel maakte in 2009 nog geen half procent uit van alle opgelegde sancties. Ten tweede laat de analyse van sanctiecombinaties - die tenminste tien keer voorkomen - geen toename zien van nieuwe sanctiecombinaties. Dit hoeft zoals gezegd niet te betekenen dat geen nieuwe sanctiecombinaties zijn opgelegd. Het betekent dat wanneer gebruik is gemaakt van nieuwe sanctiecombinaties dit tamelijk unieke combinaties moeten zijn. Tot slot laat de dossieranalyse een buitengewone diversiteit zien aan invullingen van de bijzondere voorwaarde (in 2009 ten opzichte van 2004-2006) en van de GBM (in 2009).

Tot besluit

Het oorspronkelijke doel van de wetswijziging was kinderrechters meer en betere instrumenten in handen te geven waarmee zij het gedrag en de maatschappelijke

positie van delinquente jeugdigen positief kunnen (laten) beïnvloeden. In kwalitatief opzicht lijkt de wetgever hierin geslaagd. Althans, tot op zeker hoogte: de GBM blijkt in de praktijk (in bescheiden mate) te worden benut. Of deze nieuwe instrumenten ook betere (lees: effectievere) instrumenten voor gedragsbeïnvloeding zijn, is een vraag die door nieuw onderzoek (over enkele jaren) kan worden beantwoord. Vanuit kwantitatief oogpunt moet worden geconcludeerd dat de aanvankelijke verwachtingen niet zijn waargemaakt.

1 Achtergrond en introductie

1.1 Wijziging van het jeugdstrafrecht

Eind 2002 is de nota *Jeugd Terecht* met daarin het actieprogramma 'Aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006' aangeboden aan de Tweede Kamer (Ministerie van Justitie, 2002). Aanleiding hiervoor was de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit die een serieuze bedreiging voor de maatschappelijke orde vormde. Met name het gebruik van geweld nam toe. Jongeren maakten zich op steeds jongere leeftijd schuldig aan strafbare feiten en er was een duidelijke oververtegenwoordiging van etnische minderheden in de criminaliteit. Een groot deel van de overlast werd veroorzaakt door hardnekkige delictplegers. Het actieprogramma stelde zich als doel 'het voorkomen van eerste delicten en het terugdringen van recidive'.

Het actieprogramma is begonnen op 1 januari 2003 en eindigde op 31 december 2006. Binnen vier jaar moesten de activiteiten dan zodanig zijn geïmplementeerd dat voortzetting binnen de reguliere werkzaamheden van de organisaties gewaarborgd zou zijn. Ten behoeve van de implementatie van het programma zijn bij aanvang de activiteiten onderverdeeld in vijf deelprogramma's: (1) voorkomen delictgedrag, (2) jeugdige veelplegers, groepsriminaliteit en *high crime areas*, (3) jeugdsancties, (4) begeleiding en toezicht en (5) effectieve keten.

In de beginjaren van deze eeuw zijn vanuit de praktijk van het jeugdstrafrecht door diverse 'veldorganisaties' knelpunten in het jeugdstrafrecht gesignaleerd. Er was een toenemende behoefte om jeugdigen in aanmerking te laten komen voor vormen van (her)opvoeding. Het sanctiearsenaal bood hierin te weinig mogelijkheden. Dit heeft geleid tot een aantal wensen om het jeugdstrafrecht op onderdelen te wijzigen. De wijzigingen zijn als actiepunten opgenomen in het actieprogramma 'Jeugd Terecht'. De activiteiten van een departementale werkgroep voor aanpassing van het jeugdstrafrecht hebben uiteindelijk geresulteerd in een voorstel voor wetswijziging.

Op 1 februari 2008 is onder de titel 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' een aantal wetswijzigingen in werking getreden. Het gaat hier om wijzigingen die zijn ingevoerd in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdzorg. Het doel van deze wijzigingen was "(...) de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen [te verruimen] onder meer door de invoering van de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige".¹ De maatregel die hier wordt bedoeld betreft de Gedrags Beïnvloedende Maatregel, inmiddels bekend als de GBM, en in sommige stukken ook wel de 'gedragsmaatregel' genoemd.

¹ Staatsblad 2008, 24.

1.2 Evaluatie van de wetswijzigingen

Het doel van de wetswijziging is de verhoging van de effectiviteit van sancties.² Voorkoming van recidive, herintegratie van de jeugdige en “de aanvaarding door de jeugdige van een opbouwende rol in de samenleving”³ worden genoemd als concrete uitwerking van hetgeen men onder effectiviteit verstaat. De wetswijziging moet er toe bijdragen dat de rechter meer en betere instrumenten in handen krijgt waarmee hij het gedrag van de jeugdige en diens positie in de maatschappij ten positieve kan (laten) beïnvloeden. In de volgende paragraaf wordt het juridisch kader (van m.n. de GBM) beknopt weergegeven.

De wetgever heeft in de wet vastgelegd dat zij de wetswijzigingen zal evalueren, drie jaar na inwerkingtreding van de wet. Uit de evaluatie zou moeten blijken wat “de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk” zijn van de GBM (zie art. IV van de wetswijziging).⁴ Informatie hierover werd nodig bevonden omdat ten tijde van de wetsvoorbereiding niet kon worden ingeschat in hoeverre en op welke wijze van de strafrechtelijke vernieuwingen – en dan met name van de GBM – gebruik zou worden gemaakt. De resultaten van de evaluatie worden meegenomen in de standpuntbepaling inzake de wenselijkheid van behoud van de maatregel in het Wetboek van Strafrecht, aldus de wetgever.⁵

1.3 Juridisch kader van de gedragsbeïnvloedende maatregel en overige wijzigingen⁶

1.3.1 Inleiding

In de ‘Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen’ zijn maatregelen opgenomen die mede tot doel hebben om gedragsbeïnvloeding bij jeugdigen te bewerkstelligen. De gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen is de belangrijkste daarvan, maar daarnaast zijn er nog andere wijzigingen opgenomen die eveneens tot doel hebben de effectiviteit van jeugdsancties te vergroten.

1.3.2 Invoering gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen

Wettelijke regeling

De GBM biedt een juridische titel voor de verplichte deelname aan een programma dat bestaat uit verschillende gedragsinterventies. De wettelijke regeling van de GBM is neergelegd in de artikelen 77w tot en met 77wd van het Wetboek van Strafrecht

² Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 18.

³ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 1, 5.

⁴ Staatsblad 2007, 575.

⁵ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3.

⁶ Deze paragraaf is voor een deel een bewerking van een artikel over de gedragsbeïnvloedende maatregel, gepubliceerd in *Ars Aequi* (Kempfen, 2008).

(Sr). Daarnaast bevat het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen⁷ voorschriften over het programma van de GBM.⁸ Dit wettelijk kader wordt hier op hoofdlijnen besproken.

Voorwaarden voor oplegging

Artikel 77w Sr ziet op de duur van de GBM, de voorwaarden voor het opleggen en op de inhoud van het programma. De doelgroep voor de GBM is ruim geformuleerd. De GBM kan worden opgelegd indien:⁹

- a. de ernst van het begane misdrijf of de veelvuldigheid van de begane misdrijven of voorafgegangene veroordelingen wegens misdrijf hiertoe aanleiding geven, en
- b. de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte.

In de wetsgeschiedenis worden veelplegers en hardekernjongeren genoemd, maar ook *first offenders* die een ernstig strafbaar feit hebben gepleegd, zouden voor de GBM in aanmerking komen.¹⁰

Duur van de maatregel

De GBM duurt minimaal zes maanden en maximaal twaalf maanden.¹¹ De maatregel kan eenmaal voor ten hoogste dezelfde tijd als waarvoor zij in eerste instantie was opgelegd worden verlengd.¹² De rechter bepaalt de inhoud van het programma¹³ en laat zich daartoe adviseren door de Raad voor de Kinderbescherming. Dit advies dient te worden ondersteund door ten minste één gedragsdeskundige.¹⁴

Inhoud programma

De GBM kan inhouden dat de jeugdige deelneemt aan een programma in een door de rechter aan te wijzen instelling of dat de jeugdige een ambulante programma zal volgen onder de leiding van een door de rechter aan te wijzen organisatie. Voorbeelden voor de invulling van het programma zijn MST (Multi Systeem Therapie), FFT (*Functional Family Therapy*) en MTFC (*Multidimensional Treatment Foster Care*). Ook ITB en ITB CRIEM (Individuele Traject Begeleiding)¹⁵ kunnen binnen de maatregel worden ingezet. Artikel 77wa Sr maakt het mogelijk om vormen van geïndiceerde jeugdzorg tot onderdeel van het programma te maken. Plaatsing in

⁷ Staatsblad 2008, 23.

⁸ Staatsblad 2008, 23. Artikel 4, derde lid, van het Besluit bepaalt dat alleen erkende gedragsinterventies van het programma deel uit kunnen maken. Dit onderdeel van het Besluit is nog niet in werking getreden.

⁹ Artikel 77w, eerste lid, Sr.

¹⁰ Handelingen I, 2007-200, 15-642.

¹¹ Artikel 77w, derde lid, Sr.

¹² Artikel 77wd Sr.

¹³ Artikel 77w, derde lid, Sr.

¹⁴ Artikel 77w, tweede lid, Sr.

¹⁵ Het acroniem CRIEM staat voor "criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden".

een justitiële jeugdinstelling¹⁶ of in een instelling voor gesloten jeugdzorg is in het kader van de GBM niet mogelijk.¹⁷

Wijziging van de maatregel

Artikel 77wb geeft de mogelijkheid de maatregel tijdens de looptijd te wijzigen. Hiermee is beoogd de praktijk meer flexibiliteit te geven om met onvoorziene situaties bij de uitvoering van de maatregel om te gaan.¹⁸ De wijziging van het programma dient in het belang van de jeugdige te zijn.¹⁹ De wetgever gaf daarbij aan dat het om een situatie moet gaan waarin de uitvoering van de maatregel niet naar behoren verloopt, zonder dat dit te wijten is aan een gebrek aan medewerking van de jeugdige.²⁰ Wijziging van de maatregel kan slechts op vordering van de officier van Justitie plaatsvinden. Voor de wijziging wordt een advies van de Raad voor de Kinderbescherming verlangd.²¹

Vervangende jeugddetentie en verlenging GBM

De artikelen 77wc en 77wd hebben betrekking op de vervangende jeugddetentie en op de verlenging van de GBM. De vervangende jeugddetentie bedraagt maximaal een maand voor elke maand waarvoor de maatregel is opgelegd.²²

Verhouding tot bijzondere voorwaarden

Het doel van de invoering van de maatregel is om de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding of (her)opvoeding van jeugdigen te vergroten. Om die reden is er een specifiek op de gedragsbeïnvloeding gerichte jeugdsanctie in het leven geroepen.

Mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding – behalve in het kader van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straffen en maatregelen – bestonden voorheen op grond van de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke jeugddetentie of voorwaardelijke PIJ-maatregel. Deze mogelijkheden zijn met de introductie van de gedragsmaatregel bewaard gebleven. De bijzondere voorwaarden zijn – overigens niet limitatief – opgesomd in het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen.

In de toelichting op dit Besluit wordt op de relatie tussen de GBM en de voorwaardelijke veroordeling ingegaan. Wanneer het opleggen van vergaande, langdurige of intensieve gedragsinterventies met een langere duur dan zes maanden wordt overwogen, dan komt het onvoorwaardelijk opleggen van de maatregel betreffende het gedrag in beeld.²³ Dit vloeit volgens de wetgever voort uit de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Gedragsinterventies van langer dan zes maanden worden bij voorkeur toegepast in het kader van de GBM in plaats van

¹⁶ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 6 en nr. 8, p. 3.

¹⁷ Rechtbank Amsterdam, 11 maart 2009, LJN BJ4803.

¹⁸ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 9, p. 3.

¹⁹ Artikel 77wb, eerste lid, Sr.

²⁰ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 9, p. 3.

²¹ Artikel 77wb, tweede lid, Sr.

²² Artikel 77wc, tweede lid, Sr.

²³ Staatsblad 2008, 23, NvT, p. 8.

bij de voorwaardelijke veroordeling.²⁴ Deze beperking tot zes maanden komt in de tekst van het Besluit niet terug.

1.3.3 Overige wijzigingen

Uitbreiding van de mogelijkheden om jeugdsancties te combineren

Met de invoering van de nieuwe wet is het mogelijk om verschillende hoofdstraffen en maatregelen met elkaar te combineren: het cumulatieverbod²⁵ van jeugdsancties is opgeheven. Door de onbeperkte combinatiemogelijkheden kunnen jongeren een aanpak krijgen die past bij hun delictgedrag en achtergrondproblematiek, met als doel de effectiviteit van sancties te verhogen. Met de nieuwe wet wordt ook het belang van nazorg als onderdeel van een vonnis onderstreept. Met de gedragsmaatregel en de vergroting van combinatiemogelijkheden van sancties ontstaan meer mogelijkheden om te voorzien in een verplichte vorm van nazorg.

Voorwaarden bij schorsing voorlopige hechtenis

Voor de wetwijziging kon voorlopige hechtenis ten uitvoer worden gelegd door middel van het scholings- en trainingsprogramma (STP). Dit is een combinatie van activiteiten waaraan wordt deelgenomen door jeugdigen ter uitvoering van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. De nieuwe wet biedt de mogelijkheid het STP bij voorlopige hechtenis te laten vallen en hiervoor in de plaats een regeling te treffen die beter aansluit in de praktijk, zoals bijvoorbeeld schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. De mogelijkheid werd reeds gebruikt, maar het ontbrak nog aan een expliciete wettelijke basis.

Voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling

Om duidelijkheid te bieden over de bijzondere voorwaarden die in het kader van de voorwaardelijke veroordeling kunnen worden toegepast, worden de voorwaarden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur.²⁶

Aparte regeling conservatoir beslag

Het leggen van conservatoir beslag in de tot 2008 bestaande wet was beperkt tot misdrijven waarop een zware geldboete (vijfde categorie) stond. Enkele misdrijven die veelvuldig door jeugdigen worden gepleegd vielen hier buiten. De bestaande straf van verbeurdverklaring voorziet al in de mogelijkheid om goederen waarmee het feit is gepleegd in beslag te nemen. Voor het leggen van conservatoir beslag is geen band van het betreffende goed met het strafbare feit vereist. Verruiming van het conservatoir beslag voor jongeren vergroot de mogelijkheden van een lik-op-stuk-aanpak. Hierdoor krijgt men de mogelijkheid om ook bij minder zware feiten (vierde categorie) gebruik te maken van het conservatoir beslag.²⁷

²⁴ Staatsblad 2008, 23, NvT, p. 11.

²⁵ Voorheen in artikel 77g, tweede en derde lid, Sr.

²⁶ Zie Staatsblad 2008, 23, NvT.

²⁷ De verruiming houdt in dat de grens voor het leggen van conservatoir beslag is verlaagd naar feiten waarop een geldboete staat van tenminste de vierde categorie (max. € 18.500; zie art. 23 Sr). Geldboetes van de vijfde categorie hebben een bovengrens van € 74.000.

1.4 Onderzoeksopdracht en vraagstelling

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft PI Research een onderzoek uitgevoerd naar de invoering van de hierboven genoemde vernieuwingen in het jeugdstrafrecht. Het onderzoek vloeit voort uit de wettelijke bepaling dat de ingevoerde wijzigingen van het jeugdstrafrecht moeten worden geëvalueerd (zie § 1.2).

Het doel van het onderzoek is de invoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel en enkele andere wijzigingen in het jeugdstrafrecht te evalueren. De GBM is het belangrijkste onderdeel van de wetwijziging en ook in dit onderzoek is de aandacht voor een groot deel hierop gericht. Het onderzoek als geheel is niet alleen gericht op de procesmatige aspecten van de uitvoering (ontwikkelingen in de toepassing van de GBM en opvattingen daarover van betrokkenen uit de strafrechtsketen), maar ook op het 'plan', ofwel de veronderstellingen over de werkzaamheid van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen'.

De probleemstelling van het onderzoek luidt: In hoeverre worden de met de wetwijziging beoogde mogelijkheden en wijzigingen in de praktijk gebruikt?²⁸ Eén en ander is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. Wat is de inhoud van de wetwijziging en op grond waarvan wordt verondersteld dat de invoering van de gedragsmaatregel leidt tot betere mogelijkheden om het gedrag van jeugdigen, die één of meer strafbare feiten hebben begaan, te beïnvloeden.
2. In welke mate wordt, vóór de invoering van de nieuwe wet, door de Zittende Magistratuur gebruik gemaakt van straffen, maatregelen en bijzondere voorwaarden uit het jeugdstrafrecht?
3. In welke mate wordt, vóór de invoering van de nieuwe wet, gebruik gemaakt van de bestaande mogelijkheden om straffen en maatregelen uit het jeugdstrafrecht in combinatie met elkaar toe te passen?
4. In welke mate wordt, sinds de invoering van de wetwijziging, gebruik gemaakt van de 'oude' mogelijkheden om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren? Hoe worden deze ingevuld?
5. Hoe vaak wordt gebruik gemaakt van de nieuwe mogelijkheden (incl. sanctiecombinaties) die de wet, sinds de wijziging, creëert? Hoe worden deze ingevuld?

²⁸ Aanvankelijk was het de bedoeling om tevens in kaart te brengen in hoeverre veranderingen zouden optreden in cliëntstromen, als gevolg van de wetwijziging. De verwachting was namelijk dat de toepassing van de GBM in de plaats zou komen van gebruikelijke justitiële interventies (zoals de PIJ-maatregel en jeugdreclassering), hetgeen kostenverschuivingen met zich mee zou brengen. Jongeren die in de oude situatie op het budget van Justitie drukten, zouden bij de uitvoering van de GBM in de jeugdzorg terecht kunnen komen, die door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt gefinancierd. Van het onderzoek naar mogelijke volumeverschuivingen is in maart 2008 afgezien, in overleg met het WODC en de aanvrager van het onderzoek, het ministerie van Veiligheid en Justitie. Omstreeks die tijd was duidelijk geworden dat met name de beschikbare kwantitatieve informatiebronnen niet geschikt bleken te zijn voor het maken van betrouwbare schattingen. Ook bleek dossiermateriaal onvoldoende informatie te bevatten om een juist en volledig beeld te schetsen van de wijze waarop Bijzondere voorwaarden en GBM's concreet worden ingevuld met vormen van jeugdzorg (interventies, behandelingen e.d.).

6. In de plaats van welke sanctiemodaliteiten uit het 'oude' jeugdstrafrecht, en in welke aantallen, worden de nieuwe mogelijkheden (incl. sanctiecombinaties) toegepast?
7. Hoe verloopt de implementatie van de wetswijziging (in het bijzonder m.b.t. de GBM) en voldoet de wetswijziging aan de verwachtingen van de wetgever?

1.5 Onderzoeksopzet

1.5.1 Dataverzameling

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn gegevens verzameld die afkomstig zijn van en uit uiteenlopende informatiebronnen. Tabel 1.1 bevat hiervan een overzicht. Per bron wordt hieronder de in grote lijnen de aanpak beschreven. In de rapportage over de drie deelonderzoeken (waarover meer in § 1.6) worden nadere bijzonderheden over de aanpak gegeven.

Documentatie

Voor het onderzoek is documentatie van uiteenlopende aard verzameld. In de eerste plaats natuurlijke de wetstekst zelf en memorie van toelichting. Daarnaast zijn beleidsnota's, verslagen, websites, literatuur en dergelijke geraadpleegd.

'Vorbereiders' van de wetswijziging

Enkele personen die bij de voorbereiding van de wetswijziging zijn betrokken (de 'vorbereiders') zijn geïnterviewd in het kader van de planevaluatie. De interviews, die vlak na de inwerkingtreding van de wet hebben plaatsgevonden, zijn er op gericht te achterhalen wat de onderbouwing was van de wetswijzigingen (met daarbij speciale aandacht voor de GBM). Ook de inbedding van de wijzigingen in het bestaande stelsel van jeugdsancties is in deze gesprekken aan de orde gesteld.

Vertegenwoordigers van de strafrechtsketen en de jeugdzorg

In de arrondissementen Almelo, Utrecht en Zwolle zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers uit de jeugdstrafrechtsketen. Kinderrechters, jeugdofficieren van Justitie en vertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering zijn daarvoor benaderd. Bij elkaar gaat het hierom tien deskundigen. Vooraf werd verwacht werd dat genoemde arrondissementen een goede afspiegeling zouden zijn van bestaande verschillen tussen arrondissementen qua verstedelijkingsgraad.

Aan de hand van de interviews is getracht informatie te verzamelen over de mate waarin de nieuwe sanctiemogelijkheden in de plaats zijn gekomen van de sanctiemodaliteiten uit het 'oude' jeugdstrafrecht, waarbij de belangstelling in dit verband hoofdzakelijk is toegespitst op de GBM. Ook is aan de orde gekomen hoe de implementatie van de wetswijziging is verlopen en in hoeverre deze ontwikkeling strookte met de oorspronkelijke verwachtingen van de wetgever en van de betrokkenen zelf. In het kader van de planevaluatie (vraag 1) zijn de genoemde functionarissen bevraagd over de programmatheorie die aan de nieuwe wetgeving ten grondslag ligt.

De interviews zijn voor het eerst afgenomen in januari en februari 2009 (ongeveer één jaar na de inwerkingtreding van de wet) en zijn in dezelfde maanden van 2010

herhaald. Daarbij is geprobeerd zoveel mogelijk dezelfde respondenten te spreken. Paragraaf 6.3.2 bevat meer gedetailleerde informatie over de opzet en de gevolgde werkwijze.

Tabel 1.1 **Overzicht van geraadpleegde informatiebronnen, geordend naar onderzoeksvraag.**

Onderzoeksvraag	Informatiebron						
	Documentatie	Vorbereiders wetswijziging	Vertegenwoord. strafrechtsketen ^b	Informatiesyst. / databanken	Dossiers		
Inhoud wetswijziging en veronderstelde werkzaamheid?	X	X	X				
Nulmeting: toepassing van straffen, bijzondere voorwaarden en maatregelen?				X			
Nulmeting: welke combinaties van straffen en maatregelen?				X		X	
Nameting: welke 'oude' straffen, maatregelen en combinaties daarvan?				X			
Nameting: toepassing van nieuwe sanctiemodaliteiten (incl. combinaties)?				X		X	
Nameting: vergelijking nieuwe t.o.v. oude praktijk van toepassing van straffen, maatregelen (incl. combinaties).			X	X			
Hoe verloopt implementatie en voldoet wetswijziging aan verwachtingen?		X	X				

^a Voor de beantwoording van onderzoeksvragen 2 tot en met 6 zijn gegevens verzameld over gehele kalenderjaren. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetswijzigingen en de periode waarin de nieuwe sanctiemogelijkheden beschikbaar zijn gekomen. In de tabel zijn deze aangeduid met 'nulmeting', respectievelijk 'nameting'.

^b Bedoeld worden kinderrechtshouders, jeugdofficieren van Justitie en medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau jeugdzorg (i.c. jeugdreclassering).

Informatiesystemen en databanken

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen 2 tot en met 6, is de Onderzoek- en Beleidsdatabank Justitiële Documentatie (OBJD) van het WODC geraadpleegd. Op grond van deze bron is getracht inzichtelijk te maken in welke mate – vóór en sinds de invoering van de nieuwe wet – (combinaties van) straffen, maatregelen en bijzondere voorwaarden uit het jeugdstrafrecht, zijn toegepast. De jaren 2004-2006 zijn gebruikt voor de 'nulmeting'. In de veronderstelling dat daarmee een stabiele, betrouwbare *baseline* zou kunnen worden beschreven, omvat de nulmeting meerdere jaren. Aanvankelijk werd verwacht dat de nieuwe wet ingevoerd zou worden in 2007. Uiteindelijk gebeurde dat in februari 2008 en zijn in het najaar van 2008 de eerste gedragsbeïnvloedende maatregelen opgelegd. Het eerste volledige

kalenderjaar waarin de nieuwe sanctiemodaliteiten beschikbaar waren is 2009. Op dit jaar heeft de nameting betrekking.²⁹

OMData, een informatiesysteem van het Parket-Generaal, is geraadpleegd om zaken te kunnen selecteren waarin een bijzondere voorwaarde en/of de GBM is opgelegd. Deze selectie stond aan de basis van het dossieronderzoek (zie hierna). OMData bevat instroom- en afdoeninggegevens van verdachten van strafbare feiten. Het is primair bestemd als beleidsinformatiesysteem voor de arrondissementen en voor het landelijk parket. In tegenstelling tot de OBD is deze database niet geanonimiseerd.

Dossiers

Om informatie te verkrijgen over de invulling van de Bijzondere voorwaarde en de GBM zijn op het niveau van individuele jongeren dossiers onderzocht. Dit onderzoek heeft in twee rondes plaatsgevonden bij de parketten van de eerder genoemde drie arrondissementen.³⁰ Het doel van het dossieronderzoek is na te gaan hoe de hulp of (jeugd)zorg, die door de rechter wordt opgelegd, is ingevuld en of deze invulling wordt gemotiveerd (en zo ja, vervolgens: hoe?). Vóór de inwerkingtreding van de wetwijzigingen kon de kinderrechter in het kader van Bijzondere voorwaarden zulke hulp of zorg afdwingen. Het dossieronderzoek in de eerst ronde, die de jaren 2004-2006 omvat, spitste zich toe op de analyse van opgelegde Bijzondere voorwaarden. In de tweede ronde, waarvoor gegevens uit 2009 zijn gebruikt, is onderzoek gedaan naar de invulling van de GBM. Bovendien is nagegaan of de invulling van de GBM (en de motivering) anders is dan die in het geval van de Bijzondere voorwaarden. De gegevens die in de twee rondes zijn verzameld zijn gebruikt voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5.

Er is naar gestreefd om per ronde ongeveer 250 dossiers in het onderzoek te betrekken. Een voorwaarde voor selectie van casus was dat de dossiers informatie bevatten over sancties die formeel door de kinderrechter zijn opgelegd; lopende procedures waren derhalve uitgesloten. Met dit als uitgangspunt zijn (per ronde) bij het Parket-Generaal parketnummers opgevraagd van onherroepelijk afgedane jeugdstrafrechtzaken, waarin een bijzondere voorwaarde of een GBM is opgelegd (in de betrokken arrondissementen). De resultaten van deze zoekactie staan in Tabel 1.2. Voor de zaken waarin Bijzondere voorwaarden voorkwamen is hieruit een a-selecte steekproef van 85 parketnummers per arrondissement getrokken. Voor de analyse van de GBM-casus is geen steekproef getrokken; alle dossiers uit 2009, met

²⁹ In de oorspronkelijke onderzoeksopzet was voorzien in drie nametingen. In overleg met het WODC en de aanvrager van het onderzoek, het ministerie van Veiligheid en Justitie is (in mei 2011) besloten dit aantal te beperken tot de nameting over het jaar 2009. Daarmee is afgezien van de geplande nametingen voor 2010 en 2011. Het bescheiden volume van GBM's – het meest prominente onderdeel van de nieuwe 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' – en de geringe groei hiervan sinds 2008 vormde de belangrijkste grond voor dit besluit. In Deel II en, vooral, Deel III van dit rapport worden resultaten gepresenteerd die één en ander nader zullen verduidelijken en verklaren.

³⁰ Om dezelfde reden als in voetnoot 29 is beschreven, is het aantal rondes van dossieronderzoek teruggebracht. Aanvankelijk was het de bedoeling om dit onderzoek in de geplande nametingen van 2010 en 2011 te herhalen.

informatie over opgelegde GBM's, zijn in het onderzoek betrokken. De arrondissementen is vervolgens het verzoek gedaan om de betreffende dossiers te mogen inzien. Overigens, in de eerste analyseronde bleken veertien geselecteerde dossiers niet beschikbaar voor het onderzoek.

Tabel 1.2 Beschikbare en geselecteerde dossiers voor het dossieronderzoek in drie arrondissementen, in twee rondes.

Dossiers	Nulmeting (2004-2006)	Nameting (2009)
Dossiers met vermelding Bijzondere voorwaarde of GBM	2.102	836
Geselecteerde dossiers voor analyse (a-select)	255	256
Geanalyseerde dossiers	241	256
informatie bevattend over GBM	-	19

1.5.2 Data-analyse

De verzamelde gegevens zijn voor een deel kwalitatief. De gegevens afkomstig uit de interviews, dossiers en documentatie zijn gsystematiseerd en op inhoud geanalyseerd. De databankgegevens (OBJD) lenen zich voor kwantitatieve analyses. Hierover is met behulp van beschrijvende statistieken gerapporteerd, zoals gemiddelden en relatieve frequentietellingen (percentages). Na de nulmeting zijn de gegevens aangevuld met data van de nameting. Dit biedt de basis voor een vergelijking waarin wordt nagegaan of de toepassing van sanctiemodaliteiten zich, ten gevolge van de nieuwe wet, op een andere wijze heeft ontwikkeld. Deze vergelijking gebeurt 'op zicht', dat wil zeggen dat statistische toetsing van verschillen niet plaatsvindt. De reden hiervoor is dat de meeste voor dit rapport relevante veranderingen relatief klein zijn, zodat ze statistisch niet betrouwbaar kunnen worden getoetst.

1.6 Leeswijzer

Na dit hoofdstuk volgen twaalf hoofdstukken, die verslag doen van de uitvoering en de resultaten van dit onderzoek. De hoofdstukken zijn verdeeld over de drie delen waaruit dit rapport bestaat. Elk deel omvat een deelonderzoek.

Deel I (Hoofdstuk 2 t/m 5) behandelt de doorlichting van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen'. Deze analyse (de 'planevaluatie') moet hoofdzakelijk antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag. Hierin wordt gevraagd naar de onderbouwing van de veronderstelling dat de GBM (en enkele andere wijzigingen van de wet) tot betere mogelijkheden leidt om het gedrag van jeugdigen te beïnvloeden. Om uitspraken hierover te kunnen doen zijn de wetstekst, Kamerstukken, literatuur en andere documentatie bestudeerd.

Deel II van dit rapport (Hoofdstuk 6 t/m 9) bespreekt de ervaringen die justitiële ketenpartners hebben met de invoering van de GBM in het arrondissement waar zij werkzaam zijn. De gegevens die worden gerapporteerd zijn gebaseerd op interviews met kinderrechters, jeugdofficieren van Justitie, raadsmedewerkers en jeugdreclasserders in drie arrondissementen. Tezamen geven de resultaten een impressie van het verloop van het implementatieproces 'op locatie' en van de

percepties die in de praktijk bestaan over de mogelijkheden van deze nieuwe maatregel. Dit geheel beoogt een antwoord te geven op onderzoeksvraag 7.

Deel III bevat voornamelijk het kwantitatieve deel van dit onderzoek (zie Hoofdstuk 10 t/m 13). Door de praktijk van sanctietoepassing van vóór 1 februari 2008 te vergelijken met de praktijk zoals die zich na die datum heeft ontwikkeld, wordt getracht (mogelijke) trends te benoemen in de oplegging van straffen, maatregelen, bijzondere voorwaarden en combinaties daarvan. De gegevens die in het verlengde van onderzoeksvragen 2 tot en met 6 zijn verzameld, moeten hiervoor de basis bieden.

Hoofdstuk 14 sluit dit rapport af. Hierin worden de conclusies uit de afzonderlijke delen met elkaar in verband gebracht en vindt een beschouwing van de belangrijkste implicaties hiervan plaats.

Tot slot nog deze opmerking vooraf. In de hoofdstukken die volgen zijn omwille van de leesbaarheid enkele veelvoorkomende termen soms afgekort (zoals GBM voor de gedragsbeïnvloedende maatregel of RvdK voor Raad voor de Kinderbescherming). Aan het eind van dit rapport is deze terminologie èn hun verkorte weergave opgenomen in een 'Lijst van gebruikte afkortingen'.

Deel I

Doorlichting vanuit pedagogisch perspectief

De planevaluatie

2 De planevaluatie: doel en werkwijze

2.1 Evaluatie van plannen en achterliggende ideeën

In verschillende nota's hebben opeenvolgende kabinetten plannen gelanceerd om de criminaliteit onder jeugdigen aan te pakken (o.a. *Naar een veiliger samenleving*, 2002). In beleidsprogramma's als *Terugdringen Recidive* (2004) en *Jeugd Terecht* (2002) heeft het ministerie van Justitie maatregelen aangekondigd en middelen vrijgemaakt, die moeten bijdragen aan een vermindering van recidive (zie bijv. Wartna, 2005, 2009). Of dit doel met het ingezette beleid ook daadwerkelijk wordt verwezenlijkt is de vraag. Ook met betrekking tot het 'effect' van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' zal de vraag moeten worden beantwoord of de betreffende wetswijzigingen hebben geleid tot het beoogde succes van recidivevermindering. Ofschoon de wetswijziging primair tot doel heeft om justitiële autoriteiten ruimere mogelijkheden te bieden om het gedrag van jeugdigen te beïnvloeden, is de "(...) gedragsinterventie (...) gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag om ondermeer recidive te voorkomen".³¹

Maar de vaststelling van het uiteindelijke succes (in termen van recidivevermindering) is het sluitstuk van de 'evaluatieketen': een reeks onderzoeksactiviteiten die informatie opleveren over de effecten of resultaten van beleid en programma's. De recidivevraag staat centraal in de laatste van drie fasen, de productevaluatie. Daaraan voorafgaand vindt de procesevaluatie plaats, die tot doel heeft inzicht te bieden in de procesmatige aspecten van de invoering van het beleid of het programma en de toepassing daarvan in de praktijk. De eerste fase van de keten bestaat uit de planevaluatie, die idealiter plaatsvindt vóór de implementatie van het nieuwe beleid of programma. Door middel van de planevaluatie worden de plannen doorgelicht en wordt zo nauwkeurig mogelijk vastgesteld welke effecten men van het nieuwe beleid of programma mag verwachten (Wartna, 2005, 2009).

In dit hoofdstuk en de volgende drie hoofdstukken staat de planevaluatie van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' centraal. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de bijzonderheden van de uitgevoerde analyses besproken en wordt beschreven welke werkwijze is gevolgd. In Hoofdstuk 3 komt de eerste stap van de planevaluatie aan bod. Hierin wordt beschreven wat de motivering van de wetgever is geweest om strafrechtelijke vernieuwing voor te stellen. In Hoofdstuk 4 wordt getracht de 'programmatheorie' te reconstrueren die aan de wetswijziging ten grondslag ligt (tweede stap van de planevaluatie). Hoofdstuk 5 bevat een resumé van de bevindingen, waarmee de onderzoeksvragen die aan dit deelonderzoek ten grondslag liggen worden beantwoord.

³¹ De minister in antwoord op Kamervragen (Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8, p. 4).

2.2 Te beantwoorden onderzoeksvragen

De planevaluatie moet antwoord geven op onderzoeksvraag 1, die luidt: *Wat is de inhoud van de wetswijziging en op grond waarvan wordt verondersteld dat de invoering van de gedragsmaatregel leidt tot betere mogelijkheden om het gedrag van jeugdigen, die één of meer strafbare feiten hebben begaan, te beïnvloeden?* Deze onderzoeksvraag is opgesplitst in de volgende deelvragen.

- a. Welke ideeën liggen ten grondslag aan de wetswijziging?
- b. Hoe ziet de programmatheorie achter de wetswijzigingen ten aanzien van de gedragsmaatregel eruit? Welke mechanismen en welke assumpties zitten hier achter? Meer concreet: welke mechanismen (factoren) zouden ervoor verantwoordelijk zijn dat de wetswijziging leidt tot een reductie van gedragsproblemen bij de betrokken jongeren, en onder welke aannames?
- c. Welke empirische onderbouwing bestaat er voor die mechanismen (factoren)?

De planevaluatie moet daarnaast een antwoord geven op (het tweede deel van) onderzoeksvraag 7. Deze vraag is: (...) *voldoet de wetswijziging aan de verwachtingen van de wetgever?*

2.3 De planevaluatie

2.3.1 Reconstructie van de onderliggende theorie

Wijziging van beleid of wetgeving gebeurt op grond van bepaalde veronderstellingen over de werkzaamheid van de voorgenomen ingreep – expliciete, maar vaak ook impliciete veronderstellingen over middel-doelrelaties en/of normatieve relaties in een bepaalde sociale context. Dit geheel van veronderstellingen of opvattingen – de logica of ratio – wordt een beleids- of programmatheorie genoemd. De juistheid van deze theorie is mede bepalend voor het succes van het voorgenomen beleid. Maar niet alleen de onderliggende theorie moet kloppen, ook de uitwerking of de uitvoerbaarheid van de theorie is van belang. Bij de vertaling van de theorie in concrete plannen voor de praktijk worden eveneens veronderstellingen gedaan over de werking van de maatregelen. Daarmee is de programmatheorie geen theorie in wetenschappelijke zin, maar een theorie uit de (beleids)praktijk, een handelingstheorie, zoals blijkt uit teksten waarin bepaalde handelingen worden beschreven en gemotiveerd. Het gaat hier om specifieke acties die een actor zich voorneemt, met als doel een effect in een bepaalde sociale context te bewerkstelligen. Het succes van voorgenomen wets- of beleidswijzigingen hangt mede af van de deugdelijkheid van de programmatheorie. Een onvolkomen of onjuiste theorie draagt het risico dat de verkeerde maatregelen worden genomen, dat ingrepen worden gedaan met een (te) geringe trefzekerheid of dat regelingen worden getroffen die niet uitvoerbaar blijken (Bijl, 1996; Van de Graaf, 1988; Klein Haarhuis & Leeuw, 2004; Wartna, 2005).

Om vast te stellen of de programmatheorie een geheel van juiste, deugdelijke veronderstellingen vormt, dienen deze veronderstellingen te worden opgespoord en geformuleerd. Dit wordt de reconstructie van een programmatheorie genoemd (vgl. Hoogerwerf, 1984; Leeuw, 1983).

2.3.2 Opzet en werkwijze

De huidige planevaluatie is erop gericht om de onderbouwing van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' in kaart te brengen. Op grond hiervan kunnen uitspraken worden gedaan over het succes (effecten) dat van de wetswijziging mag worden verwacht (Klein Haarhuis & Leeuw, 2004; Wartna 2005).

Bronnen

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn relevante schriftelijke bronnen bestudeerd, zoals de wetstekst, de memorie van toelichting en andere kamerstukken (van de Eerste en Tweede Kamer; nummer 30 332), adviezen en reacties van belanghebbende raden en colleges,³² alsmede belangrijke beleidsnota's als *Jeugd terecht* en *Naar een veiliger samenleving*. Daarnaast zijn aanvullende gesprekken gevoerd met drie leden van de departementale werkgroep die de wetswijziging heeft voorbereid. De gesprekken waren gebaseerd op een semi-gestructureerd interviewprotocol.

Aanpak van de analyse

Bij de analyse van de veronderstellingen die aan de wetswijziging ten grondslag liggen is de aanpak gevolgd die doorgaans wordt uitgevoerd bij de doorlichting van gedragsinterventies of -programma's. Dit soort analyses zijn erop gericht te achterhalen waarom en hoe bepaalde, gewenste uitkomsten (doel) bij een bepaalde groep van individuen (doelgroep) door een bepaalde aanpak (interventie), zouden kunnen worden gerealiseerd. Als de elementen doel, doelgroep en interventie op een logisch-consistente en plausibele manier met elkaar in verband kunnen worden gebracht, wordt gesproken van een expliciete interventie- of programmatheorie – een overtuigend relaas over de veronderstelde werkzaamheid van de interventie (Van Yperen, Bijl & Veerman, 2008).

In het huidige verband – waarin de potentiële werkzaamheid wordt onderzocht van een nieuw sanctiebeleid, neergelegd in een aantal wetswijzigingen – wordt de houdbaarheid van dezelfde basishypothese getoetst. De veronderstelling is dat *de beoogde wetswijziging (aanpak of beleidsmaatregel) bij een specifieke groep jeugdige justitiabelen (doelgroep) de gewenste reductie van gedragsproblemen die aan criminaliteit ten grondslag liggen (doel) op zal leveren*. Ook op beleidsniveau, dat het niveau van specifieke gedragsinterventies overstijgt, geldt dat een programmatheorie de elementen doel, doelgroep en interventie of beleidsmaatregel logisch met elkaar behoort te verbinden en dat plausibel wordt gemaakt dat het voorgestelde beleid – op papier – zou kunnen werken, effectief zou kunnen zijn. De analyse is dus hetzelfde, maar heeft in het huidige verband betrekking op een hoger abstractieniveau.

³² De volgende raden en colleges zijn om advies gevraagd: College van procureurs-generaal, Interprovinciaal Overleg, Nederlandse Orde van Advocaten, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Raad voor de rechtspraak, Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming. De uitgebrachte adviezen waren vrijwel geheel gericht op de bestuurlijke en juridische aspecten van het wetsvoorstel. Vanuit pedagogisch oogpunt zijn er door genoemde raden en colleges geen reacties gegeven die van belang zijn in het kader van onderhavige planevaluatie (zie in dit verband § 2.4). Om die reden worden de adviezen hier verder buiten beschouwing gelaten.

2.4 Focus en reikwijdte

Ter afsluiting van dit hoofdstuk wordt de aandacht gevestigd op de invalshoek die is betrokken bij de uitvoering van de planevaluatie. De gekozen invalshoek is gebaseerd op de volgende overwegingen.

Ten eerste is de gedragsbeïnvloeding van minderjarige justitiabelen en de potentiële effecten daarvan het object van deze planevaluatie. Daarmee is vooral een pedagogische invalshoek gekozen. De focus op pedagogische aspecten is het meest duidelijk in de vraag naar de ratio van de wetwijziging. Centraal in dit deelonderzoek staat de vraag of de ingevoerde wijziging van het jeugdstrafrecht – in theorie – leidt tot betere mogelijkheden om het gedrag van jeugdigen te beïnvloeden. Geanalyseerd wordt welke ideeën en veronderstellingen aan de invoering van de maatregelen ten grondslag liggen. Daarbij wordt met name gekeken naar de validiteit van deze veronderstellingen – waarom en op welke gronden deze wetwijziging er toe zou moeten of zou kunnen bijdragen dat er betere mogelijkheden worden gerealiseerd om het gedrag van jeugdigen te beïnvloeden. Door die focus op gedragsbeïnvloeding vallen de juridische aspecten van de wetwijziging (zoals bijv. de ‘helderheid over de ruimte van het onschuldbeginsel’) buiten het bestek van de huidige analyse.

Ten tweede is de oorspronkelijke focus van de planevaluatie beperkt tot de gedragsmaatregel (zie § 2.2). Maar behalve de invoering van de GBM beoogt de wetwijziging door middel van enkele andere bepalingen de pedagogische invloed van het jeugdsanctiepakket te vergroten. De verruiming van mogelijkheden om sancties te combineren is daar een voorbeeld van. In de analyse, waarvan de volgende hoofdstukken verslag doen, zijn ook deze ‘aanvullende’ bepalingen betrokken. Hierdoor heeft de analyse betrekking op het pakket van nieuwe maatregelen en sanctiewijzigingen die tezamen tot doel hebben strafrechtelijk de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen te vergroten. De eerder geformuleerde onderzoeksvraag, die is ontleend aan de opdrachtomschrijving voor dit onderzoek, wordt derhalve ruimer geïnterpreteerd en omvat naast de gedragsmaatregel ook de andere wijzigingen die tot doel hebben om gedrag van jeugdigen (in een strafrechtelijk kader) te beïnvloeden.

3 Ten grondslag liggende ideeën

3.1 De uitgangssituatie

De eerste stap van de planevaluatie bestaat uit een probleemanalyse van de uitgangssituatie. Hieruit moet naar voren komen waarom de geldende wetgeving niet (geheel) meer voldoet en waarom de wetgever een wijziging van het jeugdstrafrecht derhalve nodig heeft gevonden. Dit hoeft niet per sé te betekenen dat er een tekortkoming in de wet (in de zin van een maas of een gat) is geconstateerd die ongedaan gemaakt moet worden. 'Het probleem' kan ook bestaan uit de wens om de praktijk beter te laten aansluiten op nieuwe inzichten in of visies op de aanpak van jeugdcriminaliteit. Uit de probleemanalyse vloeit min of meer automatisch een (vaak nog globaal) beeld voort van de wenselijke of na te streven nieuwe situatie. Aan dit beeld liggen veronderstellingen ten grondslag over de relatie tussen factoren die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan en de instandhouding van het probleem en factoren die mogelijk hierin veranderingen ten goede kunnen brengen.

Probleemanalyse en veronderstellingen over oplossingen zouden in het huidige kader de motivering van de wetswijziging moeten vormen. Dit relaas zou een antwoord moeten geven op de eerste deelvraag (zie § 2.2), die luidt: Welke ideeën liggen ten grondslag aan de wetswijziging? Hierover gaat de volgende paragraaf.

3.2 Probleemanalyse: knelpunten in de geldende wetgeving

Een heldere probleemanalyse is ten eerste van belang voor de legitimering van voorgenomen wijzigingen of vernieuwingen, maar ook richtinggevend voor de formulering van de oplossing van het probleem. Naarmate de probleemsituatie explicieter, eenduidiger en omvattender is beschreven, bestaat er een betere basis voor de ontwikkeling van ideeën en maatregelen die daadwerkelijk aan de oplossing kunnen bijdragen.

Het jeugdstrafrecht is van oudsher mede gericht op de (her)opvoeding van jeugdigen. Een aantal jaar geleden werden vanuit de praktijk van het jeugdstrafrecht verschillende knelpunten gesignaleerd die de realisering van de pedagogische doelstelling belemmerden. Nieuwe wettelijke mogelijkheden werden nodig bevonden om de criminaliteit onder jeugdigen effectiever te kunnen aanpakken (*Handreiking jeugdstrafrecht*, 2004; *Jeugd Terecht*, 2002; Kempen, 2008).

De behoefte kwam in grote lijnen voort uit drie soorten bezwaren tegen het toen beschikbare sanctiearsenaal. Ten eerste meende men dat de aard en de inhoud van de strafrechtelijke reactie niet voldoende tegemoet kwam aan de bestaande behoefte aan gedragsbeïnvloeding. In de memorie van toelichting wordt een lacune in het sanctiepakket gesignaleerd. Aan de ene kant was de PIJ-maatregel vaak een te zwaar middel, terwijl aan de andere kant de voorwaardelijke veroordeling en de taakstraf niet zelden te licht bleken. Hoe vaak sancties te zwaar of te licht bleken, is

niet getalsmatig onderbouwd. In antwoord op Kamervragen hierover zei de minister van Justitie dat hij zich in dezen heeft gebaseerd op deskundigen in de strafrechtelijke praktijk.³³ In die praktijk was er behoefte aan een 'gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen', die wat betreft duur en zwaarte tussen de bestaande mogelijkheden in zou liggen.³⁴ Of, zoals één van de geïnterviewde deskundigen het verwoordde, de wetwijziging moest er toe bijdragen dat een evenwichtiger opbouw van jeugdsancties tot stand zou komen. Twee andere deskundigen voegden hier aan toe dat het uit oogpunt van effectiviteit wenselijk was dat jeugdzorgprogramma's en -interventies formeel zouden worden gekoppeld aan het strafrechtelijk kader, waardoor straf en zorg in één systeem gecombineerd worden. Een nieuw element hierin is dat de rechter de zorg oplegt, hetgeen impliceert dat deze ook directer invloed heeft op de invulling en zicht heeft op het verloop van de behandeling of begeleiding van jeugdigen.

Om de gesignaleerde lacune op te lossen werden in de praktijk weliswaar al diverse mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding toegepast,³⁵ maar daarop is het jeugdstrafrecht er, volgens de wetgever, niet overzichtelijker op geworden. Uitvoeringsinstanties hebben aangegeven dat – vanuit het onschuldbeginsel en proportionaliteitsbeginsel³⁶ – onduidelijkheid is gegroeid over wat wel en niet mogelijk is in de voorwaardelijke sfeer. De wetwijziging zou hierin de gewenste helderheid moeten verschaffen door middel van een expliciete wettelijke basis voor de gedragsbeïnvloeding van jeugdigen.³⁷

De tweede categorie van bezwaren tegen het sanctiearsenaal betrof de ruimte die bestond om strafrechtelijk ingrijpen op het individu toe te snijden. De wet stelde beperkingen aan de mogelijkheden om jeugdsancties te combineren, waardoor er onvoldoende 'maatwerk' kon worden geboden.³⁸ De strafrechtelijke reactie kon daardoor onvoldoende afgestemd worden op de persoon van de jeugdige en diens leefomstandigheden.

Ten derde werd de opvatting breed gedeeld dat de wet tekortschoot inzake de *timing* of de snelheid van de strafrechtelijke ingreep. Afgezien van het maatschappelijke belang van 'lik-op-stuk', is snelheid van handelen vanuit pedagogisch oogpunt een belangrijk kenmerk van effectief ingrijpen. Behandeltermijnen, capaciteitsnood, agendaproblemen, beperkte zittingscapaciteit et cetera bleken snel handelen in de praktijk vaak te belemmeren. Daarom was er behoefte aan verruiming van de

³³ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8, p. 9.

³⁴ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 6.

³⁵ In het kader van de voorwaardelijke veroordeling wordt bijvoorbeeld als bijzondere voorwaarde het aanvaarden van jeugdzorg dan wel het volgen van een individuele trajectbegeleiding opgelegd. De jeugdreclassering vervult hierin, zowel uitvoerend als coördinerend, een belangrijke taak.

³⁶ Beide beginselen behoren tot de grondbeginselen van het Nederlandse strafprocesrecht. Het onschuldbeginsel houdt in dat een ieder die wordt beschuldigd van een strafbaar feit voor onschuldig gehouden wordt totdat zijn schuld overeenkomstig de wet is bewezen. Volgens het proportionaliteitsbeginsel mag strafrechtelijk ingrijpen niet onevenredig zwaar zijn en moet het in de juiste verhouding staan tot het begane feit (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 14).

³⁷ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8, p. 5.

³⁸ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8, p. 15.

mogelijkheden om in de fase van de voorlopige hechtenis, vooruitlopend op een veroordeling door de rechter, alvast te kunnen starten met een vorm van gedragsbeïnvloeding (evenals aan een duidelijke wettelijke grondslag daarvoor). Om snel te kunnen reageren werd in de praktijk veelvuldig gebruik gemaakt van de schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. Hiervoor ontbrak echter een expliciete wettelijke basis. Rechtsongelijkheid werd hierdoor in de hand gewerkt; arrondissementen voerden in dat opzicht niet allemaal hetzelfde beleid.³⁹

3.3 Veronderstellingen die aan de oplossing ten grondslag liggen

De wetswijziging had hoofdzakelijk een juridisch doel. Volgens één van de geïnterviewde deskundigen dienen de veranderingen die zijn ingevoerd er voor een belangrijk deel toe een wettelijke basis te bieden aan een in de loop der tijd gegroeide praktijk. Aan veldorganisaties wordt daarmee meer duidelijkheid geboden over het juiste juridisch kader voor de toepassing van de verschillende strafrechtelijke interventies, waardoor rechtsgelijkheid en uniformiteit zouden moeten worden bevorderd. Daarnaast, stelden de andere deskundigen, wordt rechters de mogelijkheid geboden om meer regie te voeren in en toezicht te houden op het verlenen van noodzakelijk geachte jeugdzorg aan jongeren die een strafbaar feit hebben gepleegd. Met de wetswijziging wordt de zorg voor jeugdigen als het ware geïncorporeerd in het jeugdstrafrecht.⁴⁰

Naast de oplossing van juridische knelpunten impliceerde de wetswijziging ook een aantal verbeteringen in pedagogische zin. Door de rechter meer ruimte te bieden bij het opleggen van sancties, beoogde de wetgever de gesignaleerde tekortkomingen ongedaan te maken. Daarbij werd expliciet verondersteld dat de verruiming tot betere mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding zou leiden en – daarmee – tot een verhoging van de effectiviteit van de sancties.⁴¹ Is deze veronderstelling valide? Bieden de voorgestelde veranderingen perspectief op succes? Zouden de wijzigingen (in theorie) ook in pedagogische zin kunnen gaan werken?

De bestudeerde teksten over de wetswijziging geven geen rechtstreeks antwoord op deze vragen. De veronderstellingen die aan de oplossingen ten grondslag liggen zijn impliciet. Wel appelleren de oplossingen aan beschikbare wetenschappelijke kennis over de effectieve aanpak van antisociaal of delinquent gedrag. Meer indirect zou dit ondersteuning kunnen opleveren voor de verwachting dat de voorgestelde vernieuwingen kunnen bijdragen aan een hogere effectiviteit.

Bedoelde wetenschappelijke kennis maakt deel uit van de '*What works* literatuur'. Dit kennisbestand is gebaseerd op tientallen meta-evaluaties van honderden interventieprogramma's voor jongeren met antisociaal en delinquent gedrag, die op methodologisch verantwoorde wijze zijn onderzocht. Deze evaluaties hebben duidelijk gemaakt wat 'algemeen werkzame factoren' zijn in de aanpak van jeugdcriminaliteit. Anders gezegd: zij bieden inzicht in wat aantoonbaar 'werkt' bij het

³⁹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 2, 14.

⁴⁰ Zie ook: Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 2, 18.

⁴¹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 2, 18.

voorkomen van recidive, en bij wíe (*what works for whom*) (Hermanns & Van der Laan, 2002; Junger-Tas & Slot, 2001; Van der Laan, 2006; Van der Laan & Slotboom, 2002; Thomas, 2004; Van Yperen, Bijl & Veerman, 2008). Behalve de *What works*-beginselen haken de veronderstellingen ook aan bij een bekend pedagogisch basisprincipe aangaande de effectiviteit van straffen en vooral de *timing* daarvan.

De bedoelde beginselen worden in het onderstaande kort besproken. Om te beginnen worden in de *What works* literatuur – onder meer – twee beginselen of uitgangspunten van doeltreffende interventies genoemd, die in het huidige verband relevant zijn. Programma's die deze beginselen huldigen zijn doorgaans succesvoller en effectiever in de aanpak van antisociaal en delinquent gedrag.

Het risicobeginsel

Meer in het algemeen heeft gedragsbeïnvloeding tot doel de negatieve, antisociale ontwikkeling van jeugdigen te doorbreken en om te buigen in een gewenste richting, waarbij jeugdigen actief en constructief participeren in de samenleving. Het voorkomen van terugval in oude, ongewenste en criminele gedragspatronen is hoofdzaak. Het risicobeginsel schrijft voor dat de intensiteit van de gedragsinterventie dient aan te sluiten op het risico dat de betrokkene recidiveert. Hoe groter de kans dat de jongere in herhaling zal vervallen, des te intensiever en omvattender de hulp moet zijn.⁴² Wordt het recidiverisico gering geacht, dan kan worden volstaan met een relatief lichte ingreep (bijv. in de vorm van een geldboete of een korte taakstraf) of zelfs helemaal geen strafrechtelijke reactie. Een juiste afstemming van reactie op recidiverisico is cruciaal. Onjuiste afstemming – in de zin van *tè licht* of *tè zwaar* – kan zelfs contraproductief werken, dat wil zeggen, een verergering van de problematiek tot gevolg hebben (en uiteindelijk meer recidive). Voor de toepassing van dit beginsel zijn betrouwbare en valide instrumenten voor risicobepaling noodzakelijk.

Van de strafrechtelijke veranderingen die met de wetwijziging zijn ingevoerd heeft vooral de gedragsmaatregel een duidelijke relatie met het risicobeginsel. Maar in de toelichting op de wet wordt aan het belang van dit beginsel, zoals hieronder zal blijken, niet gerefereerd. Opmerkelijk is dat bij een ander aspect van de wetwijziging, te weten de verruiming van de mogelijkheden om jeugdsancties te combineren, dat veel explicieter gebeurt.⁴³

Met de invoering van de gedragsmaatregel is een meer geleidelijke opbouw van lichte naar zware sancties binnen het jeugdstrafrecht ontstaan. De wetgever beoogt met deze maatregel voor delinquente jongeren "(...) een passende reactie te bieden teneinde hun criminele carrière tijdig te stoppen en verder afglijden van deze jeugdigen te voorkomen."⁴⁴ Met de totstandbrenging van een meer gedifferentieerd arsenaal van gedragsinterventies is gedeeltelijk gevolg gegeven aan het

⁴² Bij een intensieve interventie moet worden gedacht aan activiteiten die veertig tot zeventig procent van iemands tijd in beslag nemen, gedurende drie tot negen maanden (Van der Laan & Slotboom, 2002).

⁴³ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 11-12.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 5.

risicobeginsel. Hoewel men oog lijkt te hebben voor een juiste (“passende”) afstemming van de pedagogische reactie op de normoverschrijding, blijft de relatie met het recidiverisico (“criminele carrière”, “verder afglijden”) hoofdzakelijk impliciet.⁴⁵ In elk geval ontbreekt de aanwijzing dat een valide risicobepaling noodzakelijk is om de juiste interventie te kunnen selecteren. Over de intensiteit van de op te leggen gedragsinterventie, gegeven de hoogte van het recidiverisico, laat de wetgever zich evenmin uit. Afgezien dan van de duur die wettelijk aan de gedragsmaatregel is verbonden (6 tot 12 maanden, met een mogelijke verlenging met dezelfde termijn). De invulling – en daarmee de intensiteit – is vooral afhankelijk van hetgeen de rechter in zijn vonnis hierover heeft bepaald. “De nadere invulling van de maatregel vindt plaats door het samenstellen van een programma, dat gericht is op de individuele jeugdige en dat kan bestaan uit verschillende modules.”⁴⁶ De wetgever scheidt alleen het kader, geeft een richting aan. Of de gedragsmaatregel vanuit het risicobeginsel gezien effect zou kunnen hebben hangt af van het succes waarmee de praktijk in individuele gevallen de juiste *match* tussen gedragsinterventie en recidiverisico weet te maken.

Het behoeftebeginsel

Het behoeftebeginsel impliceert dat een interventie gericht dient te zijn op de ‘behoefte’ van de jongere. Meer in het bijzonder: op tekorten en eigenschappen die direct samenhangen met het delinquente gedrag en die ‘open’ staan voor beïnvloeding door begeleiding of behandeling. Deze ‘dynamische criminogene behoeften of factoren’ hebben betrekking op persoonlijke aspecten van de jongere (attituden, cognities, gewoonten, vaardigheden e.d.), maar ook op diens bezigheden, relaties en sociale omgeving. De interventie zal zich hoofdzakelijk dienen te richten op (veranderbare) factoren die gerelateerd zijn aan het delinquente gedrag. Het recidiverisico neemt af naarmate meer succes wordt geboekt op deze gebieden.⁴⁷ Ook bij dit beginsel geldt dat een nauwkeurige, individuele beoordeling van de dynamische criminogene factoren, aan de interventie dient voor af te gaan.

Het behoeftebeginsel is ten eerste relevant voor de gedragsmaatregel, die met de wetwijziging is ingevoerd. Verder is dit beginsel ook van toepassing op de verruimde mogelijkheden om jeugdsancties te combineren, waardoor meer individueel maatwerk kan worden geboden. De uitwerking van het behoeftebeginsel in documenten over de wetwijziging is indirect terug te vinden. Het wordt niet met zoveel woorden genoemd en besproken, maar sommige teksten suggereren dat men op de hoogte is van deze algemeen werkzame factor. Over de gedragsmaatregel is de wetgever nog het meest expliciet. Daar waar de uitbreiding van combinaties van

⁴⁵ In een overzicht van gedragsinterventies voor jeugdige en volwassen daders, dat door de minister van Justitie bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is toegestuurd, wordt de gedragsbeïnvloedende maatregel weliswaar gekoppeld aan de categorie jongeren met een “matig en hoog recidiverisico”, maar die koppeling wordt niet nader toegelicht (Kamerstukken I, 2007-2008, 30 332, bijlage bij nr. E.).

⁴⁶ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 2.

⁴⁷ Interventie op niet-criminogene behoeften (bijv. ter vergroting van het *self esteem* of ter vermindering van depressiviteit of angstgevoelens) blijkt zich niet te vertalen in minder recidive. Integendeel, meer recidive is zelfs niet uitgesloten (Van der Laan & Slotboom, 2002).

jeugdsancties wordt besproken, is de verwijzing meestal verhuld. Op beide volgt hieronder een toelichting.

Artikel 77w (lid 1, onderdeel b Sr) bepaalt dat de gedragsmaatregel wordt opgelegd indien “de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte”. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het pedagogisch aspect van de maatregel.⁴⁸ Hoewel die “verdere ontwikkeling” niet wordt geëxpliciteerd, wordt het belang onderstreept dat in de criminogene factoren of oorzaken wordt geïntervenieerd. “De gedragsbeïnvloedende maatregel beoogt (...) een aanpak mogelijk te maken die gericht is op het behandelen of begeleiden van de jeugdige in verband met de gedragsproblemen die aan het crimineel gedrag ten grondslag liggen.”⁴⁹ Zonder dit verder toe te lichten of te onderbouwen meende de wetgever dat “(...) het bieden van een strak dagprogramma, waar in elk geval onderwijs en het aanleren van sociale vaardigheden onderdeel van uitmaken” de belangrijkste elementen van een dergelijk aanpak zijn.⁵⁰

Behalve op persoonlijke omstandigheden en kenmerken dient een strafrechtelijke maatregel tevens te zijn toegesneden op buiten de jeugdige gelegen factoren, zoals gezinsfactoren (waaronder opvoeding). In antwoord op Kamervragen stelt de minister dat positieve gezinsfactoren een remmende invloed hebben op het voortduren van delinquent gedrag en dat ondersteuning in gezinnen met hoge concentraties risicofactoren in belangrijke mate kan bijdragen aan het voorkomen van criminaliteit.⁵¹

Kortom, hoewel criminogene factoren niet expliciet werden benoemd, vestigde de wetgever aanvankelijk wel de aandacht op enkele probleemgebieden (gedragsproblemen van de jeugdige, belastende gezinsomstandigheden) die aan jeugdcriminaliteit ten grondslag liggen en waarop de interventie in het kader van de gedragsmaatregel zich zou moeten richten. Daarbij leek te worden aangenomen dat deze factoren ook veranderbaar zijn, dat wil zeggen, beïnvloedbaar met een gedragsinterventie.

Pas in een latere fase van de behandeling van het wetsvoorstel was de minister van Justitie specifiek over de aanpak die men met de gedragsmaatregel voorstaat. Uitgaande van een aantal omschreven criminogene factoren,⁵² presenteerde hij, in antwoord op vragen uit de Eerste Kamer, een matrix waarin de gedragsinterventies zijn opgenomen die landelijk beschikbaar zijn of zouden moeten komen (voor o.a. de doelgroep van de GBM).⁵³ Deze factoren worden overigens alleen genoemd. Een nadere toelichting op de herkomst of de relevantie van deze factoren zou de motivering voor de voorgestelde veranderingen sterker hebben gemaakt. Niettemin

⁴⁸ Zie ook: Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 6.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8, p. 6-7.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 8.

⁵¹ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8, p. 6-7.

⁵² Bijvoorbeeld: factoren op het gebied van cognitieve en sociale vaardigheden, agressie, school/werk en de gezinssituatie.

⁵³ De matrix is ontleend aan Plaisier (2007) en is in Bijlage A opgenomen. Zie ook: Kamerstukken I, 2007-2008, 30 332, nr. E, p. 4.

weerspiegelt de matrix gedeeltelijk de ideeën die aan de invoering van de GBM ten grondslag liggen. Het geeft blijk van de visie dat een gedifferentieerde aanpak (maatwerk op grond van ‘behoeften’ of dynamische criminogene factoren) effectief bij kan dragen aan gedragsverandering.

Het behoeftebeginsel is tot op zekere hoogte ook toegepast in de verruimde mogelijkheden om jeugdsancties te combineren. In de memorie van toelichting is te lezen dat de strafrechtelijke reactie zoveel mogelijk moet worden afgestemd op “de risicofactoren die de achtergrond vormen van het crimineel gedrag”.⁵⁴ Wat die factoren zijn en in welke mate deze open staan voor gedragsbeïnvloeding blijft onbesproken. Omdat niet alleen gekeken wordt naar strafbare gedragingen, maar ook naar het criminele verleden, de persoon van de dader en zijn (eventuele) achtergrondproblematiek, is het beter mogelijk om maatwerk te leveren. En maatwerk is noodzakelijk om de effectiviteit van sancties te verhogen.⁵⁵

Hieruit blijkt dat de wetgever bij de voorbereiding van de strafrechtelijke wijzigingen oog heeft gehad voor een belangrijk *what works*-principe. De doeltreffendheid van strafrechtelijk ingrijpen wordt gerelateerd aan (dynamische criminogene) risicofactoren die verantwoordelijk worden geacht voor het ontstaan en de instandhouding van delinquent gedrag (behoeftebeginsel). Hoewel de wetgever aanvankelijk volstond met een globale schets van factoren waarop interventies zich zouden moeten richten, blijkt uit latere stukken dat men hiermee beïnvloedbare criminogene factoren voor ogen heeft.

Een basisprincipe van ‘straffen’

De wetswijziging beoogt op een aantal aspecten het lik-op-stuk karakter van het jeugdsanctiepakket aan te scherpen. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat de snelheid van de strafrechtelijke reactie mede bepalend is voor het effect hiervan op de jeugdige (zie *Handreiking jeugdstrafrecht*, 2004). Door te straffen kan ongewenst gedrag worden tegengegaan, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Eén van de basisprincipes van straffen houdt in dat er niet teveel tijd moet zitten tussen het normoverschrijdend gedrag of delict en het moment waarop de straf wordt toegepast. Dat bepaald gedrag onaanvaardbaar is, moet direct duidelijk worden gemaakt. Hoe sneller een sanctie wordt uitgevoerd – liefst onmiddellijk – hoe groter het effect. Tegen deze achtergrond zijn strafrechtelijke (gedrags)interventies vaak problematisch. Als gevolg van strafrechtelijke en gerechtelijke procedures zijn de doorlooptijden lang – tè lang in vergelijking met de zojuist genoemde termijn (Doreleijers, 2009; Van der Laan, 2004). Hoewel de wetswijziging kan betekenen dat reactietermijnen soms aanzienlijk zullen worden bekort (zoals bij de verruimde mogelijkheden om reeds in de fase van voorlopige hechtenis een aanvang te kunnen maken met een gedragsbeïnvloedende aanpak en bij de nieuwe regeling van conservatoir beslag), kan desondanks van ‘onmiddellijk straffen’ – letterlijk lik-op-stuk – geen sprake zijn. Daaruit volgt dat van deze vernieuwing geen substantiële bijdrage kan worden verwacht aan de vergroting de effectiviteit van de jeugdsancties.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 11-12.

⁵⁵ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8, p. 15 en Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 10, p. 6.

3.4 Verwachtingen over de wetswijzigingen

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetswijzigingen was de verwachting van de wetgever over de gevolgen van de nieuwe maatregelen positief. Dit blijkt uit de bestudeerde kamerstukken en is bevestigd door de interviews met een aantal deskundigen die bij de wetsvoorbereiding zijn betrokken geweest. De opvatting overheerste dat door een verbetering van de (juridische) randvoorwaarden gedragsbeïnvloeding, 'maatwerk' en sneller strafrechtelijk ingrijpen beter konden worden gerealiseerd. Uiteindelijk zou dit een gunstige invloed moeten hebben op de recidive van jeugdigen, was de redenering.

4 De theoretische en empirische basis

4.1 De programmatheorie achter de wetswijzigingen

4.1.1 Drie basiselementen

De tweede stap van de planevaluatie bestaat uit de reconstructie van de programmatheorie. In een deugdelijke programmatheorie zijn de elementen doel en doelgroep van de interventie of beleidsmaatregel en de ingreep zelf, in een logisch verband aan elkaar gekoppeld. Dat wil in het huidige verband zeggen dat theoretisch aannemelijk gemaakt moet worden dat de gewenste reductie van gedragsproblemen (die aan criminaliteit ten grondslag liggen) bij een specifieke groep jeugdige justitiabelen kan worden gerealiseerd, dankzij de beoogde wetswijziging. Als dat lukt is de programmatheorie achter de wetswijziging in het kader van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' ontvouwd, op grond waarvan verwachtingen kunnen worden geformuleerd over het succes of het effect van de wetswijziging. Daarmee wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag van de planevaluatie (zie § 2.2).

In het onderstaande komt elk van de genoemde elementen aan de orde (§ 4.1.2 t/m 4.1.4). In Paragraaf 4.1.5 wordt getracht de elementen met elkaar te verbinden tot een programmatheorie.

4.1.2 Doel

Vanuit pedagogisch oogpunt is het uiteindelijke doel van de wetswijziging: de verhoging van de effectiviteit van sancties.⁵⁶ Voorkoming van recidive, herintegratie van de jeugdige en "de aanvaarding door de jeugdige van een opbouwende rol in de samenleving"⁵⁷ worden genoemd als concrete uitwerking van hetgeen men onder effectiviteit verstaat. Kortom, de wetswijziging moet er toe bijdragen dat de rechter meer en betere instrumenten in handen krijgt waarmee hij het gedrag van de jeugdige en diens positie in de maatschappij ten positieve kan (laten) beïnvloeden.

4.1.3 Doelgroep

Bij de nieuwe regeling van conservatoir beslag is de doelgroep het meest duidelijk te benoemen, omdat hiervoor uitsluitend jeugdigen in aanmerking komen die een vermogensdelict hebben gepleegd. Voor de andere wijzigingen geldt dat zij in beginsel betrekking hebben op alle strafrechtelijk minderjarigen (cf. art. 77a Sr). De gedragsmaatregel kan in bepaalde omstandigheden ook aan jeugdigen onder 21 jaar worden opgelegd (art. 77c Sr).⁵⁸

⁵⁶ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 18.

⁵⁷ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 1, 5.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8, p. 1-2.

Voor de gedragsmaatregel worden, naast leeftijdsgrenzen, ook delict- en gedragscriteria gehanteerd, die de doelgroep mede definiëren. Deze criteria zijn echter zo ruim geformuleerd, dat zij nauwelijks een afbakenende functie hebben. De maatregel is in beginsel bestemd voor jeugdige veelplegers⁵⁹ en hardekernjongeren⁶⁰. Hoewel deze categorieën op zichzelf eenduidig genoeg zijn, zijn ook de 'persoonlijke omstandigheden' een criterium bij het opleggen van de maatregel. Maar in dit verband worden de aard en de ernst van de genoemde gedragsproblemen en meervoudige achtergrondproblematiek (opvoedings- of gezinsproblematiek), die kenmerkend zijn voor veel jeugdigen, niet nader gespecificeerd. Tegelijkertijd stelt de memorie van toelichting dat het niet van belang is of de betreffende jeugdige voldoet aan de definitie van veelplegers en hardekernjongeren. Wanneer de aard van het gepleegde feit daar aanleiding toe geeft kunnen óók *first offenders* hiervoor in aanmerking komen. De wetgever laat in hoge mate aan de rechter ter beoordeling over welke jeugdigen voor de maatregel in aanmerking komen.⁶¹ De vraaggesprekken met enkele wetsvoorbereiders onderschrijven dat het van begin af aan de bedoeling is geweest een zo breed mogelijke groep jeugdigen voor de maatregel in aanmerking te laten komen (zie ook Kempen, 2008).

Hoe groot de doelgroep is die voor de gedragsmaatregel in aanmerking komt is niet duidelijk. Bij behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer zijn hierover vragen gesteld, mede omdat dit ondanks vragen hierover tijdens de behandeling in de Tweede Kamer niet tot helderheid heeft geleid.⁶²

4.1.4 Aanpak

De vernieuwingen die zijn ingevoerd met de wetwijziging omvatten uiteenlopende maatregelen (middelen) om het uiteindelijk doel, dat hierboven is beschreven, te verwezenlijken. In het onderstaande worden de maatregelen voor de afzonderlijke onderdelen van de wetwijziging besproken.

Gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen

De gedragsmaatregel heeft, zoals dat binnen het jeugdsanctierecht gebruikelijk is, een sterk pedagogische inslag. De maatregel is gericht op het (laten) behandelen of begeleiden van de jeugdige in verband met de gedragsproblemen die aan het crimineel gedrag ten grondslag liggen. Wat het toevoegt aan de gangbare aanpak is dat de jeugdige een behandeling, begeleiding of training krijgt buiten de gebruikelijke justitiële setting. De rechter legt de maatregel op voor de duur van ten minste zes maanden en ten hoogste een jaar.⁶³ Een inhoudelijk motief voor deze lengte wordt

⁵⁹ Een verdachte wordt als veelpleger aangemerkt indien hij eerder ter zake van minimaal tien vermogensdelicten al dan niet onherroepelijk is veroordeeld, waarvan vijf keer in de afgelopen twee jaar (<http://www.rechtspraak.nl>).

⁶⁰ Jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 24 jaar, die in het peiljaar twee zware delicten hebben gepleegd en bovendien in de jaren daarvoor drie antecedenten hebben en jongeren die in het peiljaar tenminste drie zware delicten hebben gepleegd (<http://thesaurus.politieacademie.nl>).

⁶¹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 5, 6, 9.

⁶² Kamerstukken I, 2007-2008, 30 332, B, p. 5.

⁶³ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 6.

niet gegeven. Niettemin wordt gesteld dat daarmee “precies het ‘gat’ wordt opgevuld tussen enerzijds datgene wat nog passend wordt geacht in het kader van de taakstraf of voorwaardelijke veroordeling en anderzijds datgene wat mogelijk is in het kader van de PIJ-maatregel.”⁶⁴ Aldus wordt tegemoet gekomen aan de behoefte van de strafrechtelijke praktijk aan een meer gedifferentieerd sanctiepakket dat kan worden ingezet om het gedrag te beïnvloeden.

Wat betreft de invulling van de maatregel beperkt de wetgever zich tot een globale aanduiding van hetgeen de zorg zou moeten omvatten. Per jeugdige dient een ‘programma’ te worden samengesteld, waaronder een samenstel van activiteiten wordt verstaan, dat kan bestaan uit verschillende modules. De jeugdreclassering stelt ter voorbereiding van de gedragsmaatregel een plan van aanpak op en voert dit plan vervolgens uit als de gedragsmaatregel eenmaal is opgelegd. Dit laatste houdt in het feitelijk begeleiden van een jeugdige, het houden van toezicht op de jeugdige en – daar waar nodig – het afstemmen van de verschillende onderdelen van de gedragsmaatregel. De Raad voor de Kinderbescherming bewaakt daarbij als casusregisseur (op afstand) de afspraken en de termijnen en wijst zo nodig organisaties op hun verantwoordelijkheden. Zodra de uitvoering van de gedragsmaatregel niet goed verloopt of er een verlenging nodig is, komt de raad weer actief in beeld.⁶⁵

Maar wat gebeurt er in het kader van de gedragsmaatregel? In de memorie van toelichting worden suggesties gedaan voor de invulling van de maatregel. Zo wordt de mogelijkheid genoemd van een combinatie van één of meer bestaande leerprojecten met Individuele Traject Begeleiding (ITB), eventueel ook in combinatie met begeleiding aan het gezin. Verder worden ook enkele (vooralsnog alleen in het buitenland) bewezen effectieve gedragsinterventies onder de aandacht gebracht, zoals Multi Systeem Therapie (MST), *Functional Family Therapy* (FFT) en *Multidimensional Treatment Foster Care* (MTFC).⁶⁶ Maar de uiteindelijke concretisering van de maatregel in individuele gevallen, wordt door de rechter gegeven in zijn uitspraak, welke mede gebaseerd is op het advies van de Raad voor de Kinderbescherming. De instelling die op basis van het vonnis met de uitvoering van het programma is belast stelt vervolgens een hulpverleningsplan vast dat is afgestemd op de problematiek van de veroordeelde jeugdige. In het kader van dit plan krijgt het programma zijn definitieve samenstelling.⁶⁷ Uiteindelijk moet hiermee wordt bevorderd dat maatwerk wordt geleverd, meer dan gebruikelijk was. Als dit in de praktijk wordt gerealiseerd kunnen gedragsinterventies worden opgelegd die op de persoon van de jeugdigen (en diens omstandigheden) zijn toegesneden.

Aan de kwaliteit van de eventueel in te zetten gedragsinterventies worden door de wetgever strenge eisen gesteld. Onder kwaliteit wordt hier verstaan het – bewezen –

⁶⁴ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8, p. 7.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 10, p. 4.

⁶⁶ Over de eerste twee interventies zijn in ons land inmiddels grootschalige effectstudies van start gegaan. Voor laatstgenoemde interventie is een subsidieaanvraag voor een kosteneffectiviteitsonderzoek op dit moment in behandeling.

⁶⁷ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 2, 6, 7.

vermogen van (justitiële) gedragsinterventies individueel gedrag zodanig te beïnvloeden dat recidive wordt voorkomen of verminderd. De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie, die door het ministerie van Justitie is ingesteld, beoordeelt de kwaliteit van intramurale en extramurale gedragsinterventies.⁶⁸ Het ministerie van Justitie heeft aangekondigd in de toekomst alleen positief beoordeelde gedragsinterventies te zullen financieren. Dit betekent dat de overheid ook van gedragsinterventies die in het kader van de gedragsmaatregel worden aangewend gaat eisen dat empirisch onderzoek heeft aangetoond dat zij bij participanten tot recidivevermindering leiden.⁶⁹

Samengevat, om de effectiviteit van het jeugdsanctiepakket te verhogen heeft de wetgever besloten onder meer de gedragsmaatregel in het leven te roepen. Van de programma's of gedragsinterventies die in dit kader worden ingezet is, op grond van de beschikbare documentatie, niet veel meer bekend dan dat zij zes à twaalf maanden duren, gericht moeten zijn op de behandeling of begeleiding van jeugdigen in verband met gedragsproblemen die aan crimineel gedrag ten grondslag liggen en dat zij met het oog op recidivevermindering bewezen effectief moeten zijn. De invulling van de maatregel wordt bepaald door de rechter (na advies van de Raad voor de Kinderbescherming) en krijgt concreet vorm en inhoud door de (zorg)aanbieder van de interventie.

Uitbreiding van combinaties van jeugdsancties

Bij dit onderdeel van de wetwijziging bestaat de aanpak of de ingreep uit de volledige opheffing van de wettelijke beperkingen om sancties te combineren. De rechter dient in elke individuele strafzaak een pakket van straffen en/of maatregelen samen te stellen dat past bij de casus in kwestie. Daarbij is het belangrijk dat de opgelegde combinatie van sancties is afgestemd op de risicofactoren die de achtergrond vormen van het crimineel gedrag.⁷⁰ Deze vernieuwing kan mede als reactie worden gezien op het eerder gesignaleerde probleem dat met het geldende sanctiepakket onvoldoende maatwerk kon worden geboden.

Explicitering 'Voorwaarden bij schorsing voorlopige hechtenis'

Met de uitwerking van de bijzondere voorwaarden waaronder de voorlopige hechtenis kan worden geschorst wordt primair juridische duidelijkheid geboden aan de praktijk. Belangrijk in het huidige verband is dat de wetwijziging hier betere mogelijkheden biedt om de strafrechtelijke reactie zo snel mogelijk te laten volgen op de aanhouding (lik-op-stuk beleid). Deze uitbreiding moet voorzien in het bezwaar dat tussen het strafrechtelijke feit en de reactie daarop te veel tijd zit. Door de jeugdige te vragen in te stemmen met de te stellen bijzondere voorwaarden wordt voorkomen dat de indruk zou ontstaan dat hij als veroordeelde wordt behandeld (wat in strijd zou zijn met het onschuldbeginsel). Toepassingsvarianten van ITB die beperkt zijn in duur (max. 6 maanden) en die geen bestraffende elementen bevatten,

⁶⁸ Voor de gedragsinterventies die door jeugdzorginstellingen worden ingezet, bestaan er onafhankelijke panels van deskundigen die interventies beoordelen op effectiviteit (in termen van gedragsverandering). Zie www.nji.nl.

⁶⁹ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8, p. 4, 11-12.

⁷⁰ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8, p. 11-12.

kunnen in dit kader worden ingezet. Dit geldt ook voor leerprojecten die de jeugdige beogen te confronteren met het gepleegde delict, mits ook zij een beperkte duur en geen bestraffend karakter hebben. Voorts worden door de wetgever de mogelijkheden van een contactverbod, locatieverbod of -gebod en een meldingsgebod genoemd.⁷¹ Overigens is opmerkelijk dat bij interventies als ITB en de leerprojecten in de diverse documenten geen relatie wordt gelegd met de eis van bewezen effectiviteit. Dit in tegenstelling tot de interventies die in het kader van de gedragsmaatregel worden beoogd.

Explicitering ‘Voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling’

In het kader van de voorwaardelijke veroordeling kunnen dezelfde voorwaarden worden toegepast als bij de voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis (m.u.v. leerprojecten, die al in de vorm van een taakstraf kunnen worden opgelegd). Omdat het onschuldbeginsel niet van toepassing is, zijn in dit kader ook voorwaarden met een bestraffend karakter mogelijk.⁷²

Aparte regeling conservatoir beslag

De regeling tot het leggen van conservatoir beslag, vooruitlopend op een eventuele op te leggen geldboete of een ontnemingsmaatregel, is voor jeugdigen verruimd. De verruiming houdt in dat voor jeugdigen de grens voor het leggen van conservatoir beslag wordt verlaagd naar feiten waarop een geldboete staat van tenminste de vierde categorie (max. € 18.500; zie art. 23 Sr).⁷³ Hierdoor komen voor deze sanctie nu ook delicten in aanmerking die nu juist veelvuldig door jeugdigen worden gepleegd, zoals diefstal, vernieling en mishandeling. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de behoefte aan een lik-op-stuk aanpak van jeugdigen aan wie naar verwachting een geldboete of (in een enkel geval zelfs) een ontnemingsmaatregel zal worden opgelegd.⁷⁴

4.1.5 De verbinding tussen de basiselementen

In het begin van deze paragraaf is betoogd dat een deugdelijke programmatheorie aannemelijk maakt dat de basiselementen van het programma (doel, doelgroep en interventie/aanpak) met elkaar verbonden zijn. Zij vormen de schakels in een logisch-consistente keten. Hoe strakker de redenering, hoe dwingender de samenhang, hoe plausibeler de verwachting dat het programma succesvol zal zijn.

Geconcludeerd wordt dat de ‘Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen’ een strak, logisch dwingend relaas ontbeert. De wetswijziging is niet gebaseerd op een solide programmatheorie. Dat ligt voor een deel aan de invulling van de afzonderlijke elementen, maar zeker ook aan het ontbreken van de verbinding daartussen.

Het doel van de wetswijziging is helder. Hoewel het getuigt van een hoog ambitieniveau, geeft de wetgever er duidelijk en consequent mee aan wat de na te streven eindsituatie is. Van helderheid is maar tot op zekere hoogte sprake bij een

⁷¹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 2, 14-15.

⁷² Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 16.

⁷³ Voorheen kon dat alleen voor misdrijven waarop een geldboete stond van tenminste de vijfde categorie (sinds 1 januari 2008 max. € 74.000).

⁷⁴ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 17.

ander element: de aanpak. De wetswijziging bestaat uit een aantal onderdelen, waarvan de praktische uitwerking sterk wisselend is. De aanpak die met de gedragsmaatregel wordt voorgestaan is vooral op hoofdlijnen beschreven. Eigenlijk wordt niet meer dan een globaal kader geschetst en wordt de nadere concretisering overgelaten aan de praktijk (raadsdeskundigen, rechters, zorgaanbieders). De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie speelt daarbij een cruciale rol omdat deze toetst of de gedragsinterventies die door de praktijk worden ingezet (potentieel) effectief zijn en derhalve kunnen bijdragen aan de bereiking van het overkoepelende doel van recidivevermindering. De onderscheiden wetsonderdelen haken alle in op de knelpunten en tekortkomingen die aanvankelijk de aanleiding vormden voor de wetswijziging. Daar wordt wel een verbinding gelegd met de oorspronkelijke problemen, zij het ook hier op hoofdlijnen. Hoe de beleidsmaatregelen daadwerkelijk tot een vermindering van gedragsproblemen zouden moeten leiden, en welke factoren daarvoor verantwoordelijk zijn, wordt niet besproken. Tot slot het derde element: de doelgroep waarop de wetswijziging betrekking heeft. Hier ontbreekt een gedetailleerde beschrijving van de categorie jeugdigen waarop het pakket van gedragsbeïnvloedende interventies en bepalingen is gericht. Persoonlijke kenmerken en (gezins)omstandigheden worden weliswaar genoemd als achterliggende problematiek die mede ten grondslag liggen aan het vertoonde criminele gedrag, maar de beschrijving is abstract en geeft beperkt inzicht in termen van dynamische criminogene factoren. Om aannemelijk te kunnen maken dat een programma of beleid zou kunnen werken is een gedegen inzicht vereist. Het zijn deze factoren waarop de (gedrags)interventies moeten aangrijpen om de uiteindelijk beoogde effecten te kunnen opleveren.

Waar sommige basiselementen (nog enigszins) geëxpliciteerd zijn, daar ontbreekt een uiteenzetting over de verbinding tussen dit drietal. Uit de documentatie over en toelichting op de wetswijziging kan niet worden afgeleid dat de gewenste reductie van gedragsproblemen (die aan criminaliteit ten grondslag liggen) bij een specifieke groep jeugdige justitiabelen kan worden gerealiseerd, dóór of dankzij de beoogde veranderingen. Op hoofdlijnen is de impliciete veronderstelling over de eventuele werking van het nieuwe sanctiepakket te volgen. Door de verruiming van de mogelijkheden om gedrag te beïnvloeden, het bieden van meer 'maatwerk' en een snellere strafrechtelijke reactie zou pedagogisch ingrijpen in het leven van jeugdigen beter mogelijk zijn, wat een belangrijke voorwaarde voor succes verondersteld wordt te zijn. Maar een gedegen programmatheorie vereist meer en vooral meer inzicht in de 'causale' schakels in de doelgroep-interventie-doel keten. Uit die theorie moet blijken hoe de elementen op elkaar inhaken. Bovendien moet theoretisch worden verantwoord welke factoren verantwoordelijk zijn voor de beoogde effecten, en op welke gronden of veronderstellingen die werking berust. De documentatie over de wetswijziging geeft hierin geen inzicht.

Kortom, van een "programmatheorie achter de wetswijzigingen" (zie tweede deelvraag, § 2.2) kan niet worden gesproken. In zoverre veronderstellingen worden gedaan over de mogelijke werking van het nieuwe beleid, blijven die abstract en grotendeels impliciet. Ook ontbreken er schakels in de keten, waardoor gaten ontstaan in de redenering waarom de wetswijziging het beoogde resultaat zou kunnen opleveren. De interviews met deskundigen die bij de voorbereiding van de

wetswijziging betrokken zijn geweest bevestigen deze vaststelling. Voor wat betreft de gedragsmaatregel is het succes sterk afhankelijk van de kwaliteit van de beschikbare gedragsinterventies die kunnen worden ingezet. Over deze kwaliteit doet de wetgever geen uitspraken, maar heeft de beoordeling hiervan belegd bij de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie.

4.2 De empirische onderbouwing van de programmatheorie

De derde vraag waarop de planevaluatie een antwoord dient te geven betreft de empirische onderbouwing van de programmatheorie (zie derde deelvraag, § 2.2), en dan vooral van de “mechanismen (factoren) [die] ervoor verantwoordelijk zouden zijn dat de wetswijziging leidt tot een reductie van gedragsproblemen bij de betrokken jongeren”. Na hetgeen zojuist is geconcludeerd over de programmatheorie moge duidelijk zijn dat deze vraag onbeantwoordbaar is.

5 Onderbouwing en verwachting van de wetswijzigingen

5.1 Een pedagogisch perspectief

In de twee voorafgaande hoofdstukken is de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' beschreven en geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van de planevaluatie geïntegreerd tot een conclusie over de onderbouwing van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen'. Verder wordt, op grond hiervan, ingegaan op de effecten die van de veranderingen mogen worden verwacht. Benadrukt wordt dat de planevaluatie is uitgevoerd vanuit een pedagogisch perspectief; de juridische aspecten van de wetswijziging zijn goeddeels buiten beschouwing gelaten.

5.2 De analyse-uitkomsten

De onderbouwing van de wetswijziging is vanuit vier invalshoeken geanalyseerd. Drie daarvan corresponderen met één van de deelvragen van onderzoeksvraag 1. De vierde vloeit voort (het tweede deel van) onderzoeksvraag 7 (zie § 2.2). Ten eerste is de motivering onder de loep genomen. Hierbij is nagegaan welke ideeën aan de wetswijziging ten grondslag hebben gelegen en wat de voorgestelde veranderingen legitimeerde. Ten tweede is getracht het theoretisch fundament van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' bloot te leggen. Uit de reconstructie van de programmatheorie moet blijken hoe en waarom de strafrechtelijke interventies kunnen leiden tot het beoogde effect van verminderde gedragsproblemen bij jeugdige justitiabelen (en in het verlengde daarvan: recidivevermindering). Ten derde diende uitsluitel te worden verkregen over de empirische onderbouwing van de gereconstrueerde programmatheorie. Ten vierde is gekeken of de wetswijzigingen voldoen aan de verwachtingen van de wetgever.

Ten grondslag liggende ideeën

De behoefte of noodzaak om veranderingen in te voeren in het jeugdstrafrecht wordt gemotiveerd op basis van drie pedagogische bezwaren. Allereerst was de overheersende opvatting dat het geldende sanctiearsenaal onvoldoende was gedifferentieerd (van lichte naar zware maatregelen) om in een strafrechtelijk kader effectief te kunnen interveniëren in het gedrag van jeugdigen. Verder legde de wet een aantal beperkingen op die het bieden van 'maatwerk' bemoeilijkten. En in de derde plaats waren er in de praktijk allerlei belemmeringen die prompt pedagogisch ingrijpen in de weg stonden. De knelpunten en belemmeringen zijn door de wetgever helder beschreven. Verder wordt door de wetgever goed gemotiveerd waarom de geldende praktijk – vanuit pedagogisch oogpunt – niet langer voldoet en op welke punten derhalve verbetering gewenst is. Wat in de documentatie over de wetgeving evenwel ontbreekt is een cijfermatige onderbouwing van de noodzaak om de wet te

wijzigen. Gegevens over aantallen jeugdigen (desnoods schattingen daarover) waarop de diverse nieuwe bepalingen van toepassing zijn zouden de probleemanalyse completer hebben gemaakt.

Achter de oplossingen die worden voorgesteld voor de gesignaleerde problemen, bevindt zich de veronderstelling dat daarmee betere mogelijkheden ontstaan om het gedrag van jeugdige justitiabelen te beïnvloeden. Hierdoor zou de effectiviteit van het jeugdsanctiepakket worden vergroot, hetgeen zich uiteindelijk zou moeten vertalen in een vermindering van recidive in deze populatie. Hoewel de redenering aannemelijk klinkt, wordt de houdbaarheid ervan niet onderbouwd. Weliswaar wordt geappelleerd aan algemene beginselen van werkzame aanpakken en strategieën, maar de toelichtingen en verwijzingen hebben een globaal, abstract en soms impliciet karakter. De motivering had op dit punt scherper en overtuigender kunnen zijn als de wetgever nadrukkelijker de implicaties van kennis over *'what works for whom'* in het wetsvoorstel had betrokken.

Theoretische en empirische basis

In een deugdelijke programmatheorie wordt in woorden duidelijk gemaakt en onderbouwd hoe een nieuwe interventie of beleidsmaatregel in de praktijk effect zou kunnen hebben. Zij is een weergave van de causale keten van factoren en acties die beschrijft dat een bepaalde ingreep bij een specifieke groep individuen een van tevoren omschreven resultaat kan bewerkstelligen. Daarbij wordt expliciet aangegeven welke factoren of mechanismen cruciaal zijn in de tot stand te brengen veranderingen.

Tegen deze achtergrond wordt vastgesteld dat de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' niet onderbouwd wordt met een programmatheorie. Een gedetailleerd betoog over gedragsbeïnvloeding bij jeugdige delinquenten en de wijze waarop en de condities waaronder dat zou moeten plaatsgrijpen is niet aangetroffen. Op grond hiervan kan geen gefundeerde uitspraak worden gedaan over de verwachte opbrengst van de wetswijziging, te weten: betere mogelijkheden om het gedrag van jeugdigen, die één of meer strafbare feiten hebben begaan, te beïnvloeden. De nieuwe wet en de toelichting daarop bieden niets meer en niets minder dan een kader voor de strafrechtelijke praktijk. De invulling hiervan wordt overgelaten aan de justitiële keten, eventueel in samenwerking met jeugdzorgaanbieders. In dit verband is het interessant dat de wetgever hecht aan het belang van deugdelijke gedragsinterventies (die bijv. in het kader van de gedragsmaatregel worden ingezet). Maar de verantwoordelijkheid voor goed onderbouwde interventies wordt bij de aanbieders neergelegd, die verplicht zijn om hun interventies te laten goedkeuren door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie.

Bij het ontbreken van een theoretische onderbouwing kan over de empirische basis van de wetswijziging vanzelfsprekend geen uitspraak worden gedaan.

Verwachting van resultaten van de wetswijzigingen

De wetgever had een positieve verwachting van de gevolgen van de wetswijziging. Voor de inwerkingtreding van de wijzigingen overheerste de opvatting dat door een verbetering van de (juridische) randvoorwaarden gedragsbeïnvloeding, 'maatwerk'

en sneller strafrechtelijk ingrijpen beter konden worden gerealiseerd. Dit zou een gunstige invloed moeten hebben op de recidive van jeugdigen.

5.3 Conclusie

Op het succes van de wetswijziging zijn vele factoren van invloed, in positieve en negatieve zin. In deze (deel)studie is slechts één factor – de onderbouwing, vanuit pedagogisch perspectief – aan een analyse onderworpen. Op grond hiervan is het moeilijk om verwachtingen uit te spreken over de effecten die de voorgestelde vernieuwingen hebben. Daarvoor is het fundament te onzeker en te fragmentarisch, is de aanpak onvoldoende uitgewerkt en wordt de concrete invulling te veel overgelaten aan de uitvoeringspraktijk. Om deze reden is niet met stelligheid te zeggen dat de nieuwe aanpak dermate solide is onderbouwd, dat op grond hiervan mag worden verondersteld dat deze tot recidivevermindering zal leiden. Er waren destijds uiteenlopende argumenten om de wetswijzigingen in te voeren, maar deze blijken uiteindelijk onvoldoende te zijn verwerkt in een coherent en uitvoerbaar plan. Daarmee kan de planevaluatie geen ondubbelzinnig antwoord leveren op de (eerste onderzoeks)vraag. Het ontbreekt aan een sluitende rationale, waardoor het niet duidelijk is op grond waarvan verondersteld wordt dat de ingevoerde maatregelen tot betere mogelijkheden leiden om het gedrag van jeugdigen te beïnvloeden.

Deel II

De gedragsbeïnvloedende maatregel in drie arrondissementen

Ervaringen in de justitiële keten

6 Interviews in de justitiële keten: doel en werkwijze

6.1 De gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen in de praktijk

Sinds 1 februari 2008 kan de kinderrechter de gedragsbeïnvloedende maatregel opleggen aan jeugdigen voor strafbare feiten die (na die datum) zijn begaan. De GBM heeft als doel de behandeling van gedragsproblematiek, het voorkomen van verder afglijden van jeugdigen in de criminaliteit en de bescherming van de samenleving. In principe komen vooral jeugdige veelplegers en hardkernjongeren met gedragsproblemen en/of opvoedings- of gezinsproblematiek hiervoor in aanmerking. De maatregel kan ook aan meerplegers en *first offenders* worden opgelegd, mits de aard van het gepleegde feit daartoe aanleiding geeft. De GBM zou moeten zorgen voor een meer geleidelijke opbouw van sancties in het jeugdstrafrecht. De duur van de maatregel bedraagt minimaal zes en maximaal twaalf maanden. Daarna is de maatregel eenmaal te verlengen met dezelfde termijn waar de maatregel uit bestaat. Qua zwaarte zou de maatregel een positie moeten innemen tussen een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden en een Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (een PIJ-maatregel).

De vraag is of in de strafrechtelijke praktijk gebruik gemaakt wordt van deze nieuwe mogelijkheid om (jeugd)zorg op te leggen in een gedwongen kader. In drie arrondissementen is geconstateerd hoe de implementatie van de GBM is verlopen, in de eerste twee jaar na inwerkingtreding. Door middel van interviews met vertegenwoordigers van de strafrechtketen en de jeugdzorg c.q. jeugdreclassering is nagegaan welke ervaring men in de praktijk heeft met het inzetten van de GBM. Het doel van deze gesprekken was een impressie te verkrijgen van de beeldvorming over en het gebruik van de nieuwe strafrechtelijke maatregel. Omdat de interviews in twee rondes hebben plaatsgevonden is het mogelijk om ontwikkelingen in het implementatieproces in kaart te brengen.

In dit hoofdstuk worden het doel en de werkwijze beschreven die aan de interviewrondes ten grondslag liggen. Hoofdstuk 7 geeft de belangrijkste resultaten weer die de interviews hebben opgeleverd. Hoofdstuk 8 gaat in op relevante bevindingen uit andere rapportages en onderzoeken over de invoering van de GBM, die min of meer gelijktijdig met onderhavig onderzoek hebben plaatsgevonden. Het laatste hoofdstuk van Deel II (Hoofdstuk 9) bevat de conclusie van dit deelonderzoek.

6.2 Te beantwoorden onderzoeksvragen

De interviews hebben plaatsgevonden in het kader van het eerste deel van onderzoeksvraag 7: *Hoe verloopt de implementatie van de wetswijziging (in het bijzonder m.b.t. de GBM)?* Ook is aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de wetswijziging (en dan m.n. de komst van de GBM) tot veranderingen of

verschuivingen binnen het palet van sanctiemodaliteiten heeft geleid (onderzoeksvraag 6; zie § 2.2). Deze vragen zijn verder uitgewerkt in de volgende deelvragen.

- a. Welke kennis hebben de justitiële ketenpartners over de GBM en is deze kennis volgens hen voldoende?
- b. Welke ervaringen hebben de ketenpartners met de besluitvorming over de GBM?
- c. Welke ervaringen hebben de ketenpartners met de tenuitvoerlegging van de GBM?
- d. Wat vinden de ketenpartners van de resultaten die de GBM heeft opgeleverd?
- e. Welke knelpunten ervaren de ketenpartners in de praktijk bij de uitvoering van de GBM?
- f. Wat vinden de ketenpartners de belangrijkste verbeteringen die er sinds de inwerkingtreding van de wetwijzigingen zijn aangebracht inzake de GBM?
- g. Welke verwachtingen hadden de ketenpartners ten aanzien van de GBM en komt de huidige praktijk volgens hen overeen met deze verwachtingen?
- h. Welke toekomstige ontwikkelingen verwachten de ketenpartners over de GBM?

6.3 De interviews: opzet en werkwijze

6.3.1 Respondenten en procedure

Er zijn in totaal tien sleutelfiguren bij de interviews betrokken geweest. Deze personen vertegenwoordigden verschillende justitiële partners in de arrondissementen Almelo, Utrecht en Zwolle. Drie respondenten waren werkzaam bij bureau jeugdzorg (BJz; jeugdreclasseringsmedewerkers), drie bij het Openbaar Ministerie (OM; jeugdofficieren van Justitie), twee bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK; raadsmedewerkers) en twee bij de Zittende Magistratuur (ZM; kinderrechters). De vertegenwoordigers van ZM en OM waren afkomstig uit drie arrondissementen. De overige geïnterviewden, die werkzaam waren in de jeugdzorg c.q. de jeugdreclassering kwamen uit regio's die grotendeels overeenkomen met deze drie arrondissementen.

De interviews zijn telefonisch afgenomen in twee rondes. De eerste interviewronde vond plaats in januari en februari 2009. In de interviews is met de respondenten teruggeblikt op de periode vanaf de invoering van de GBM (februari 2008). Op één na zijn dezelfde personen een jaar later opnieuw geïnterviewd over hun ervaringen met de GBM (tweede ronde, januari en februari 2010).⁷⁵ Twee personen zijn min of meer gelijktijdig geïnterviewd, waarbij de ene respondent meer inging op de kennis over de maatregel en de ander meer op de inhoudelijke afwegingen om een onderzoek te starten.

De tweede interviewronde moest inzicht geven in mogelijke ontwikkelingen of veranderingen. Daarbij is nagegaan of men de GBM anders is gaan beoordelen (als gevolg van toegenomen kennis), welke factoren in de praktijk (van de geïnterviewden) een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming over en de

⁷⁵ Eén respondent uit de eerste ronde was niet meer beschikbaar omdat hij een nieuwe functie had waarin hij niet meer van doen had met de gedragsbeïnvloedende maatregel.

tenuitvoerlegging van de GBM en welke verwachtingen men had over de toepassing van de maatregel in de toekomst.

De deelvragen die in Paragraaf 6.2 zijn verwoord, zijn uitgewerkt in een protocol dat als leidraad fungeerde voor de interviews. De onderwerpen van deelvragen d., f. en g. zijn alleen in de tweede interviewronde aan de orde gesteld.

6.3.2 Data-analyse

Om de kwalitatieve gegevens uit de interviews te verwerken is gebruik gemaakt van een methode om systematisch de verzamelde antwoorden om te zetten in een gestructureerd overzicht: de *constant-comparative-method* (zie Glaser, 1965).

Deze methode houdt in dat per vraag de volgende procedure gevolgd wordt. Het antwoord van een geïnterviewde op de vraag wordt samengevat in één of meerdere codes. Daarna wordt het antwoord van de volgende geïnterviewde (op dezelfde vraag) gecodeerd. Als het antwoord onder de eerder gemaakte codes valt, dan krijgt het die code. Bevat het antwoord nieuwe elementen, dan krijgt het een nieuwe code. Vervolgens wordt het antwoord van de derde geïnterviewde (op dezelfde vraag) geanalyseerd. Ook het antwoord van de derde respondent wordt vergeleken met de codes van de eerdere respondenten. De procedure gaat op deze manier verder totdat alle respondenten geanalyseerd zijn. Daarna wordt dezelfde procedure ingezet voor de tweede vraag. Uiteindelijk gaat het dus om een voortdurende vergelijking van een antwoord van een respondent met het antwoord van de voorafgaande respondenten. Als op deze manier alle antwoorden per vraag gecodeerd zijn, komt vervolgens de kwantitatieve verwerking van deze codes. Dat houdt in dat van alle codes geteld wordt hoe vaak ze voorkomen. Daarna kan van elke code bepaald worden door welk percentage van de respondenten het antwoord onder die code gegeven is.

6.4 Focus en reikwijdte

De bevindingen die in het volgende hoofdstuk worden gepresenteerd, zijn gebaseerd op gegevens die zijn verzameld bij een relatief kleine groep respondenten, afkomstig uit drie arrondissementen. De informatieverzameling spitste zich toe op de eerste twee jaar dat de GBM als sanctiemogelijkheid beschikbaar was. Gelet op deze omvang en deze tijdsperiode pretendeert dit deelonderzoek niet een volledig en representatief beeld te geven van de opvattingen die binnen de keten leefden en leven over de gedragsbeïnvloedende maatregel en de manier waarop deze in de praktijk is gebracht. De resultaten zijn derhalve niet zonder meer generaliseerbaar naar het gehele land. Niettemin levert deze informatie een bijdrage aan inzichten in de voortgang van de implementatie van de GBM en in de verschuivingen die mogelijk zijn opgetreden als gevolg van de wetwijziging.

7 Bevindingen in drie arrondissementen

7.1 Twee interviewrondes

De interviewresultaten worden in dit hoofdstuk in gecondenseerde vorm gepresenteerd. In afzonderlijke deelrapportages (zie Campbell & Bijl, 2010; Noom, Campbell & Bijl, 2009),⁷⁶ zijn de resultaten per interviewronde gedetailleerd beschreven. Bij onderstaande bespreking zijn de resultaten van de tweede interviewronde (begin 2010) als uitgangspunt genomen, die vervolgens, en waar mogelijk, worden afgezet tegen de bevindingen uit de interviewronde van het jaar daarvoor. Op die manier worden eventuele veranderingen en ontwikkelingen in de beeldvorming over en het gebruik van de GBM zichtbaar gemaakt.

De resultaten worden (vanaf § 7.3) thematisch besproken. De onderwerpen corresponderen met de deelvragen die in Paragraaf 6.2 zijn geformuleerd. Voorafgaand aan de thematische bespreking geeft Paragraaf 7.2 een korte weergave van de ervaringen die de geïnterviewden hebben met GBM-zaken.

7.2 Ervaringen met opgelegde maatregelen

Ten opzichte van de eerste interviewronde is het aantal opgelegde GBM's in de bij dit onderzoek betrokken arrondissementen toegenomen. Echter, in absolute zin is het totaal achtergebleven bij de verwachtingen hierover. Het aantal GBM's per arrondissement lijkt te variëren. Eén van de geïnterviewden zegt persoonlijk inmiddels met zeven gevallen te maken hebben gehad waarin een GBM is opgelegd. In een andere arrondissement is nog geen enkele GBM opgelegd. Dit heeft volgens de respondent te maken met de relatief lichte doelgroep in deze regio en de specifieke aanpak van jeugdcriminaliteit die men in deze regio hanteert, waardoor er geen doelgroep voor de GBM is.⁷⁷

In de zaken waarin de GBM is opgelegd ging het om veelplegers, hardekernjongeren – jongeren waarmee al veel was geprobeerd op het gebied van hulpverlening, maar tot op heden nog niets was gelukt. Eén respondent noemt het hebben gehad van veel behandelingen (in het civielrechtelijke kader) echter weer als contra-indicatie voor het opleggen van een GBM. Een ander criterium was het delictgedrag van deze jongeren. In één regio was een belangrijk kenmerk van de jongeren die een GBM opgelegd hebben gekregen dat zij allemaal kampten met verslavingproblematiek.

⁷⁶ Deze (en overige) deelrapporten zijn niet openbaar gemaakt. Zij zijn vervaardigd voor de verslaglegging en verantwoording van de projectwerkzaamheden.

⁷⁷ De term 'regio' wordt gebruikt om er het werkgebied van de respondent mee aan te duiden. Voor kinderrechters, jeugdofficieren van Justitie en raadsmedewerkers worden die bepaald door de grenzen van het arrondissement. Het werkgebied van bureau jeugdzorg (i.c. de jeugdreclasseringsmedewerkers) valt hier niet altijd mee samen.

Opvallend is dat volgens sommige geïnterviewden relatief veel GBM-trajecten zijn mislukt. Precieze aantallen kan met niet noemen, maar men schat ongeveer de helft van het aantal opgelegde GBM's. De aanleiding hiervoor blijkt divers, maar in de kern komt het er op neer dat de betrokken jongeren zich niet aan gemaakte afspraken hebben gehouden. Hoe met de mislukte GBM wordt omgegaan verschilt per regio. Niet overal volgt onmiddellijk vervangende jeugddetentie, zoals de wet voorschrijft. In sommige regio's krijgen jongeren bij mislukking een alternatieve behandeling aangeboden (zie ook § 7.7).

Uit de eerste interviewronde bleek dat vooral voor de GBM gekozen werd omdat er een dwingend kader nodig was om hulpverlening op te leggen. Er was sprake van het stelselmatig weigeren van hulp en het was nodig om een duidelijke sanctie achter de hand te hebben. Andere aspecten die in de eerste ronde genoemd werden, zoals het feit dat de GBM eenvoudig ingezet kon worden (indien er een duidelijke hulpvraag is en er een passend aanbod beschikbaar is), werden in de tweede ronde niet genoemd. In sommige zaken speelde de leeftijd van de jongere een rol bij het opleggen van GBM. In deze gevallen ontbrak het juridisch kader om bijvoorbeeld een gezinsvoogd in te zetten en is de GBM ingezet om een alternatief te kunnen bieden. Deze overweging komt niet naar voren in de tweede interviewronde.

7.3 Kennis over de gedragsbeïnvloedende maatregel

Binnen de betrokken arrondissementen is veel gedaan aan kennisoverdracht. De respondenten menen dat hun kennis over de GBM is verbeterd. Bovendien heeft men in twee arrondissementen (van de drie) in de praktijk ervaring kunnen opdoen met de GBM.

Onduidelijkheden zijn er in de tweede ronde nog over de mate van flexibiliteit en toepasbaarheid van de maatregel (bijv.: Wat moet er gebeuren als een jongere niet mee werkt aan de GBM? En wat als hij een nieuw strafbaar feit pleegt tijdens de uitvoering van de GBM, maar ondertussen meerderjarig is geworden?). In een enkel geval zijn er nog onduidelijkheden over praktische zaken als de financiering van de inzet van nog niet (justitieel) erkende gedragsinterventies.

Bij de eerste interviewronde beoordeelde men de verstrekte informatie reeds als ruim voldoende. In eerste instantie was de informatie vooral juridisch van aard, later is ook informatie gegeven over de praktische invulling van de GBM. Niettemin bleek men – ten onrechte – als nadeel van de GBM te zien dat in dit kader alleen justitieel erkende gedragsinterventies zouden kunnen worden ingezet, welke veelal in hun regio maar beperkt voorhanden waren.⁷⁸ Dit misverstand blijkt bij de tweede interviewronde niet langer te spelen. Verder kwamen aanvankelijk interpretatieverschillen over de precieze doelgroep van de GBM naar voren. Uit de tweede interviewronde is gebleken dat voor vrijwel alle respondenten duidelijk is (geworden) voor wie de GBM is bedoeld (en voor wie niet).

⁷⁸ De opvatting van de respondenten dat slechts erkende interventies kunnen worden ingezet was opmerkelijk omdat het 'Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen' niet vereist dat alleen erkende gedragsinterventies of vormen van zorg kunnen worden ingezet (zie Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen. *Staatsblad 2008, 23*).

7.4 Besluitvorming inzake de gedragsbeïnvloedende maatregel

Inhoudelijke overwegingen om de GBM op te leggen hebben – naast het feit dat de jongere moet voldoen aan de leeftijds- en delictcriteria die in de wet zijn vastgelegd – volgens de respondenten vooral te maken met het delictgedrag van de jongere (veelpleger, veel ernstige delicten hebben gepleegd, ernstige gedragsproblematiek, het feit dat een jongere al veel hulpverleningstrajecten heeft gehad zonder gewenst resultaat). Verder benadrukken zij ook dat de jongere voldoende gemotiveerd moet zijn voor een behandeling.

De geïnterviewde raadsmedewerkers geven aan dat de 'criterialijst voor onderzoek naar de gedragsbeïnvloedende maatregel' leidend is voor de beslissing om een advies over de maatregel in gang te zetten. De criterialijst is ontwikkeld door het landelijk bureau van de Raad voor de Kinderbescherming. Op basis hiervan wordt bepaald of voor een zaak een onderzoek naar de haalbaarheid van een GBM wordt gestart. Desondanks wordt gesignaleerd dat een jongere soms toch wordt aangemeld die niet aan deze criteria voldoet. In zulke gevallen blijkt de behoefte aan een stok-achter-de-deur doorslaggevend en wordt de GBM gezien als laatste mogelijkheid om de jongere mee te laten werken aan zijn behandeling.

In een aantal gevallen is besloten om de GBM niet op te leggen. De redenen hiervoor variëren. Soms ligt het aan het feit dat de problematiek en het delictgedrag van de jongere niet zwaar genoeg worden geacht. Andere redenen zijn dat er geen passend zorgaanbod voorhanden is, dat de behandeling niet binnen de gestelde termijn van dertig dagen kan worden gestart, dat er geen plaats is binnen de zorginstelling, dat de jongere een te geringe leerbaarheid (d.w.z. een verstandelijke beperking) wordt toegedicht, dat de jongere onvoldoende steun krijgt uit zijn gezin om de behandeling goed af te kunnen ronden en dat de jongere onvoldoende gemotiveerd is voor behandeling.

7.5 Tenuitvoerlegging van de gedragsbeïnvloedende maatregel

Niet alle geïnterviewde ketenpartners blijken goed zicht te hebben op de tenuitvoerlegging van de GBM. Een minderheid geeft aan geen zicht te hebben op het verloop van de zaken waarbij een GBM is opgelegd.

Van de respondenten die wel zicht op het verloop van de GBM-trajecten hebben, zijn twee respondenten redelijk tevreden over het verloop. Zij geven aan dat er nog onduidelijkheden zijn over bepaalde aspecten van de maatregel, zoals wat er moet gebeuren indien een jongere zich niet aan de afspraken houdt. Volgens hen is er geen (landelijk) uniforme manier waarop hiermee moet worden omgegaan. Dat er soms lang gewacht moet worden tot een geschikte zorgaanbieder is gevonden, stemt hen minder tevreden. Twee respondenten zijn niet tevreden over het verloop van de GBM-trajecten omdat in hun regio nog geen traject positief is afgesloten. De redenen voor mislukking zijn divers, zoals verslavingsproblematiek die de zorg verstoort, recidive, onttrekking van de jongeren aan regels en afspraken, jongeren die weggelopen en een gezin dat niet meewerkt aan de uitvoering van het traject van de jongere.

Regio's blijken verschillend om te gaan met de situatie waarin een jongere zich niet aan de afspraken houdt. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de jongere niet meteen in detentie wordt gezet. Vaak wordt een gesprek gevoerd met de jongere (en eventueel zijn ouders) over de reden van het mislukken van het traject. Vervolgens wordt de zaak met de ketenpartners besproken en in sommige regio's wordt de maatregel dan aangepast. Afhankelijk van de uitkomsten van het overleg met de ketenpartners wordt besloten de zaak formeel 'negatief retour' te melden bij het OM. In dat geval wordt de jongere niet meteen in detentie gezet, maar wacht hij (indien hij bezwaar heeft aangetekend) de behandeling van het bezwaarschrift thuis af. In sommige gevallen duurt het maanden voor het hoger beroep behandeld wordt en zit de jongeren al die tijd zonder behandeling thuis.

7.6 Resultaten van de gedragsbeïnvloedende maatregel

Over de resultaten van de maatregel konden de geïnterviewde ketenpartners weinig zeggen, omdat – begin 2010 – nog nergens het hele GBM-traject volledig was doorlopen of succesvol afgerond.

7.7 Waargenomen knelpunten

De meeste knelpunten, die golden in het eerste jaar van de beschikbaarheid van de GBM, spelen volgens het merendeel van de ketenpartners begin 2010 niet meer een (grote) rol. De eerste vijf knelpunten zijn door de respondenten tijdens de eerste interviewronde genoemd. Twee knelpunten (zie onder punt 6 en 7) zijn klaarblijkelijk pas later aan het licht gekomen.

1. *Het GBM-adviestraject duurt te lang.* De verschillende partners (NIFP, BJz/JR, RvdK) moesten vaak op elkaar wachten, met als risico dat het uiteindelijke advies niet rond was voor de zitting. Als het niet lukte om het advies rond te krijgen, dan bestond het risico dat de termijn van het voorarrest was verlopen. Dit punt lijkt grotendeels opgelost in de betrokken arrondissementen. Verbeterde samenwerking tussen de ketenpartners en duidelijkere werkafspraken hebben hiertoe bijgedragen.
2. *Het aanbod van justitieel erkende gedragsinterventies is beperkt.* In sommige regio's waren bij de intrede van de GBM geen erkende interventies beschikbaar. En als ze er waren, had men te maken met wachtlijsten voor deze interventies. Men achtte dit bezwaar overigens niet eenvoudig oplosbaar. Om snel een nieuw of uitgebreid aanbod te realiseren is niet gemakkelijk realiseerbaar. Het inkopen van (behandel)plaatsen werd gezien als een riskante onderneming, gezien het beperkte volume van jongeren met een GBM. Deze problematiek beperkte volgens de respondenten in hoge mate de inzetbaarheid van de GBM. De mogelijkheden om een juiste en snelle aanpak op maat te organiseren werden hierdoor belemmerd. Begin 2010 lijkt dit knelpunt nog niet helemaal opgelost; de helft van de respondenten zegt nog steeds beperkingen op dit vlak te ervaren. Naar hun zeggen is de zoektocht naar een passende interventie (ook niet-erkende) en naar een zorgaanbieder die wil meewerken aan de uitvoering van een GBM lang. Wachtlijsten zijn nog steeds nogal eens een obstakel. Om aan de verschillende bezwaren tegemoet te komen zoeken zij daarom ook buiten de eigen regio naar passende interventies.

3. *De GBM is niet flexibel genoeg.* Aanvankelijk leefde bij de meeste respondenten het idee (ten onrechte; zie § 7.3) dat slechts justitieel erkende gedragsinterventies konden worden ingezet. Volgens hen beperkte dit de mogelijkheden voor een passend en flexibel zorgaanbod. Mocht een ingezette behandeling niet aanslaan, dan kon in hun perceptie niet gemakkelijk naar een andere interventies worden overgestapt omdat alternatieven (mèt een erkenning) niet of nauwelijks voor handen zijn. Het misverstand, dat aan deze perceptie ten grondslag lag, is inmiddels opgelost, waardoor dit punt niet langer als knellend wordt ervaren.
4. *De GBM heeft geen toegevoegde waarde ten opzichte van de Bijzondere voorwaarde.* Diverse ketenpartners meenden aanvankelijk dat de Voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden reeds voldoende mogelijkheden bood om een passende sanctie op te leggen en voorwaarden te scheppen indien een jongere zich niet aan gemaakte afspraken houdt. De toegevoegde waarde van de GBM werd door hen niet onderkend. Bovendien noemden zij als relatief voordeel van de Bijzondere voorwaarde dat vervangende jeugddetentie niet aan de orde is als de interventie bijvoorbeeld niet goed uitpakt voor een jongere. Uit de interviewronde van 2010 blijkt dat deze opvatting, volgens de meeste respondenten, niet (langer) leeft in de regio waar zij werkzaam zijn.
5. *Vervangende detentie als stok-achter-de-deur heeft mogelijk een averechts effect.* Een aantal respondenten meende aanvankelijk dat vervangende detentie als stok-achter-de-deur mogelijk een averechts effect zou kunnen hebben. Het vergroot de weerstand bij de betrokken gezinnen en verlaagt daarmee de motivatie om mee te werken. Bovendien zouden jongeren bij een mislukking van de GBM in detentie hun (vervangende) straf moeten ondergaan, waarbij zij de nodig geachte behandeling niet zullen ontvangen. Begin 2010 wordt dit niet meer als knelpunt gezien.
6. *Vervangende detentie is een te zware sanctie bij mislukking van de GBM.* Aanvankelijk werd door sommigen de vervangende jeugddetentie als een te zware sanctie gezien voor het mislukken van een interventie. Zij achtten de kans groot dat een advocaat met succes beroep kan aantekenen tegen de vervangende jeugddetentie en dat zijn cliënt dan alsnog een ander programma aangeboden zou krijgen. Uit de tweede interviewronde komt naar voren dat deze vrees minder breed wordt gedeeld. De praktijk wijst inmiddels uit dat het aanbieden van een alternatief programma – na voortijdige beëindiging van de aanvankelijk ingezette gedragsinterventie – vaak al in een eerder stadium gebeurt. Voordat een zaak definitief ‘negatief retour’ wordt gestuurd krijgt de jongere al een alternatief aangeboden of wordt een laatste-kans-gesprek met hem gehouden. In de praktijk lijkt men derhalve soepeler om te gaan met eventuele misstappen of niet nagekomen afspraken; vervangende detentie wordt niet onmiddellijk opgelegd. Bovendien is het mogelijk om de GBM gedeeltelijk om te zetten in jeugddetentie. De mogelijkheid van een beroep tegen vervangende detentie blijft niettemin velen zorgen baren. Op grond van eigen waarneming stellen zij dat in de zaken die ‘negatief retour’ gaan meestal beroep wordt aangetekend tegen de omzetting van de GBM in jeugddetentie. Een knellend

probleem is dat deze jongeren, in afwachting van de zitting, de tijd in vrijheid doorbrengen en intussen geen behandeling krijgen. Overigens moet hierbij worden aangetekend dat het beleid inzake mislukte GBM's regionale verschillen laat zien; het ene arrondissement lijkt hierin stringenter op te treden dan het andere.

7. *Het is niet precies duidelijk wat de doelgroep is van de GBM.* Deze onduidelijkheid speelde aanvankelijk in beperkte mate in de arrondissementen die bij dit onderzoek zijn betrokken, maar inmiddels is voor vrijwel alle respondenten duidelijk voor wie de GBM is bedoeld (zie § 7.3).

Samengevat, vier knelpunten zijn volgens de geïnterviewde ketenpartners niet meer aan de orde in hun regio (zie punten 3, 4, 5 en 7) en er zijn twee naar hun mening grotendeels opgelost (zie 1 en 6). Begin 2010 wordt alleen het beperkte aanbod van geschikte gedragsinterventies in de regio (zie 2) nog als knelpunt gevoeld.

Bovengenoemde punten zijn door de respondenten aan de orde gesteld. Hun is ook een knelpuntenlijst voorgelegd, die ontleend is aan een inventarisatie door het ministerie van Justitie⁷⁹ (meer hierover in § 8.2.1). Enkele ketenpartners herkennen daarin de volgende knelpunten:

- *Men is nog niet gewend aan de nieuwe werkwijze, inclusief de ketenafstemming.* De voorbereiding, advisering, besluitvorming en tenuitvoerlegging van de GBM vraagt om nieuwe procedures, werkwijzen en routines, ook met de partners in de justitiële keten. In enkele gevallen blijkt dit een obstakel te zijn geweest voor een soepele en tijdige afhandeling van zaken. Maar de meeste respondenten geven aan dat dit knelpunt geen rol (meer) speelt in hun regio.
- *Onbekendheid met de mogelijke invullingen van de GBM.* Voor niet iedereen is bekend hoe de GBM kan worden ingevuld met interventies. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk of de GBM kan worden ingevuld met een intramurale behandeling. Begin 2010 bleek deze onduidelijkheid door een paar geïnterviewden te worden onderschreven. Volgens een meerderheid van de respondenten is dit knelpunt in hun regio niet aan de orde.

7.8 Geconstateerde verbeteringen en veranderingen

Er worden verschillende verbeteringen in de uitvoeringspraktijk genoemd. Ten opzichte van de beginperiode van de GBM worden de verbeterde samenwerking met de ketenpartners, de toegenomen kennis en ervaring met de uitvoering van de maatregel en de beschikbaarheid van een groter aantal erkende gedragsinterventies genoemd als belangrijke winstpunten.

Ongeveer twee jaar na de invoering van de GBM in het jeugdstrafrecht is het moeilijk vast te stellen of de nieuwe maatregel voor een verschuiving in het sanctiepalet heeft gezorgd. Daarvoor is het aantal daadwerkelijk opgelegde GBM's te beperkt. Enkele ketenpartners zeggen niettemin geneigd te zijn eerder te spreken van een verrijking (een sanctiemogelijkheid erbij) dan een verschuiving (in plaats van een andere sanctiemodaliteit). Andere geïnterviewden menen dat het er op lijkt dat de GBM voor

⁷⁹ Thans het ministerie van Veiligheid en Justitie geheten.

een verschuiving heeft gezorgd en in plaats is gekomen van voornamelijk de (Voorwaardelijke) PIJ-maatregel.

7.9 Verwachtingen over de gedragsbeïnvloedende maatregel

Net als in de eerste interviewronde kunnen de respondenten wat hun verwachtingen over de GBM betreft opgesplitst worden in twee groepen. De eerste groep (de meerderheid van de respondenten) geeft aan dat de huidige praktijk niet overeen komt met hun verwachtingen. Dit ligt aan het achterblijvende aantal opleggingen en het feit dat de GBM voornamelijk aan een wat zwaardere doelgroep wordt opgelegd, terwijl de verwachting was dat het ook bij een lichtere doelgroep ingezet zou kunnen worden. De tweede groep respondenten was al sceptisch. Deze groep had vooraf niet de verwachting dat de GBM vaak opgelegd zou gaan worden. Sommigen menen dat in de toekomst wellicht nog minder maatregelen opgelegd zullen worden. Dit brengen zij in verband brengen met de verwachte terugloop van het aantal hardekernjongeren.

8 Parallele rapportages en onderzoeken

8.1 Relatie met dit rapport

Naast onderhavig onderzoek zijn, op initiatief van het ministerie van Justitie, enkele andere evaluaties en onderzoeken uitgevoerd die mede tot doel hadden zicht te krijgen op het implementatieproces. De bevindingen van deze onderzoeken, die in het huidige verband van belang zijn, komen in de Paragrafen 8.2 en 8.3 aan de orde. Paragraaf 8.4 bevat een samenvatting van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen met de resultaten die in het vorige hoofdstuk zijn gepresenteerd.

Op deze plaats is het belangrijk te benadrukken dat de diverse initiatieven verschillende perspectieven betrekken en de resultaten elkaar – in principe – kunnen aanvullen en versterken. De (min of meer) parallel lopende onderzoeken waren gericht op de invoering van de gedragsmaatregel op arrondissementoverstijgend niveau, terwijl dit rapport verslag doet van een diepteonderzoek naar de uitvoering van de maatregel in drie arrondissementen. Verder was de zogenaamde impactanalyse van Drost e.a. (2009; zie § 8.3) hoofdzakelijk prognostisch van aard en is dit onderzoek evaluatief-retrospectief. Op één punt is er tussen de diverse onderzoeken een zekere overlap. Het betreft de ervaren belemmeringen bij het opleggen van de GBM, die in kaart zijn gebracht, zij het op een verschillend niveau.

8.2 Rapportages van het ministerie van Justitie

8.2.1 Inventarisatie bij Arrondissementale Platformen Jeugd

Ambtenaren van het ministerie van Justitie hebben verschillende rondes gemaakt langs de Arrondissementale Platformen Jeugd (APJ). Allereerst om de ketenpartners te informeren over de wetwijziging, maar gaandeweg ook om zich op de hoogte te stellen van de lokale stand van zaken van de implementatie van de GBM en van de acties die zijn ondernomen om deze implementatie te ondersteunen. Eind 2008 is een brochure uitgebracht waarin verslag gedaan werd van de eerste bevindingen van deze bezoeken.⁸⁰ De volgende knelpunten zijn daarin gesignaleerd.

1. De plaats van de GBM in het sanctiepalet is in veel arrondissementen nog een vraagstuk.
2. Voor relatief lichte delicten of jongeren met een beperkt strafrechtelijk verleden wordt de gedragsmaatregel, met als stok achter de deur een gelijk aantal maanden jeugddetentie, als een te zware sanctie gezien. Een aantal maanden jeugddetentie wordt alleen proportioneel geacht bij een zwaar delict of zware

⁸⁰ Programma Aanpak jeugdcriminaliteit, Project 'Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel'. (2008). Stand van zaken Implementatie Gedragsbeïnvloedende Maatregel. Bevindingen uit de gesprekken met de Arrondissementale Platformen Jeugd. Periode mei-september 2008. Den Haag: ministerie van Justitie.

doelgroep; veelplegers en meerplegers met een gedragsstoornis en/of verslavingsproblematiek.

3. Het ontbreken of niet op tijd beschikbaar zijn van justitieel erkende gedragsinterventies, jeugdzorg en GGZ-zorg voor jeugdigen wordt als één van de meest voorkomende redenen genoemd om geen advies 'gedragsmaatregel' af te geven of er zelfs helemaal niet aan te beginnen.
4. De zorgaanbieders zijn over het algemeen nog niet bekend met de GBM, waardoor het aanbod niet altijd goed aansluit op het strafrechtelijk kader.
5. Voor een tijdig en goed onderbouwd advies is het van belang dat de afspraken over de doorlooptijd voor persoonlijkheidsonderzoek worden nagekomen. Het is noodzakelijk dat het NIFP en/of de RvdK elkaar in een vroeg stadium informeren (want dat gebeurde klaarblijkelijk onvoldoende⁸¹).

Eind 2009 is een tweede brochure verschenen waarin over de voortgang van de implementatie wordt gerapporteerd.⁸² Hierin wordt opnieuw aandacht besteed aan de knelpunten, die in de verschillende arrondissementen worden ervaren. Voor een deel vertonen deze overlap met de belemmeringen die een jaar daarvoor werden gesignaleerd (zoals de onbekendheid met de mogelijkheden van invulling van de GBM en het beperkte aanbod van relevante interventies en behandelingen). Daarnaast hebben zich nieuwe belemmeringen aangediend. Genoemd worden:

1. Niet overtuigd zijn van de meerwaarde die de GBM in bepaalde situaties kan bieden;
2. Onbekendheid met de mogelijkheden van invulling van de GBM;
3. Tekort aan geregistreerde gedragsdeskundigen bij de RvdK;
4. Beperkt aanbod van gedragsinterventies en behandelingen;
5. Verschillende opvattingen over de potentiële doelgroep;
6. Gebrek aan ervaring met strafonderzoek bij de gedragsdeskundigen van de RvdK;
7. Geen gewenning aan de nieuwe werkwijze inclusief ketenafstemming;
8. Onbekendheid met de mogelijkheden van wijziging, *time out* en behandeling na mislukken van de GBM;
9. Perceptie over (consequenties van) de stok-achter-de-deur. Een deel van de ketenpartners wil de GBM niet inzetten omdat zij ten onrechte denken dat als de gedragsmaatregel mislukt de jongeren in alle gevallen in detentie hun straf moeten uitzitten, waar zij bovendien niet behandeld worden.

8.2.2 Opgelegde gedragsbeïnvloedende maatregelen in Nederland

Uit dezelfde rapportage van het ministerie van Justitie blijkt dat tot en met oktober 2009 (landelijk gezien) in totaal 93 GBM's zijn opgelegd. In 17 van de 19 arrondissementen is minstens één keer een GBM opgelegd. Alleen in de arrondissementen Alkmaar en Almelo zijn er in genoemde periode nog geen GBM's opgelegd. Almelo is één van de drie arrondissementen die zijn geselecteerd voor het

⁸¹ De toevoeging is van de auteurs van dit rapport.

⁸² Programma Aanpak jeugdcriminaliteit, Project 'Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel' (2009). *Stand van zaken. Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel. Periode oktober 2008-oktober 2009*. Den Haag: ministerie van Justitie.

diepteonderzoek. In Tabel 8.1 is een overzicht te zien van het aantal opgelegde GBM's in deze drie arrondissementen, versus het aantal opgelegde maatregelen in de rest van het land. In genoemde periode blijkt een derde van het totaal aantal opgelegde GBM's te zijn opgelegd in twee van de drie arrondissementen die deel uitmaken van het diepteonderzoek.

Tabel 8.1 Aantal opgelegde Gedragsbeïnvloedende maatregelen (GBM) in de drie arrondissementen van het diepteonderzoek, resp. de overige arrondissementen, op 1 november 2009 (peildatum). (Bron: *Stand van zaken. Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel. Periode oktober 2008-oktober 2009.*)

Arrondissement	Aantal opgelegde GBM's
Almelo	0
Utrecht	5
Zwolle	17
Overige arrondissementen	71
Totaal	93

8.2.3 Analyse van casusmateriaal over gedragsbeïnvloedende maatregelen

Verder heeft het ministerie een analyse uitgevoerd op de eerste 25 vonnissen waarin (o.a.) een GBM is opgelegd. Hiermee beoogde men na te gaan op welke wijze gebruik is gemaakt van de GBM en wat daarbij is opgevallen.⁸³ Het merendeel van deze jongeren was voor zware feiten veroordeeld. In zes van de 25 zaken ging het om *first offenders*. Volgens het ministerie was in bijna alle gevallen 0sprake van jongeren met meervoudige achtergrondproblematiek. Een opmerkelijke uitkomst is dat in zeven van de 25 vonnissen de GBM gecombineerd werd met een Voorwaardelijke jeugddetentie onder bijzondere voorwaarden, waardoor de GBM gecombineerd werd met een langere mogelijkheid tot begeleiding onder bijzondere voorwaarden.⁸⁴ Blijkbaar werd in die gevallen een strafrechtelijke reactie in de vorm van alleen een GBM niet toereikend geacht. In de betreffende gevallen kan gezegd worden dat zij niet het veronderstelde 'gat' tussen de voorwaardelijke jeugddetentie en de PIJ maatregel hebben opgevuld, aldus het ministerie. Een tweede opmerkelijk punt is de duur van de vervangende jeugddetentie. In vijftien van de 25 vonnissen bleek de duur van de vervangende jeugddetentie lager dan die van de GBM. In negen gevallen was de duur van de vervangende detentie zes maanden, waar de opgelegde GBM twaalf maanden omvatte. Als voordeel van de gedragsmaatregel wordt in de vonnissen genoemd dat er bij mislukken adequater en prompter kan worden gereageerd dan bij het overtreden van de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke jeugddetentie.

⁸³ Programma Aanpak jeugdcriminaliteit, Project 'Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel'. (2009). *De gedragsbeïnvloedende maatregel Bevindingen van de eerste 25 vonnissen waarin de gedragsmaatregel is opgelegd*. Den Haag: ministerie van Justitie.

⁸⁴ De invulling van de bijzondere voorwaarde hield in deze gevallen in dat de jongere zich dient te houden aan de aanwijzingen/voorschriften van de Jeugdreclassering, waarbij laatstgenoemde de jongeren hulp en steun verlenen bij het naleven van die voorwaarde.

8.3 Impactanalyse door bureau Significant

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de GBM was geschat dat het aantal opleggingen in drie jaar zou oplopen van 350 in 2008, via 500 in 2009 naar 750 gedragsmaatregelen vanaf 2010. Deze schatting was gebaseerd op de aanname dat in één à twee procent van de gevallen waarin de RvdK een basisonderzoek doet, een uitgebreid strafonderzoek zou plaatsvinden met als resultaat een positief advies GBM. Begin 2009 bleek reeds dat het werkelijke aantal GBM-opleggingen lager uitviel dan verwacht. In opdracht van het ministerie van Justitie heeft bureau Significant onderzoek gedaan naar de aard en omvang van de doelgroep (Drost e.a., 2009). Ook hebben de onderzoekers gekeken naar de belemmeringen die een rol spelen bij de oplegging van de maatregel.

De onderzoekers hebben *expertmeetings* gehouden met vertegenwoordigers uit de jeugdstrafrechtketen (RvdK, MOgroep,⁸⁵ bureaus jeugdzorg, OM, ZM en NIFP). Op basis hiervan heeft men de potentiële doelgroep van de GBM in kaart gebracht en onderzocht wanneer en waarom ketenpartners de maatregel (niet) opportuun achtten (zie Drost e.a., 2009).

Doelgroep van de maatregel

Volgens de experts wordt de doelgroep gevormd door jeugdige meer- en veelplegers en hardekernjongeren die op jonge leeftijd al relatief zware delicten op hun naam hebben staan. De jongeren kampen veelal met meervoudige achtergrondproblematiek en gedragsproblemen. In alle zaken wordt weinig effect verwacht van alleen detentie. Verder moeten de ernst van het misdrijf en/of eerder gepleegde delicten aanleiding geven voor het opleggen van een GBM. Het opleggen van de maatregel moet de verdere ontwikkeling van de jongere bevorderen. Een andere belangrijke voorwaarde is dat de jongere gemotiveerd is voor behandeling en behandelbaar is. Jongeren met psychiatrische problematiek in engere zin of jongeren die een groot gevaar voor zichzelf of anderen vormen komen niet in aanmerking voor de GBM.

Inhoudelijke afwegingen bij oplegging van de maatregel

De keuze om wel of geen GBM op te leggen wordt volgens de geïnterviewden door de volgende inhoudelijke afwegingen bepaald: (a) Gewenste duur en aard van de sanctie; (b) Gewenste invulling van de voorwaarden; (c) Gewenste stok-achter-de-deur; (d) Gewenste flexibiliteit versus duidelijkheid vooraf; (e) Beschikbaarheid van de interventies. Met andere woorden, de inhoudelijke afwegingen worden gemaakt op basis van de vraag of een bepaalde sanctie het meest geschikt wordt geacht voor de jongere en proportioneel is in het betreffende geval.

Volgens de geraadpleegde experts zijn de belangrijkste voordelen van de GBM ten opzichte van de andere sanctiemodaliteiten de volgende:

- De GBM biedt een samenhangend en gedetailleerd programma en biedt maatwerk voor de jongere aan wie het wordt opgelegd. De voorwaarden van de maatregel kunnen bovendien meer en makkelijker worden gecombineerd dan bij een Voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden.

⁸⁵ Thans Jeugdzorg Nederland geheten.

- Een GBM biedt een meer dwingend kader ten opzichte van de Voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden. De rechter maakt duidelijke afspraken met de jongere en heeft een duidelijke stok achter de deur (in de vorm van Jeugddetentie) wanneer deze zich niet aan de afspraken houdt.
- De GBM kan worden ingezet in de vorm van verplichte nazorg. De GBM kan dan worden opgelegd in aansluiting op Onvoorwaardelijke jeugddetentie.
- Bij de GBM is de duur van de vervangende jeugddetentie in het vonnis vastgelegd, in tegenstelling tot de duur van de PIJ-maatregel na het mislukken van de Voorwaardelijke PIJ-maatregel. Hierdoor is het voor iedereen duidelijk wat de consequenties zijn van het niet navolgen van de opgelegde voorwaarden.

Tabel 8.2 Impact van knelpunten inzake de gedragsbeïnvloedende maatregel (gebaseerd op Drost e.a., 2009, p. 52)

Knelpunt	Kwalificatie knelpunt		Van invloed op GBM		
	regionaal/ landelijk	oplossing verwacht?	-onderzoek	-advies	-oplegging
Meerwaarde GBM wordt niet gezien	regionaal	grotendeels	X	X	X
Onbekendheid met invulling GBM	meerderheid regio's	geheel	X	X	
Tekort geregistreerde gedragsdeskundigen	landelijk	deels	X		
Beperkt aanbod gedragsinterventies	bijna landelijk	deels		X	X
Verschillende definities doelgroep	landelijk	geheel	X	X	
Gebrek aan ervaring met strafonderzoek	landelijk	geheel	X		
Gewenning aan de nieuwe werkwijze	meerderheid regio's	deels	X	X	
Onduidelijkheid gevolgen (deels) mislukken GBM	regionaal	geheel		X	
Zwaarte stok-achter-de-deur	regionaal	geheel		X	

Impact van gesignaleerde knelpunten

De onderzoekers hebben, op basis van de *expertmeeting*, de *impact* geanalyseerd van knelpunten voor het proces van strafonderzoek, via strafadvies tot daadwerkelijke oplegging van GBM's. De knelpunten die het ministerie van Justitie in december 2009 heeft geïnventariseerd dienden daarbij als uitgangspunt.

Tabel 8.2 geeft een aantal bevindingen uit deze analyse weer. Hieruit blijkt dat de experts verwachten dat de meeste knelpunten zullen worden opgelost en de overige reeds voor een (groot) deel. Verder komt uit de analyse naar voren dat de meeste knelpunten zich in (bijna) alle arrondissementen hebben voorgedaan, dan wel nog aan de orde zijn. Tot slot valt op dat de meeste punten het strafadvies aan de rechter hebben belemmerd (of belemmeren). In iets mindere mate geldt dat ook voor het strafonderzoek. Op basis van de analyse komen de onderzoekers tot de conclusie dat twee knelpunten een relatief sterk 'dempende' werking hebben (gehad) op het proces van voornemen-tot-een-GBM tot aan het uiteindelijke vonnis, waarin de

maatregel is opgelegd. Het gaat hier om de twee eerstgenoemde punten in Tabel 8.2 ('Meerwaarde GBM wordt niet gezien' en 'Onbekendheid met invulling GBM').

8.4 Overeenkomsten en verschillen tussen de onderzoeken

Een belangrijk verschil is de dekking van het onderzoeksgebied van de onderzoeken. Het onderzoek van PI Research is uitgevoerd in drie arrondissementen terwijl het ministerie van Justitie en onderzoeksbureau Significant zich hebben gericht op vertegenwoordigers van justitiële ketenpartners uit het gehele land. Significant heeft ook vertegenwoordigers van de MOgroep en het NIFP betrokken bij het onderzoek. PI Research en het ministerie hebben aandacht besteed aan de inventarisatie van belemmeringen die zich in de praktijk voor hebben voorgedaan. Significant heeft getracht een inschatting te maken van de *impact* van (een aantal van) deze knelpunten. Behalve knelpunten hebben PI Research en Significant ook getracht de aard van doelgroep en de afwegingen om al dan niet tot een GBM te besluiten in kaart te brengen.

Tabel 8.3 Overeenkomsten van en verschillen in gesignaleerde knelpunten in verschillende onderzoeken

Knelpunt	Rapportages			
	Min. Justitie (sep. 2008)	PI Research (feb. 2009)	Min. Justitie (okt. 2009)	PI Research (feb. 2010)
Duur GBM-adviestraject	X	X		X
Beperkt aanbod erkende interventies	X	X	X	X
GBM niet flexibel genoeg		X		
Geen toegevoegde waarde GBM	X	X	X	
Averechts effect vervangende detentie		X		
Vervangende detentie is te zware sanctie	X		X	X
Onduidelijkheid over doelgroep GBM			X	
Zorgaanbieders niet bekend met GBM	X			
Onbekendheid met invulling GBM			X	
Tekort aan gedragsdeskundigen (RvdK)			X	
Gebrek aan ervaring met strafonderzoek (RvdK)			X	
Geen gewenning nieuwe werkwijze			X	
Onbekendheid met wijziging, <i>time out</i> en behandeling na mislukking			X	

Tabel 8.3 laat zien dat de knelpunten, die zijn gesignaleerd door PI Research en door het ministerie van Justitie, een redelijk grote mate van overlap tonen. Het beperkte aanbod van justitiële gedragsinterventies in de regio en het ontbreken van een duidelijke toegevoegde waarde van de GBM (ten opzichte van de geldende praktijk) komen in deze rapportages terug. Laatstgenoemde wordt in het onderzoek

van Significant genoemd als één (van de twee) belemmeringen met een relatief grote *impact*. Dat wil zeggen, dit aspect wordt als een relatief grote belemmering beschouwd.

Dat de GBM als weinig flexibel wordt ervaren (bij mislukking van de GBM zou de maatregel alleen kunnen worden omgezet in vervangende jeugddetentie en niet in een alternatieve behandeling) is een knelpunt dat alleen in het onderzoek van PI Research (twee interviewrondes) naar voren is gekomen. Verder valt op dat in de tweede inventarisatie die het ministerie heeft gemaakt een aantal nieuwe, niet eerder gesignaleerde knelpunten aan het licht zijn gekomen. Een aantal hiervan lijkt te zijn gerelateerd aan problemen die zich al eerder openbaarden. Uit het onderzoek van PI Research blijkt dat de betrokkenen (vooral begin 2009) vinden dat de advisering over de GBM te lang duurt, waardoor het advies van de RvdK soms niet rond is voor de zitting. Een aantal bevindingen van het ministerie zijn hier aan gerelateerd: ketenpartners gaven aan dat men nog niet gewend is aan de nieuwe werkwijze, er is een tekort aan geregistreerde gedragsdeskundigen bij de Raad en men signaleert aldaar een gebrek aan ervaring is met het doen van strafonderzoek.

Vervangende jeugddetentie als stok-achter-de-deur (bij mislukking van een behandeling) wordt door diverse ketenpartners als te zware reactie wordt gezien. Het druist volgens de betrokkenen in tegen het doel van de maatregel, namelijk het bieden van een behandeling. Zowel PI Research als het ministerie van Justitie maakt hier melding van. Opmerkelijk is dat het dwingende kader van de GBM (inclusief de stok-achter-de-deur) door de ketenpartners in het onderzoek van Significant juist expliciet wordt genoemd als het grote voordeel van de GBM.

Ten slotte komen PI Research en Significant tot beschrijvingen van de doelgroep (jongeren die volgens de ketenpartners in aanmerking komen voor de GBM) die grotendeels met elkaar overeenstemmen. Aangaande de contra-indicaties voor het opleggen van een GBM worden verschillende accenten gelegd. Problematiek en delictgedrag van jongeren die niet zwaar genoeg worden geacht wordt in het onderzoek van PI Research als reden genoemd om een GBM niet op te leggen. In de omschrijving van Significant wordt onderstreept dat jongeren met psychiatrische problematiek in engere zin, of jongeren die een groot gevaar voor zichzelf of anderen vormen niet in aanmerking komen voor de GBM.

Samengevat, de bevindingen uit de twee interviewrondes blijken voor een groot deel overeen te komen met gegevens die, min of meer gelijktijdig, door andere partijen zijn verzameld. Hoewel aan die gemeenschappelijkheid enige ondersteuning voor de resultaten van dit onderzoek kan worden ontleend, mag de reikwijdte van dit onderzoeksdeel niet uit het oog worden verloren (zie § 6.4).

9 Zicht op de implementatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel

9.1 Ervaringen in drie arrondissementen

In drie arrondissementen is een diepteonderzoek uitgevoerd onder justitiële ketenpartners, om zicht te krijgen op van het verloop van de implementatie van de GBM op lokaal niveau en de consequenties daarvan. De gerapporteerde resultaten zijn gebaseerd op gegevens die verzameld zijn in twee interviewrondes. In beide rondes zijn tien vertegenwoordigers bevestigd. De interviews weerspiegelen de opvattingen en observaties van een aantal sleutelfiguren over (de implementatie van) de GBM, in de eerste twee jaren dat de nieuwe maatregel beschikbaar was. Bij elkaar genomen geeft deze informatie een impressie van de toepassing en de ervaren mogelijkheden van de nieuwe maatregel in drie arrondissementen. De gevoerde gesprekken moeten antwoord geven op onderzoeksvragen 6 en (het eerste deel van) 7 (zie § 2.2).

9.2 Conclusie

De implementatie van de GBM is moeizaam verlopen. Dat is de belangrijkste conclusie van dit deelonderzoek, dat betrekking heeft op de eerste twee jaar dat de maatregel beschikbaar was. Hoewel uit het onderzoek blijkt dat er gaandeweg vorderingen zijn gemaakt – vooral doordat onduidelijkheden en misvattingen over de GBM zijn opgelost door informatieverstrekking – heeft dit niet kunnen voorkomen dat het aantal daadwerkelijk opgelegde maatregelen is achtergebleven bij de verwachtingen hierover.

Bovenstaande conclusie is gebaseerd op onderzoek in drie arrondissementen. Twee van de drie arrondissementen (te weten Utrecht en Zwolle) blijken relatief veel ervaring met de tenuitvoerlegging van de GBM te vertegenwoordigen. Bijna een derde van alle maatregelen die in de onderzoeksperiode in Nederland zijn opgelegd, is in deze arrondissementen uitgesproken.

De impressie die in het voorafgaande van de invoering van de GBM is gegeven, blijkt niet op zichzelf te staan. Uit min of meer parallel uitgevoerde onderzoeken en rapportages over de implementatie van de GBM blijkt dat andere arrondissementen voor een deel met dezelfde knelpunten en obstakels te maken hebben (gehad). Ook daar blijkt de GBM op bescheiden schaal te zijn toegepast. Deze overeenkomst betekent echter niet dat de conclusie van dit onderzoek zonder meer generaliseerbaar is naar de rest van het land. Enige terughoudendheid blijft gezien de schaalgrootte van dit onderzoek op zijn plaats.

Deel III

De toepassing van jeugdsancties sinds de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen'

**Trends op grond van justitiële data en
documentatie**

10 Kwantitatief onderzoek: doel en werkwijze

10.1 De ‘Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen’ in getallen

Begin 2008 is het jeugdstrafrecht uitgebreid met de gedragsbeïnvloedende maatregel en de verbreding van mogelijkheden verschillende hoofdstraffen en maatregelen met elkaar te combineren. Vanaf eind 2008 kan van deze wijzigingen in het jeugdstrafrecht gebruik gemaakt worden.

Het doel van Deel III is om te kijken in hoeverre de bovenstaande wijzigingen zijn toegepast sinds de inwerkingtreding van de ‘Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen’. Om de ontwikkelingen goed in kaart te kunnen brengen en een goed beeld te kunnen krijgen van de situatie na de wetwijziging, is een periode voorafgaand aan de wetwijziging – de nulmeting – vergeleken met een periode na de inwerkingtreding van de wetwijziging.

De nulmeting waar hier naar gerefereerd wordt heeft betrekking op de jaren 2004 tot en met 2006 (Breg-Vijlbrief, Noom & Bijl, 2009). De gegevens van de nulmeting worden vergeleken met gegevens over de toepassing en uitvoering van de gedragbeïnvloedende maatregel uit 2009, het eerste volledige jaar dat deze maatregel werd opgelegd na de inwerkingtreding eind 2008.

10.2 Te beantwoorden onderzoeksvragen

Aan het kwantitatieve onderzoek dat beschreven wordt in Hoofdstuk 10 tot en met 13 ligt de volgende probleemstelling ten grondslag: In hoeverre werden de in de wetwijziging beoogde mogelijkheden en wijzigingen in 2009 in de praktijk gebruikt?

Meer concreet wordt in de komende hoofdstukken ingegaan op de volgende drie deelvragen uit Hoofdstuk 1.

4. (a) In welke mate wordt, sinds de invoering van de wetwijziging, gebruik gemaakt van de ‘oude’ mogelijkheden om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren? (b) Hoe worden deze ingevuld?
5. (a) Hoe vaak wordt gebruik gemaakt van de nieuwe mogelijkheden (incl. sanctiecombinaties) die de wet, sinds de wijziging, creëert? (b) Hoe worden deze ingevuld?
6. In plaats van welke sanctiemodaliteiten uit het ‘oude’ jeugdstrafrecht, en in welke aantallen, worden de nieuwe mogelijkheden (incl. sanctiecombinaties) toegepast?

10.3 OBJD-analyse en dossieranalyse

Het kwantitatieve onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat een analyse van het databestand van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) (i.c. OBJD-data). Deze analyse is uitgevoerd om de

onderzoeksvragen 4a, 5a en 6 te kunnen beantwoorden. In Hoofdstuk 11 worden de opzet van dit onderzoeksdeel en de resultaten van de analyses besproken. Er wordt onder andere uitgebreid ingegaan op de demografische gegevens van de onderzoeksgroepen in 2004-2006 en 2009, de delicten die zij hebben gepleegd en de verschillende sancties en sanctiecombinaties die hen zijn opgelegd. Het tweede deel van het kwantitatieve onderzoek omvat een dossieranalyse van een groot aantal dossiers van het Openbaar Ministerie. Dit deel van het onderzoek is er op gericht om de onderzoeksvragen 4b en 5b te kunnen beantwoorden. In Hoofdstuk 12 worden de opzet van de dossieranalyse en de resultaten beschreven. De aandacht in dit hoofdstuk gaat vooral uit naar een aantal achtergrondkenmerken van de jongeren uit de geselecteerde dossiers, de invulling van de bijzondere voorwaarden in 2004-2006 en 2009 en de invulling van de in 2009 uitgevoerde gedragsbeïnvloedende maatregelen. Tot slot wordt in Hoofdstuk 13 besproken in hoeverre de onderzoeksvragen beantwoord zijn of kunnen worden.

11 Trends op grond van justitiële data

11.1 OBJD-analyse: getallen en feiten

In dit hoofdstuk komen de opzet van de OBJD-analyse en de resultaten hiervan aan bod. In Paragraaf 11.2. worden de onderzoeksvragen geconcretiseerd en wordt de werkwijze beschreven die gevolgd is om de onderzoeksvragen 4a, 5a en 6 te kunnen beantwoorden en de analyses die uitgevoerd zijn op de verzamelde data. In Paragraaf 11.3 worden de onderzoeksgroepen uit 2004-2006 en 2009 (en de verschillen hier tussen) in kaart gebracht. In Paragraaf 11.4 worden de delicten beschreven die door de jongeren in de periode 2004-2006 en 2009 zijn begaan. Paragraaf 11.5 biedt een inzicht in de wijze waarop sancties en combinaties van sancties in het jeugdstrafrecht zijn opgelegd voor en na de inwerkingtreding van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen'.

11.2 Onderzoeksopzet en werkwijze

11.2.1 Onderzoeksvragen 4a, 5a en 6

Onderzoeksvraag 4a luidt: *In welke mate wordt, sinds de invoering van de wetwijziging, door de Zittende Magistratuur gebruik gemaakt van de 'oude' mogelijkheden om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren?*

Onderzoeksvraag 5a luidt: *Hoe vaak wordt door de Zittende Magistratuur gebruik gemaakt van de nieuwe mogelijkheden (inclusief sanctiecombinaties) die de wet sinds de wijziging, creëert?*

Onderzoeksvraag 6 luidt: *In de plaats van welke sanctiemodaliteiten uit het 'oude' jeugdstrafrecht, en in welke aantallen, worden door de Zittende Magistratuur de nieuwe mogelijkheden (inclusief sanctiecombinaties) toegepast?*

11.2.2 Werkwijze

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van databestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en van OBJD-data.

CBS-data

Allereerst wordt een beeld geschetst van het aantal jongeren dat in de OBJD-databank voorkomt ten opzichte van het totaal aantal jongeren in Nederland. Hiervoor is gebruik gemaakt van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

OBJD-data

Om veranderingen in de praktijk van het jeugdstrafrecht weer te kunnen geven, is gebruik gemaakt van de OBJD-data van het WODC. OBJD is een versleutelde, geanonimiseerde kopie van het officiële Justitiële Documentatiesysteem (JDS), dat wordt beheerd door de Justitiële Informatiedienst (voorheen Centrale Justitiële Documentatie). Het JDS geeft voor alle (rechts)personen die met de Nederlandse justitie in aanraking zijn gekomen een overzicht van de strafzaken waarin zij als verdachte centraal stonden. Het WODC beheert deze database. Het WODC heeft PI Research toestemming verleend om gebruik te maken van OBJD-data, onder de voorwaarde dat de analyses ter plaatse gedaan worden.

11.2.3 Data-analyse

Door gebruik van OBJD-data is inzicht te verkrijgen in de opgelegde straffen en maatregelen bij strafrechtelijk minderjarigen. Het bestand is bruikbaar om specifieke trends in absolute aantallen van de sanctie maatregelen zichtbaar te maken. In de OBJD wordt op zaakniveau geregistreerd, waardoor jongeren met meerdere veroordelingen meerdere keren in het bestand voorkomen.

Voor het huidige onderzoek is in het databestand een selectie toegepast. In het voor dit onderzoek benodigde bestand zijn alleen zaken opgenomen met *een onherroepelijke veroordeling*. Daarbij bevat het bestand zowel zaken in eerste als in tweede aanleg. Het databestand bevat verder uitsluitend gegevens over zaken van strafrechtelijk minderjarigen (12 t/m 17-jarigen).^{86,87}

Verder zijn in het onderzoeksbestand de volgende gegevens opgenomen: (1) achtergrondvariabelen zoals sekse, leeftijd en geboorteland; (2) informatie over het type delict en de delictzwaarte; (3) informatie over de te onderscheiden sanctieonderdelen,⁸⁸ zoals de soort, maat en modaliteit van de opgelegde sancties.

Tot slot is het belangrijk om op te merken dat de totstandkoming van het databestand van 2009 (noodgedwongen) iets heeft afgeweken van de opbouw van het bestand van de jaren 2004 tot en met 2006. Doordat in de loop der jaren de inhoud van het OBJD-databestand aan kleine wijzigingen onderhevig is (er komen nieuwe variabelen bij, variabelen worden anders gedefinieerd) is enige ruis ontstaan in het bestand van 2009 (t.o.v. van het bestand van 2004-2006). Dit betekent dat steeds enige voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie van verschillen tussen de jaren 2004-2006 en 2009 wanneer het om absolute aantallen (van jongeren, strafzaken, delicten en sancties) gaat.

In de paragrafen 11.3, 11.4 en 11.5 worden de resultaten van verschillende analyses gepresenteerd. De gerapporteerde gegevens zijn kwantitatief en worden

⁸⁶ De analyse-eenheid kan de strafrechtelijk minderjarige, de strafzaak, of het aantal bewezen verklaarde delicten zijn. Een jongere kan meerdere keren in het databestand voorkomen als tegen hem/haar meerdere strafzaken hebben gelopen. Binnen een strafzaak kunnen meerdere bewezen verklaarde delicten voorkomen.

⁸⁷ Dit betekent dat ook zaken waarin een PIJ-maatregel met gebruikmaking van art. 77c Sr opgelegd is, buiten beschouwing gelaten zijn.

⁸⁸ Hierdoor blijft zicht bestaan op combinaties van straffen en maatregelen per zaak.

gepresenteerd met behulp van beschrijvende statistieken, zoals gemiddelden en relatieve frequentietellingen (percentages). De vergelijking tussen de gegevens uit 2004-2006 en de gegevens uit 2009 gebeurt 'op zicht', dat wil zeggen dat de vergelijkingen niet statistisch zijn getoetst. De reden hiervoor is dat de meeste voor dit rapport relevante veranderingen relatief klein zijn (zoals uit de hier volgende paragrafen zal blijken), zodat ze statistisch niet betrouwbaar kunnen worden getoetst.

11.3 Beschrijving van de onderzoeksgroep

11.3.1 Aantal

Als eerste is het totaal aantal jongeren – met een onherroepelijke veroordeling – uit de periode 2004-2006 en 2009 in kaart gebracht. Tabel 11.1 geeft voor de periode 2004-2006 en de 2009 de vergelijking tussen het aantal jongeren⁸⁹ dat in de OBJD geregistreerd is met een onherroepelijke veroordeling en het totaal aantal jongeren (van 12 tot 18 jaar) dat in Nederland woonachtig was.

Tabel 11.1 Aantal jongeren in de OBJD met een onherroepelijke veroordeling en het totaal aantal jongeren (12-18 jaar) in Nederland in 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OBJD en CBS)

	2004-2006		2009	
	Gem.	Index	N	Index
Aantal jongeren in OBJD	7.260	100	9.942	137
Totaal aantal jongeren in NL	1.198.799	100	1.191.453	99

Uit deze tabel blijkt dat het aantal jongeren in Nederland licht is afgenomen, terwijl het aantal in de OBJD geregistreeerde jongeren met een onherroepelijke veroordeling substantieel is toegenomen in dezelfde periode. In de jaren 2004-2006 stond 0,6 procent van de jongeren met een onherroepelijke veroordeling geregistreerd in de OBJD-database; in 2009 was dit gestegen naar 0,8 procent. Doordat de inhoud van het OBJD-databestand in 2009 mogelijk iets veranderd is ten opzichte van 2004-2006, moet wel enige voorzichtigheid geboden worden bij de interpretatie van verschillen tussen de absolute aantallen (zie ook Paragraaf 11.2.3).

11.3.2 Leeftijd

Tabel 11.2 geeft de gemiddelde leeftijd van de jongeren over de jaren 2004-2006 en 2009. De tabel laat zien dat de gemiddelde leeftijd van de jongeren iets hoger dan de leeftijd van de jongeren die in de periode 2004-2006 geregistreerd waren in de OBJD.

⁸⁹ Het gaat hier om in de OBJD geregistreeerde jongeren en niet om in de OBJD geregistreeerde strafzaken.

Tabel 11.2 Gemiddelde leeftijd van jongeren geregistreerd in OBJD met een onherroepelijke veroordeling, voor 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OBJD)

	2004-2006		2009
	Gem.		Gem.
Leeftijd	15,58		15,99

11.3.3 Geslacht

In de totale jeugdbevolking is in zowel de periode 2004-2006 als in 2009 51% van de jongeren van het mannelijk geslacht (bron: CBS).

Tabel 11.3 Geslacht van jongeren geregistreerd in OBJD met een onherroepelijke veroordeling, voor 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OBJD)

	2004-2006			2009		
	Gem.	%	Index	N	%	Index
Man	6.207	85,5	100	8.417	84,7	136
Vrouw	1.053	14,5	100	1.516	15,3	144
Totaal	7.260	100,0	100	9.933^a	100,0	137

^a Van 9 jongeren was het geslacht niet opgenomen in de OBJD

Uit Tabel 11.3 blijkt dat veel meer jongens dan meisjes in het databestand OBJD geregistreerd staan en dat de verhouding jongens meisjes in de databank over de jaren heen ongeveer gelijk blijft.

11.3.4 Geboorteland

Bij de registratie van jongeren in de OBJD wordt het geboorteland geregistreerd, maar is niet de etniciteit van de jongeren opgenomen. Tabel 11.4 geeft de verdeling weer van geregistreerde jongeren naar geboorteland.

Onderstaande tabel laat zien dat er een kleine verschuiving heeft plaatsgevonden in de verdeling van jongeren naar geboorteland. In 2009 waren verhoudingsgewijs iets meer jongeren in Nederland geboren. Het aantal niet in Nederland geboren jongeren dat geregistreerd is, is daarentegen iets afgenomen. Deze verschuiving wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het feit dat steeds meer niet-westerse allochtone jongeren in Nederland geboren worden.

Tabel 11.4 Geboorteland van jongeren geregistreerd in OBJD met een onherroepelijke veroordeling, voor 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OBJD)

Geboorteland	2004-2006			2009		
	Gem.	%	Index	N	%	Index
Nederland	5.945	81,9	100	8.573	86,2	144
Marokko	174	2,4	100	120	1,2	69
Antillen	200	2,8	100	201	2,0	101
Suriname	111	1,5	100	110	1,1	99
Turkije	79	1,1	100	60	0,6	76
Overig westers	261	3,6	100	321	3,2	123
Overig niet-westers	487	6,7	100	551	5,5	113
Totaal	7.257^a	100,0	100	9.942	100,0	137

^a Van 3 jongeren was het geboorteland niet opgenomen in de OBJD

11.4 Kenmerken van bewezen verklaarde delicten

In deze paragraaf worden het type en de zwaarte of strafdreiging van de bewezen verklaarde delicten besproken, alsook het strafrechtelijk verleden van de jongeren. Er is gekeken naar de inhoud van de strafzaken die in het OBJD-bestand geregistreerd zijn. Er zijn meer strafzaken dan jongeren, omdat veel jongeren voor meer (onherroepelijk door de rechter afgedane) strafzaken in het OBJD-bestand opgenomen zijn.

In totaal zijn uit de periode 2004-2006 (gemiddeld per jaar) 8.882 strafzaken (van 7.260 jongeren) geanalyseerd ten opzichte van 10.716 strafzaken (van 9.942 jongeren) uit 2009. Een strafzaak kan uit meerdere bewezen verklaarde delicten bestaan. Binnen een (straf)zaak zijn zowel in de periode 2004-2006 als in 2009 gemiddeld twee delicten behandeld (2004-2006: SD=1,50 en 2009: SD=1,28). Het aantal delicten per zaak varieerde in de periode 2004-2006 van één tot 21 en in 2009 van één tot 15.

11.4.1 Type gepleegde delicten

Tabel 11.5 geeft het aantal gepleegde delicten weer voor de jaren 2004-2006 en 2009. Omdat een strafzaak meerdere bewezen verklaarde delicten kan omvatten is het aantal delicten hoger dan het aantal strafzaken.

Allereerst valt op dat het totaal aantal ten laste gelegde delicten in 2009 gestegen is met ongeveer 18 procent. Echter, omdat de inhoud van het OBJD-databestand in 2009 mogelijk iets veranderd is ten opzichte van 2004-2006, moet wel enige voorzichtigheid geboden worden bij de interpretatie van verschillen tussen absolute aantallen (zie ook § 11.2.3).

Daarnaast laat de tabel een lichte stijging van ruim 3 procent zien in het aantal geweldsdelicten (zonder zeden- en vermogensdelicten) en een lichte daling van ongeveer 3 procent in het aantal vermogensdelicten (met en zonder geweld). Voor de overige delicten laat de tabel geen bijzondere verschuivingen zien.

Tabel 11.5 Type delicten in onherroepelijk afgedane zaken uit 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OBJD)

Type delict ^a	2004-2006			2009		
	Gem.	%	Index	N	%	Index
Geweld (excl. zeden en vermogen met geweld)	2.386	15,7	100	3.455	19,4	145
Zeden	370	2,4	100	218	1,2	59
Vermogen met geweld	1.389	9,2	100	1.033	5,8	74
Vermogen zonder geweld	5.889	38,8	100	6.356	35,6	108
Vernieling, lichte agressie en openbare orde	3.960	26,1	100	4.832	27,1	122
Drugs	227	1,5	100	286	1,6	126
Verkeer	210	1,4	100	544	3,0	259
Overig	654	4,3	100	1.108	6,2	169
Onbekend	100	0,7	100	20	0,1	20
Totaal	15.185	100,0	100	17.852	100,0	118

^a Gebaseerd op de indeling van misdrijven naar aard en ernst van het WODC uit: Evaluatie van daderprogramma's. Een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies speciaal gericht op het terugdringen van recidive (Wartna, 2005).

11.4.2 Strafdreiging en zwaarte van de gepleegde delicten

Tabel 11.6 geeft een overzicht van delicten naar zwaarte. Wanneer een strafzaak meerdere delicten omvat, is gekeken naar de strafdreiging van het zwaarst bedreigde delict.

Het WODC heeft alle delicten onderverdeeld in zwaarte, waarbij een strafdreiging van minder dan 4 jaar staat voor relatief lichte criminaliteit, een strafdreiging van 4 tot 8 jaar staat voor middelzware criminaliteit en delicten met een strafdreiging van 8 jaar en meer vallen onder zware criminaliteit.

Tabel 11.6 Strafdreiging delicten in onherroepelijk afgedane zaken uit 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OBJD)^a

Strafdreiging	2004-2006			2009		
	Gem.	%	Index	N	%	Index
< 4 jaar	560	6,3	100	1.069	10,0	191
4 tot 8 jaar	6.571	74,0	100	8.206	76,6	125
≥ 8 jaar	1.743	19,6	100	1.441	13,4	83
Totaal	8.874^b	100,0	100	10.716	100,0	121

^a Gebaseerd op de indeling van misdrijven naar aard en ernst van het WODC uit: Evaluatie van daderprogramma's. Een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies speciaal gericht op het terugdringen van recidive (Wartna, 2005).

^b Van delicten uit 8 strafzaken kon de strafdreiging niet worden bepaald.

Uit de tabel blijkt dat in zowel 2004-2006 en 2009 de meeste delicten vallen onder de categorie middelzware criminaliteit. De tabel laat eveneens een verschuiving zien in de delictzwaarte. Vooral het aantal lichte delicten (met een strafdreiging van minder dan 4 jaar) lijkt de afgelopen jaren behoorlijk te zijn toegenomen. Ook het aantal middelzware delicten lijkt iets toegenomen, terwijl het aantal zware delicten juist iets is afgenomen.

Tabel 11.6 levert eveneens informatie over het totaal aantal geanalyseerde strafzaken. In de periode 2004-2006 zijn gemiddeld 8.882 onherroepelijk afgedane strafzaken geregistreerd, terwijl in 2009 10.716 strafzaken geregistreerd waren. Dit betekent een toename van ruim 20 procent. Ook hier geldt dat enige voorzichtigheid geboden moet worden bij de interpretatie van verschillen tussen absolute aantallen, omdat de inhoud van het OBJD-databestand in 2009 mogelijk iets veranderd is ten opzichte van 2004-2006 (zie ook Paragraaf 11.2.3).

11.4.3 Strafrechtelijk verleden

Het strafrechtelijk verleden van jongeren wordt door het WODC getypeerd op basis van vijf categorieën. Geen strafrechtelijk verleden betekent dat de OBJD-registratie het eerste delict betreft en dat er vóór de OBJD-registratie vermoedelijk nog nooit contacten zijn geweest met justitie. Een incidentele dader heeft één of twee eerdere justitiecontacten vóór zijn registratie in het OBJD-bestand, een laagfrequente dader heeft drie of vier eerdere contacten met justitie, een hoogfrequente dader heeft vijf à tien eerdere contacten en als een jongere elf keer of meer met justitie in aanraking is gekomen, noemt men dit een zeer hoog frequente dader.

Tabel 11.7 Strafrechtelijk verleden van de jongeren, voor 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OBJD)

Strafrechtelijk verleden	2004-2006			2009		
	Gem.	%	Index	N	%	Index
Geen	3.896	43,9	100	4.373	41,0	112
Incidenteel	3.375	38,0	100	4.128	38,7	122
Laag frequent	1.071	12,1	100	1.379	12,9	129
Hoog frequent	512	5,8	100	739	6,9	144
Zeer hoog frequent	28	0,3	100	39	0,4	139
Totaal	8.882	100,0	100	10.658^a	100,0	120

^a Van 58 zaken was in het OBJD geen informatie beschikbaar.

Uit Tabel 11.7 blijkt dat in 2009 geen opvallende verschuivingen hebben plaatsgevonden in het strafrechtelijk verleden van de jongeren die een onherroepelijk veroordeling hebben gekregen. In zowel 2004-2006 als 2009 heeft iets meer dan 40 procent van deze jongeren geen strafrechtelijk verleden. Daarnaast is op beide meetmomenten bijna 40 procent van de jongeren geregistreerd als incidentele dader. Het aantal jongeren met een zwaarder justitieel verleden is in de minderheid, maar ook hier zijn geen grote verschillen waar te nemen tussen 2004-2006 en 2009.

11.5 Veroordelingen

In Paragraaf 11.5 worden de veroordeling van de jongeren uit 2004-2006 en 2009 geanalyseerd. In Paragraaf 11.5.1 wordt ingegaan op verschillende sancties die opgelegd zijn in beide onderzoeksperioden. Daarna gaat Paragraaf 11.5.2 in op de op de mogelijkheden om verschillende straffen en maatregelen te combineren.

11.5.1 Rechterlijke afdoeningen

Tabel 11.8 geeft een overzicht van sancties die definitief zijn opgelegd. Het gaat hier om sancties die opgelegd zijn in zaken waarin een onherroepelijke veroordeling is uitgesproken. Er is sprake van een onherroepelijke veroordeling wanneer er geen hoger beroep of cassatie meer mogelijk is. In de tabel is tevens weergegeven hoe frequent de sanctie voorwaardelijk, respectievelijk onvoorwaardelijk is opgelegd en hoe hoog of zwaar de sanctie gemiddeld was (in termen van tijd of geld).

Tabel 11.8 Rechterlijke afdoeningen in zaken in 2004-2006 (gemiddeld) en 2009; en gemiddelde zwaarte van de opgelegde sancties, naar hoofdcategorie (bron: OBDJ)^a

Hoofdcategorie	2004-2006				2009			
	Gem.	%	Index	Zwaarte (gem.)	N	%	Index	Zwaarte (gem.)
- Sanctie								
Vrijheidsbenemende maatregel	182	1,4	100		91	0,7	50	
- PIJ	182 ^b				91 ^b			
<i>Voorwaardelijk</i>	66			2 jaar ^d	26			2 jaar ^d
<i>Onvoorwaardelijk</i>	53			2 jaar ^d	23			2 jaar ^d
Vrijheidsbeperkende maatregel	-	-	-		68	0,5	-	
- GBM								
<i>Voorwaardelijk</i>	-				-			
<i>Onvoorwaardelijk</i>	-				68			
Vrijheidsstraf	4.584	35,4	100		2.459	19,6	54	
- Gevangenisstraf ^e	31 ^c				27 ^c			
<i>Voorwaardelijk</i>	18			2,2 mnd	20			2,1 mnd
<i>Onvoorwaardelijk</i>	18			6,5 mnd	12			3,5 mnd
- Jeugdetentie	4.553 ^c				2.432 ^c			
<i>Voorwaardelijk</i>	3.893			2,5 mnd	2.041			1,7 mnd
<i>Onvoorwaardelijk</i>	1.561			2,3 mnd	1.160			2,5 mnd

Vervolg tabel op volgende pagina

Tabel 11.8 (vervolg) Rechterlijke afdoeningen in 2004-2006 (gemiddeld) en 2009; en gemiddelde zwaarte van de opgelegde sancties, naar hoofdcategorie (bron: OBJD)^a

Taakstraf^f	7.837	60,5	100	9.462	75,2	121
- Werkstraf	5.958 ^c			8.174 ^c		
<i>Voorwaardelijk</i>	922		30 uur	4.052		33 uur
<i>Onvoorwaardelijk</i>	5.288		50 uur	6.554		47 uur
- Leerstraf	1.879 ^b			1.288 ^c		
<i>Voorwaardelijk</i>	7		20 uur	17		20 uur
<i>Onvoorwaardelijk</i>	1.824		31 uur	1.279		27 uur
Geldstraf^f	356	2,7	100	496	3,9	139
- Boete	356 ^c			496 ^c		
<i>Voorwaardelijk</i>	125		€176	153		€182
<i>Onvoorwaardelijk</i>	251		€144	402		€176
Totaal	12.959	100,0	100	12.576	100,0	97

^a Deze gegevens kunnen verschillen van de CBS-gegevens zoals gepubliceerd in het rapport 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2009'. De verschillen worden hoofdzakelijk veroorzaakt omdat de CBS-gegevens uitspraken betreffen die in eerste aanleg zijn gedaan en in Tabel 11.8 alleen afdoeningen worden gepresenteerd die onherroepelijk zijn geworden.

^b De som van genoemde aantallen bij Voorwaardelijk en Onvoorwaardelijk is lager dan het gepresenteerde totaal aantal sancties. De verklaring hiervoor is dat van een aantal zaken niet geregistreerd is of de sanctie voorwaardelijk of onvoorwaardelijk is opgelegd.

^c De som van genoemde aantallen bij Voorwaardelijk en Onvoorwaardelijk is hoger dan het gepresenteerde totaal aantal sancties. De verklaring hiervoor is dat in een aantal zaken de sanctie een combinatie is van een voorwaardelijk en een onvoorwaardelijk deel.

^d De PIJ-maatregel wordt altijd voor een periode van 2 jaar opgelegd.

^e Het gaat hier om gevangenisstraffen die met toepassing van art. 77b Sr zijn opgelegd.

^f Taak- en geldstraffen kunnen zowel door het OM als het ZM worden opgelegd. Het gaat hier alleen om het aantal taak- en geldstraffen die door het ZM zijn opgelegd.

In zowel de periode 2004-2006 als in 2009 domineert binnen de onherroepelijke afgedane strafzaken de taakstraf. Tevens laten de twee meetmomenten een duidelijke stijging in het aantal door het ZM opgelegde taakstraffen zien (bijna 14,7%). Zoals in Tabel 11.8 is waar te nemen, is deze toename voornamelijk te verklaren door de substantiële toename in voorwaardelijke werkstraffen die door het ZM zijn opgelegd. Daarnaast valt op dat het aantal vrijheidsstraffen naar verhouding aanzienlijk gedaald is de afgelopen jaren (-15,8%). Deze daling wordt voornamelijk veroorzaakt door een afname in zaken waarin jeugddetentie is opgelegd. Vrijheidsbenemende maatregelen (PIJ-maatregel) maken slechts een klein deel van de sancties uit. Toch valt ook hier een interessante ontwikkeling waar te nemen: in 2009 zijn verhoudingsgewijs meer dan de helft minder vrijheidsbenemende maatregelen opgelegd ten opzichte van de periode 2004-2006. Het aantal geldstraffen is redelijk stabiel gebleven over de jaren heen. Tot slot valt in Tabel 11.8

te zien dat de GBM in 2009 68⁹⁰ keer is opgelegd en daarmee slechts een kleine plaats inneemt in het palet van jeugdsancties.

In Tabel 11.9 wordt het aantal zaken weergegeven waarin een bijzondere voorwaarde is opgelegd.

Tabel 11.9 Aantal onherroepelijk afgedane zaken waarin een bijzondere voorwaarde is opgelegd in 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OBJD)

	2004-2006			2009		
	Gem.	%	Index	N	%	Index
Onherroepelijk afgedane zaken met een bijzondere voorwaarde	3.785	42,6	100	4.385	40,9	115
Totaal aantal onherroepelijk afgedane zaken	8.882	100,0	100	10.716	100,0	121

Zoals te zien in bovenstaande tabel worden in ongeveer 40 procent van de strafzaken, naast de sancties genoemd in Tabel 11.9, ook bijzondere voorwaarden opgelegd. Tabel 11.9 laat tevens zien dat in 2009 verhoudingsgewijs bijna evenveel zaken voorkwamen waarin bijzondere voorwaarden waren opgelegd als in 2004-2006. In Hoofdstuk 12 zal uitgebreider ingegaan worden op de invulling van de bijzondere voorwaarden.

11.5.2 Combinaties van sancties

In Tabel 11.10 wordt een overzicht gegeven van de meest voorkomende combinaties, dat wil zeggen, combinaties van sancties die gemiddeld meer dan 10 keer voorkomen in het OBJD-bestand. In deze tabel zijn geen sanctiecombinaties met de GBM opgenomen. Deze zijn in een afzonderlijke tabel weergegeven (zie Tabel 11.11).

Allereerst valt in Tabel 11.10 te zien dat het aantal sanctiecombinaties in 2009 dat vaker dan tien keer voorkwam met ruim 14 procent is toegenomen. Ook valt op dat in 2004-2006 en in 2009 combinaties waarin een bijzondere voorwaarde is opgenomen de boventoon voeren. In 2004-2006 was in 74,4 procent van de sanctiecombinaties een bijzondere voorwaarde opgenomen en in 2009 was dit 80,1 procent.

Een in het oog springende ontwikkeling in 2009 ten opzichte van 2004-2006 is de grote toename in combinaties met een werkstraf (behalve in combinaties met jeugddetentie). Daarnaast valt op dat de combinaties met de sanctie jeugddetentie veel minder of zelfs helemaal niet meer opgelegd worden.

In 2009 komen ook enkele combinaties voor die in 2004-2006 niet voorkwamen. De tabel laat zien dat een aantal combinaties met de werkstraf en een aantal

⁹⁰ In de publicatie Stand van zaken: Implementatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Periode oktober 2008-oktober 2009. Programma Aanpak jeugdcriminaliteit, Project 'Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel' (2009) wordt vermeld dat in 2009 de gedragsbeïnvloedende maatregel 78 keer is opgelegd. Deze discrepantie in aantallen is mogelijk het gevolg van de wijze waarop het bestand wat in het huidige onderzoek gebruikt is, is opgebouwd (zie ook § 11.2.3).

combinaties met de sanctie boete in 2009 voor het eerst (meer dan tien keer) zijn opgelegd. Dit zijn echter geen nieuwe sanctiecombinaties. Het gaat hier om combinaties die ook in de periode 2004-2006 opgelegd hadden kunnen worden.

De analyse van sanctiecombinaties op basis van sanctiecombinaties die tenminste tien keer per jaar voorkwamen laat dus niet zien of er sprake is van een verbreding van de mogelijkheid om sancties te combineren. Dit hoeft echter niet te betekenen dat geen nieuwe sanctiecombinaties zijn opgelegd. Het betekent dat wanneer gebruik is gemaakt van nieuwe sanctiecombinaties dit tamelijk unieke combinaties moeten zijn.

Tabel 11.10 Sanctiecombinaties in 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OBJD)

Combinaties van sancties ^a	2004-2006			2009		
	Gem.	%	Index	N	%	Index
Jeugddet + bijzvw	644	15,7	100	335	7,1	52,0
Jeugddet + PIJ	13	0,3	-	-	-	-
Jeugddet + PIJ + bijzvw	14	0,3	-	-	-	-
Jeugddet + werkstraf	270	6,6	100	118	2,5	43,8
Jeugddet + werkstraf + bijzvw	904	22,1	100	626	13,3	69,2
Jeugddet + werkstraf + schade ^a	39	1,0	100	12	0,3	31,0
Jeugddet + werkstraf + schade + bijzvw	262	6,4	100	252	5,4	96,2
Jeugddet + leerstraf	62	1,5	100	12	0,3	19,5
Jeugddet + leerstraf + bijzvw	263	6,4	100	40	0,9	15,2
Jeugddet + leerstraf + schade + bijzvw	32	0,8	-	-	-	-
Jeugddet + werkstraf + leerstraf	61	1,5	-	-	-	-
Jeugddet + werkstraf + leerstraf + bijzvw	236	5,8	100	89	1,9	37,7
Jeugddet + werkstraf + leerstraf + schade	32	0,8	-	-	-	-
Jeugddet + werkstraf + leerstraf + schade + bijzvw	48	1,2	100	14	0,3	29,4
Jeugddet + schade	31	0,8	-	-	-	-
Jeugddet + schade + bijzvw	144	3,5	100	84	1,8	58,5
Jeugddet + onbet arbeid ^b + bijzvw	25	0,6	-	-	-	-
Werkstraf + bijzvw	333	8,1	100	1729	36,9	519,2
Werkstraf + schade	281	6,9	100	473	10,1	168,1
Werkstraf + schade + bijzvw	28	0,7	100	229	4,9	817,9
Werkstraf + teruggave inb goed ^c	-	-	-	14	0,3	-
Werkstraf + ontz rijbevoegdheid ^d	-	-	-	26	0,6	-
Leerstraf + schade	13	0,3	100	11	0,2	84,6
Werkstraf + leerstraf	221	5,4	100	208	4,4	94,3

Vervolg tabel op volgende pagina

Tabel 11.10 (vervolg) Sanctiecombinaties in 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OBJD)

Werkstraf + leerstraf + bijzvw	114	2,8	100	300	6,4	263,2
Werkstraf + leerstraf + schade	29	0,7	100	29	0,6	98,9
Werkstraf + leerstraf + schade + bijzvw	-	-	-	20	0,4	-
Boete + bijzvw	-	-	-	13	0,3	-
Boete + werkstraf	-	-	-	21	0,4	-
Boete + werkstraf + bijzvw	-	-	-	24	0,5	-
Boete + ontz. rijbevoegdheid	-	-	-	11	0,2	-
Totaal	4.099	100,0	100	4.690	100,0	114,4

^a schade = maatregel van schadevergoeding

^b onbet arbeid = onbetaalde arbeid ten algemene nutte

^c teruggave inb goed = teruggave in beslag genomen goederen

^d ontz rijbevoegdheid = ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen

In Tabel 11.11 zijn alle combinaties van sancties met een GBM weergegeven. Van de 68 opgelegde gedragsbeïnvloedende maatregelen (zie Tabel 11.8) zijn er 63 opgelegd in combinatie met een andere sanctie of sancties. Het merendeel van de combinaties (87,3%) betreft een combinatie met de sanctie jeugddetentie (al dan niet in combinatie met andere sancties).

Tabel 11.11 Sanctiecombinaties met de gedragsbeïnvloedende maatregel in 2009 (Bron: OBJD)

Combinaties van sancties ^a	2009	
	N	%
GBM + jeugddet	13	20,6
GBM + jeugddet + bijzvw	10	15,9
GBM + jeugddet + werkstraf + bijzvw	1	1,6
GBM + jeugddet + werkstraf + schade + bijzvw	4	6,3
GBM + jeugddet + werkstraf + ontr inb goed ^a + bijzvw	1	1,6
GBM + jeugddet + schade	13	20,6
GBM + jeugddet + schade + bijzvw	11	17,5
GBM + jeugddet + schade + ontzegging rijbevoegdheid ^c	1	1,6
GBM + jeugddet + teruggave inbeslaggenomen goederen	1	1,6
GBM + werkstraf + bijzvw	3	4,8
GBM + werkstraf + schade + bijzvw	3	4,8
GBM + schade	1	1,6
GBM + schade + schuldig zonder oplegging straf	1	1,6
Totaal	63	100,0

^a ontr inb goed = onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen goederen

^b schade = maatregel van schadevergoeding

^c ontzegging rijbevoegdheid = ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen

12 Trends op grond van dossiergegevens

12.1 Dossieranalyse: onderzoek in de breedte

In dit hoofdstuk worden de opzet van de dossieranalyse en de resultaten hiervan besproken. De dossieranalyse was erop gericht om inzicht te krijgen in de invulling van de bijzondere voorwaarde in de periode 2004-2006 en 2009 en in de invulling van de GBM in 2009. Voor de dossieranalyse is een groot aantal dossiers van strafrechtelijk minderjarigen geanalyseerd.

In Paragraaf 12.2. worden de onderzoeksvragen 4b en 5b geconcretiseerd en toegelicht. Ook wordt de werkwijze beschreven die gevolgd is om de onderzoeksvragen 4b en 5b te kunnen beantwoorden. In Paragraaf 12.3 wordt de invulling van de bijzondere voorwaarden besproken. In Paragraaf 12.4 wordt ingegaan op de invulling van de GBM.

12.2 Onderzoekopzet en werkwijze

12.2.1 Onderzoeksvragen 4b en 5b

Onderzoeksvraag 4b luidt: *Hoe worden de onder onderzoeksvraag 4a (Hoofdstuk 11) genoemde 'oude mogelijkheden' om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren ingevuld?*

Onderzoeksvraag 5b luidt: *Hoe worden de onder onderzoeksvraag 5a (Hoofdstuk 11) genoemde 'nieuwe mogelijkheden' om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren, ingevuld?*

Concreet gezegd, gaat het hier om hoe de bijzondere voorwaarden na de wetwijziging worden ingevuld en hoe de gedragsbeïnvloedende maatregel precies wordt ingevuld.

12.2.2 Werkwijze

Aangezien de OBJD beperkt inzage geeft in de inhoud van de bijzondere voorwaarde en van de GBM, is – om deze vragen te kunnen beantwoorden – het informatiesysteem OMDData geraadpleegd en zijn verschillende dossiers van het OM geanalyseerd.

OMData

Het Parket-Generaal beschikt over het informatiesysteem OMDData. Het WODC heeft toegang tot dit systeem voor onderzoeksdoeleinden. OMDData bevat instroom- en afdoeninggegevens van verdachten van strafbare feiten. Het is primair bestemd als beleidsinformatiesysteem voor de arrondissementen en voor het landelijk parket. OMDData komt tot stand door samenvoeging van de landelijke gegevens van de arrondissementen, op basis van COMPAS. OMDData geeft gedetailleerde informatie op zaakniveau over justitiële reacties in eerste aanleg. In tegenstelling tot de OBJD is

deze database niet geanonimiseerd. Het bestand geeft geen informatie over de invulling van de bijzondere voorwaarde.

Dossiers bij het Openbaar Ministerie

In de individuele dossiers van het Openbaar Ministerie (OM) over strafrechtelijk minderjarigen bevindt zich informatie over de invulling van de bijzondere voorwaarde. Om deze informatie te verkrijgen moeten op het niveau van individuele jeugdigen dossiers worden geraadpleegd.

Werkwijze analyse invulling bijzondere voorwaarden

Allereerst is aan de hand van de informatie uit de OBJD-databank gekeken naar de inhoud van de bijzondere voorwaarden. Hiervoor zijn alle zaken, in de periode 2004-2006 en 2009, waarin een bijzondere voorwaarde is opgelegd geanalyseerd. In Paragraaf 12.3.1 worden de resultaten van deze analyse gegeven.

Daarnaast zijn op basis van OMDData voor de periode 2004-2006 en 2009 ook de zaken geselecteerd waarin een bijzondere voorwaarde is opgelegd. Het ging hierbij alleen om zaken uit de drie geselecteerde arrondissementen die ook in de nulmeting (periode 2004-2006) participeerden (Breg-Vijlbrief, Noom & Bijl, 2009). Uit de gegevens vanuit OMDData bleek dat in de periode 2004-2006 in 2.102 zaken (gemiddeld 700 zaken per jaar) een bijzondere voorwaarde is opgelegd. Uit de 2.102 cases is een willekeurige selectie gemaakt van 246 zaken (evenredig verspreid over de drie verschillende jaren en over de drie arrondissementen). In 2009 bleek dat in 836 zaken een bijzondere voorwaarde is opgelegd. Uit deze 836 zaken is een willekeurige selectie gemaakt van 237 zaken (evenredig verspreid over de drie arrondissementen)

Op basis van de parketnummers van de geselecteerde zaken zijn bij het Openbaar Ministerie de bijbehorende dossiers opgevraagd. Van de 246 geselecteerde zaken uit 2004-2006 zijn 241 dossiers geanalyseerd. Vijf dossiers waren onvindbaar. Van de 237 zaken uit 2009 waren alle dossiers beschikbaar en zijn daarom ook allemaal geanalyseerd.

De oorspronkelijke (kwantitatieve) dossiergegevens zijn geanalyseerd en gecategoriseerd, waardoor zij kwantitatief konden worden verwerkt en gepresenteerd. Het gaat om een aantal achtergrondkenmerken van de jongeren en de invulling van bijzondere voorwaarde. In de paragrafen 12.3.2 en 12.3.3 worden de resultaten van deze analyses beschreven.

Werkwijze analyse invulling gedragsbeïnvloedende maatregel

Uit de OMDData bleek dat in de drie arrondissementen negentien zaken waren waarin een GBM was opgelegd. Omdat het hier een klein aantal zaken betrof is geen selectie gemaakt. De parketnummers van alle negentien zaken zijn opgevraagd en alle negentien bijbehorende dossiers zijn geanalyseerd.

De kwalitatieve dossiergegevens zijn ook hier geanalyseerd en gecategoriseerd, zodat zij kwantitatief konden worden verwerkt en gepresenteerd. Behalve de invulling van de GBM is uit de dossiers ook – waar beschikbaar – zoveel mogelijk aanvullende informatie over de gedragsbeïnvloedende maatregel geanalyseerd. Het betreft ondermeer informatie over de achtergrondkenmerken van de jongeren die een GBM

opgelegd hebben gekregen, instanties die de maatregel uit moesten voeren, het soort delict waarvoor de maatregel was opgelegd en de mogelijk sanctiecombinaties waar de GBM deel van uit maakte. In de paragrafen 12.4.1 en 12.4.2 worden de resultaten van de verschillende analyses beschreven.

12.3 Bijzondere voorwaarden

In deze paragraaf staat onderzoeksvraag 4b centraal: *Hoe worden de onder onderzoeksvraag 4a (Hoofdstuk 11) genoemde 'oude mogelijkheden' om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren ingevuld?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is gekeken hoe de bijzondere voorwaarde is ingevuld. Allereerst is gekeken welke informatie hierover in het OBJD-bestand beschikbaar was. Zoals Paragraaf 12.3.1 laat zien geeft de OBJD echter slechts beperkt inzage in de invulling van de bijzondere voorwaarde.

Voor de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvraag zijn we daarom voornamelijk afhankelijk van de uit OMDData geselecteerde zaken waarin een bijzondere voorwaarde is opgelegd. In Paragraaf 12.3.2 wordt een aantal doelgroepkenmerken beschreven van de jongeren waarvan de dossiers zijn geanalyseerd. Tenslotte wordt in Paragraaf 12.3.3 de invulling van de bijzondere voorwaarde besproken.

12.3.1 OBJD-data

Het OBJD-bestand bevat, zoals Tabel 12.1 laat zien, zeer summier de invulling van de bijzondere voorwaarde.

Tabel 12.1 Invulling van de bijzondere voorwaarde in 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OBJD)^a

	2004-2006			2009		
	Gem.	%	Index	N	%	Index
Zich gedragen naar aanwijzingen hulpverlening	3.494	71,3	100	3.699	60,3	106
Schadevergoeding	27	0,6	100	21	0,3	78
Opname inrichting	2	0,0	100	2	0,0	100
Elektronisch toezicht	1	0,0	100	-	-	-
Onbekend	1.372	28,0	100	2.409	39,3	176
Totaal^a	4.897	100,0	100	6.131	100,0	125

^a Het totaal aantal invullingen is niet gelijk aan het totaal aantal zaken waarin bijzondere voorwaarden opgelegd zijn, omdat per zaak meerdere bijzondere voorwaarden opgelegd kunnen worden.

Uit de tabel blijkt verder dat het merendeel van de bijzondere voorwaarden is ingevuld met de algemene formulering 'zich gedragen naar aanwijzingen hulpverlening'. In 2004-2006 is van 28 procent van de bijzondere voorwaarden geen invulling bekend. Het invullingen waarover geen informatie bekend is, is in 2009 gestegen tot bijna 40 procent.

12.3.2 Achtergrondkenmerken jongeren

De leeftijdsverdeling van de jongeren die een bijzondere voorwaarde opgelegd hebben gekregen is weergegeven in Tabel 12.2.

Tabel 12.2 Gemiddelde leeftijd van jongeren uit de drie geselecteerde arrondissementen in 2004-2006 (gemiddeld) en 2009 (Bron: OMdata)^a

	2004-2006			2009		
	N	Gem.	Sd.	N	Gem.	Sd.
Leeftijd	241	15,99	1,52	237	16,39	1,38

^a Leeftijd per jaar is berekend aan de hand van peildata 1 juli 2004, 1 juli 2005, 1 juli 2006 en 1 juli 2009.

De tabel laat zien dat de gemiddelde leeftijd van de jongeren in 2009 iets hoger is dan de gemiddelde leeftijd van de jongeren die in de periode 2004-2006 een bijzondere voorwaarde opgelegd hebben gekregen.

Tabel 12.3 laat zien dat het merendeel van de jongeren dat een bijzondere voorwaarde heeft gekregen van het mannelijk geslacht is.

Tabel 12.3 Verdeling per geslacht van jongeren uit de drie geselecteerde arrondissementen voor 2004-2006 en 2009 (Bron: OMdata)

	2004-2006		2009	
	N	%	N	%
Jongen	189	87,9	202	85,2
Meisje	26	12,1	35	14,8
Totaal	215^a	100,0	237	100,0

^a Van 26 jongeren was geen informatie beschikbaar.

In het dossieronderzoek van 2009 zijn ook de hoofdstraffen geanalyseerd van de jongeren die een bijzondere voorwaarde opgelegd hebben gekregen.⁹¹ Een overzicht van deze hoofdstraffen wordt gegeven in Tabel 12.4.

Uit onderstaande tabel blijkt dat het merendeel van de straffen die samen met de bijzondere voorwaarden zijn opgelegd bestaat uit een werkstraf of een combinatie met een werkstraf. Dit patroon komt overeen met de bevindingen uit het OBJD-bestand (zie Hoofdstuk 11).

⁹¹ Deze gegevens waren voor de periode 2004-2006 niet beschikbaar voor het huidige onderzoek.

Tabel 12.4 Hoofdstraffen en combinaties van straffen waarbij de bijzondere voorwaarden zijn opgelegd in de drie geselecteerde arrondissementen in 2009 (Bron: OMdata)

	2009	
	N	%
Jeugddetentie	41	17,3
+ taakstraf	1	0,4
+ werkstraf	9	3,8
+ leerstraf	1	0,4
+ leerstraf + werkstraf	1	0,4
+ betaling schadevergoeding aan slachtoffer	5	2,1
+ werkstraf + betaling schadevergoeding	3	1,3
+ betaling schadevergoeding + vergoeding proceskosten slachtoffer	1	0,4
Werkstraf	141	59,5
+ leerstraf	12	5,1
+ betaling schadevergoeding aan slachtoffer	5	2,1
+ werkstraf + betaling schadevergoeding aan slachtoffer	1	0,4
Leerstraf	5	2,1
+ betaling schadevergoeding aan slachtoffer	1	0,4
Taakstraf onbekend	2	0,8
Gevangenisstraf	2	0,8
Geldboete	4	1,7
Onbekend	2	0,8
Totaal	237	100,0

In Tabel 12.5 wordt een overzicht gegeven van de misdrijven die de jongeren hebben gepleegd ingedeeld naar de zwaarte van de strafdreiging.⁹²

Tabel 12.5 Stafdreiging delicten in zaken uit de drie geselecteerde arrondissementen waarin ook een bijzondere voorwaarde is opgelegd (bron OMData).^{a b}

	2009	
	N	%
< 4 jaar (lichte criminaliteit)	65	27,4
4 tot 8 jaar (middelzware criminaliteit)	142	59,9
≥ 8 jaar (zware criminaliteit)	27	11,4
Onbekend	3	1,3
Totaal	237	100,0

^a Gebaseerd op de indeling van misdrijven naar aard en ernst van het WODC uit: Evaluatie van daderprogramma's. Een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies speciaal gericht op het terugdringen van recidive. (Wartna, 2005).

^b Bij deze indeling is uitgegaan van het zwaarste delict dat gepleegd is.

Tabel 12.5 laat zien dat het merendeel van de jongeren dat een bijzondere voorwaarde opgelegd heeft gekregen, een misdrijf heeft gepleegd dat valt in de categorie middelzware criminaliteit.

⁹² Deze gegevens waren voor de periode 2004-2006 niet beschikbaar voor het huidige onderzoek.

12.3.3 Invulling bijzondere voorwaarde

In Tabel 12.6 worden de opgelegde voorwaarden uit 2009 uiteengezet die in de dossiers vermeld stonden. Het bleek dat de invulling van de GBM in 2009 uitgebreider in de dossiers was geformuleerd dan de bijzondere voorwaarde in de dossiers uit 2004-2006⁹³. Dit maakt het moeilijk om exacte vergelijkingen tussen de twee perioden te doen (zie ook Bijlage B, Tabel B.1). Om deze reden zijn alleen de gegevens van 2009 in Tabel 12.6 vermeld. Uit deze tabel blijkt dat het merendeel (84%) van de opgelegde voorwaarden bestond uit de algemene uitspraak dat de jongeren zich moesten houden aan de aanwijzingen van bureau jeugdzorg.

Tabel 12.6 Opgelegde voorwaarden in 2009 in de drie geselecteerde arrondissementen (Bron: dossiers OM)

	Geselecteerde arrondissementen	
	N	%
Zich gedragen naar aanwijzingen bureau jeugdzorg	199	84,0%
Zich gedragen naar aanwijzingen William Schrikker Groep	22	9,3%
Zich gedragen naar aanwijzingen Reclassering Nederland	6	2,5%
Zich gedragen naar aanwijzingen Leger des Heils	4	1,7%
Combinatie zich gedragen naar aanwijzingen Reclassering Nederland, volgen resocialisatietraject Rentray en deelnemen aan ambulante behandeltraject De Waag	1	0,4
Combinatie zich gedragen naar aanwijzingen BJZ en schadevergoeding	1	0,4
Combinatie zich gedragen naar aanwijzingen BJZ en jongere moet binnen proeftijd startkwalificatie halen	1	0,4
gedurende proeftijd traject RMC volgen	1	0,4
Traject Werkartaal volgen en goed afronden	1	0,4
Veroordeelde moet een kopie van een bepaald certificaat aan de officier van Justitie te tonen.	1	0,4
Totaal	237	100,0

In de tabellen in Bijlage C wordt de precieze invulling van de bijzondere voorwaarden in 2009 gegeven. Het blijkt dat in meer dan de helft (56,1%) van de veroordelingen alleen vermeld wordt dat de jongere zich moet gedragen naar de aanwijzingen van de in Tabel 12.6 genoemde instanties. Een meer specifieke invulling wordt in deze gevallen niet gegeven. In 17,3 procent van de sancties is de bijzondere voorwaarde dat de jongere de maatregel 'Hulp en Steun' opgelegd krijgt. Saillant detail is dat in meer dan een derde (36,6%) van de veroordelingen een zeer gedetailleerde invulling wordt gegeven aan de bijzondere voorwaarde.

⁹³ In de dossiers uit 2004-2006 konden slechts drie categorieën m.b.t. de invulling van de bijzondere voorwaarden onderscheiden worden: (1) Zich houden aan aanwijzingen bureau jeugdzorg (36,9% van de invullingen), (2) Maatregel 'Hulp en Steun' (57,3% van de invullingen), en (3) Onbekend (5,8% van de invullingen). Zie ook Bijlage B, Tabel B.1.

12.4 Gedragsbeïnvloedende maatregel

In deze paragraaf staat onderzoeksvraag 5b centraal: *Hoe worden de onder onderzoeksvraag 5a (Hoofdstuk 11) genoemde 'nieuwe mogelijkheden' om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren, ingevuld?*

Deze onderzoeksvraag is deels aan de orde geweest in Hoofdstuk 11. Aan de hand van de analyses uit het OBJD-bestand moest geconcludeerd worden dat de onderzoeksvraag niet afdoende kon worden beantwoord. Tabel 11.10 liet zien dat bij de sanctiecombinaties die in 2009 meer dan tien keer voorkwamen geen nieuwe sanctiecombinaties aangetroffen werden. Wel nieuw in 2009 zijn de GBM en de combinaties met de gedragsbeïnvloedende maatregel. Vanaf eind 2008 kan deze maatregel worden opgelegd en zien we dat dit in dat jaar ook 17 keer is gebeurd.⁹⁴ In Hoofdstuk 11 (§ 11.5.1) laat Tabel 11.8 zien dat de GBM in 2009 68 keer in het OBJD-bestand voorkomt.⁹⁵ In Tabel 11.11 worden de sanctiecombinaties met de GBM weergegeven. Op basis van het OBJD-bestand zijn echter alleen kwantitatieve feiten over de gedragsbeïnvloedende maatregel te geven; de databank geeft nauwelijks inzicht in de invulling van de GBM.

Om bovenstaande onderzoeksvraag mogelijk afdoende te kunnen beantwoorden is ook aan de hand van gegevens uit dossiers van Openbaar Ministerie waarin een GBM was opgelegd, gekeken op welke wijze de maatregel was ingevuld en met welke sancties de maatregel werd gecombineerd.

12.4.1 Achtergrondkenmerken jongeren

De gemiddelde leeftijd van jongeren die een GBM opgelegd hebben gekregen is weergegeven in Tabel 12.7. Zoals te zien, is de gemiddelde leeftijd van deze jongeren iets hoger dan de leeftijd van jongeren die een bijzondere voorwaarde opgelegd hebben gekregen (zie Tabel 12.2).

Tabel 12.7 Gemiddelde leeftijd van jongeren die een GBM opgelegd hebben gekregen in 2009 in de drie geselecteerde arrondissementen (Bron: OMDData).^a

	N	2009	
		Gem.	Sd.
Leeftijd	19	16,84	1,30

^a Leeftijd is berekend aan de hand van peildata 1 juli 2009.

Uit Tabel 12.8 blijkt dat het merendeel van de jongeren dat een GBM opgelegd heeft gekregen van het mannelijk geslacht is.

⁹⁴ Uit: Stand van zaken: Implementatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Periode oktober 2008-oktober 2009. Programma Aanpak jeugdcriminaliteit, Project 'Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel' (2009).

⁹⁵ In de bovenstaande voetnoot genoemde publicatie wordt vermeld dat de gedragsbeïnvloedende maatregel in 2009 78 keer is opgelegd. Deze discrepantie in aantallen is mogelijk het gevolg van de wijze waarop het bestand wat in het huidige onderzoek gebruikt is, is opgebouwd (zie ook § 11.2.3).

Tabel 12.8 Verdeling per geslacht van jongeren die een GBM opgelegd hebben gekregen uit de drie geselecteerde arrondissementen 2009 (Bron: OMdata).

	2009	
	N	%
Jongen	17	89,5
Meisje	2	10,5
Totaal	19	100,0

In Tabel 12.9 staat een overzicht van de misdrijven die de jongeren hebben gepleegd ingedeeld naar de zwaarte van de strafdreiging.

Tabel 12.9 Indeling misdrijven jongeren die GBM opgelegd hebben gekregen naar zwaarte strafdreiging^{a b}

	2009	
	N	%
< 4 jaar (lichte criminaliteit)	1	5,3
4 tot 8 jaar (middelzware criminaliteit)	8	42,1
≥ 8 jaar (zware criminaliteit)	10	52,6
Totaal	19	100,0

^a Gebaseerd op de indeling van misdrijven naar aard en ernst van het WODC uit: Evaluatie van daderprogramma's. Een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies speciaal gericht op het terugdringen van recidive. (Wartna, 2005).

^b Bij deze indeling is uitgegaan van het zwaarste delict dat gepleegd is.

Tabel 12.9 laat zien dat het merendeel van de jongeren die een GBM opgelegd hebben gekregen, een misdrijf heeft gepleegd dat valt in de categorie zware criminaliteit. Hierin verschillen zij van de jongeren die een bijzondere voorwaarde opgelegd hebben gekregen. De delicten van deze jongeren vallen voornamelijk in de categorie middelzware criminaliteit.

12.4.2 Invulling gedragsbeïnvloedende maatregel

In elf van de negentien dossiers wordt niet vermeld wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de GBM. In Tabel 12.10 wordt voor de overige acht zaken weergegeven door welke instantie de GBM uitgevoerd wordt. Zoals te zien is, wordt een groot deel van de maatregelen uitgevoerd door bureau jeugdzorg al dan niet in samenwerking met een andere instantie.

Tabel 12.10 Instanties die in 2009 in de geselecteerde arrondissementen de gedragsbeïnvloedende maatregel uitvoerden (bron: dossiers OM)

	Geselecteerde	
	N	%
Bureau jeugdzorg	5	26,3
Bureau jeugdzorg en Barentzkliniek	1	5,3
Bureau jeugdzorg en de Waag	1	5,3
William Schrikker Groep	1	5,3
Onbekend	11	57,8
Totaal	19	100,0

In Bijlage D worden in Tabel D.1 de gepleegde delicten waarvoor een GBM is opgelegd, weergegeven. Het valt op dat het hier om een zeer gevarieerd palet aan delicten gaat. Over het algemeen is te zien dat elke zaak uit meer dan één bewezen verklaard delict bestaat.

Tabel 12.11 Rechterlijke afdoeningen in 2009 in de geselecteerde arrondissementen waar de gedragsbeïnvloedende maatregel deel van uitmaakte (bron: dossiers OM)

	Geselecteerde	
	N	%
Alleen GBM	1	5,3
GBM + Jeugddetentie	8	42,1
GBM + Jeugddetentie en schadevergoeding	5	26,3
GBM + Werkstraf	2	10,5
GBM + Werkstraf en schadevergoeding	2	10,5
Onbekend	1	5,3
Totaal	19	100,0

In Tabel 12.11 is op te maken dat de GBM bijna nooit alleen opgelegd werd, maar meestal onderdeel was van een combinatie van sancties. De maatregel is in ongeveer driekwart van de gevallen gecombineerd met Jeugddetentie. (Ter vergelijking: de OBJD-data laten zien dat de GBM in bijna 90% van de gevallen gecombineerd wordt met jeugddetentie. Zie Tabel 11.11.) Daarnaast was bij vier zaken sprake van een combinatie met een werkstraf.

In Tabel D.2 in Bijlage D wordt de invulling van de GBM uitgebreid gespecificeerd. Uit de tabel blijkt dat alle negentien gedragsbeïnvloedende maatregelen een unieke invulling hebben gekregen en dat het merendeel van de invulling een combinatie van verschillende programma's is. Toch is in de invulling enige overlap waar te nemen. Zo is te zien dat in dertien van de negentien invullingen ITB Harde Kern wordt opgelegd en in achttien van de negentien invullingen een vorm (gedrags)behandeling opgelegd wordt. De invullingen van de GBM zijn over het algemeen redelijk uitgebreid beschreven. In zestien van de negentien invullingen is er sprake van meer

dan drie te volgen (behandel)programma's. (Om de diversiteit van de invullingen te illustreren zijn de invullingen zo uitgebreid mogelijk beschreven.)

In zeven van de geanalyseerde dossiers werd vermeld in hoeverre de jongere het opgelegde (behandel)programma gevolgd had. Van slechts twee jongeren was bekend dat zij het programma met positief gevolg hebben afgesloten. Van vijf jongeren werd vermeld dat zij zich niet aan het programma gehouden hadden. Informatie over eventuele consequenties werd niet of nauwelijks gegeven.

13 Ontwikkelingen in het opleggen van jeugdsancties

13.1 Het gebruik van 'oude' sanctie(combinatie)s

Het belangrijkste doel van Deel III van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in de veranderingen als gevolg van de wetswijziging met betrekking tot de gedragsbeïnvloedende maatregel. Om ontwikkelingen goed in kaart te kunnen brengen is de situatie een jaar na intrede van de wetswijziging (2009) afgezet tegen de situatie, zoals die bestond voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe wet (de nulmeting over de jaren 2004-2006). Aan de hand van de vier onderzoeksvragen die aan dit deelonderzoek ten grondslag liggen, worden de belangrijkste bevindingen samengevat.⁹⁶ In deze paragraaf worden conclusies getrokken met betrekking tot vraag 4a. Paragrafen 13.2 tot en met 13.4 behandelen de conclusies in het kader van onderzoeksvragen 5a, 4b, respectievelijk 5b.

Onderzoeksvraag 4a luidt: *In welke mate wordt, sinds de invoering van de wetswijziging, door de Zittende Magistratuur gebruik gemaakt van de 'oude' mogelijkheden om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren?*

Allereerst valt op dat de onherroepelijk afgedane zaken waarin een bijzondere voorwaarde is opgelegd met ongeveer negen procent is gestegen in 2009.

Daarnaast valt een flinke daling in vrijheidsstraffen te zien (van 35,4% naar 19,6%). Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een afname van sancties waarin jeugddetentie is opgelegd. Dit geldt zowel voor jeugddetentie als hoofdstraf (zowel voorwaardelijk als onvoorwaardelijk) als voor de combinaties waar jeugddetentie deel van uitmaakte.

Ook het aantal vrijheidsbenemende maatregelen is sterk afgenomen (met 50%). Hierbij moet wel vermeld worden dat het aantal vrijheidsbenemende maatregelen maar een heel klein deel uitmaakt van het totale aantal sancties (0,7% in 2009). In 2009 is eveneens te zien dat de combinatie van de PIJ maatregel met de bijzondere voorwaarde niet meer voorkomt.

In zowel de periode 2004-2006 als in 2009 werden door het ZM taakstraffen (werken leerstraffen) en sanctiecombinaties met taakstraffen het vaakst opgelegd. De taakstraffen zijn sinds de wetswijziging ook nog eens sterk toegenomen (van 60,5% naar 75,2%). Dit komt hoofdzakelijk door een substantiële toename in de door het ZM opgelegde werkstraffen. Ook combinaties met werkstraffen worden vaker opgelegd en dan met name de combinatie 'werkstraf met bijzondere voorwaarde'.

⁹⁶ De beantwoording van onderzoeksvraag 6 is verweven in uitwerking van de onderzoeksvragen 4 en 5. De beantwoording van deze onderzoeksvraag komt aan de orde wanneer vergelijkingen tussen de nulmeting (2004-2006) en de nameting (2009) besproken worden.

13.2 Het gebruik van 'nieuwe' sanctie(combinatie)s

Onderzoeksvraag 5a luidt: *Hoe vaak wordt door de Zittende Magistratuur gebruik gemaakt van de nieuwe mogelijkheden (inclusief sanctiecombinaties) die de wet sinds de wijziging, creëert?*

Sinds de inwerkingtreding van de wetswijziging is een aantal nieuwe sanctioneringsmogelijkheden geïntroduceerd. Zo is de GBM geïntroduceerd en zijn de sanctiecombinaties verbreed.

In 2009 is de GBM 68⁹⁷ keer opgelegd. Hiermee maakt de maatregel slechts 0,5 procent uit van het totale aantal sancties. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de GBM in 2009 een plaats, zij het een zeer kleine, heeft bemachtigd in het palet van jeugdsancties.

Voor wat betreft de verbreding van de sanctiecombinaties kan niet een afdoende antwoord op de onderzoeksvraag gegeven worden. Het huidige onderzoek heeft zich alleen gericht op sanctiecombinaties die meer dan tien keer per jaar voorkomen. Uit deze analyses kon niet opgemaakt worden of er gebruik gemaakt werd van nieuwe mogelijkheden om sancties te combineren.

13.3 Invulling van de bijzondere voorwaarde

Onderzoeksvraag 4b luidt: *Hoe worden de onder onderzoeksvraag 4a genoemde 'oude mogelijkheden' om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren ingevuld?*

De gegevens uit het OBJD verschaften te weinig informatie om antwoord op deze vraag te kunnen geven. Uit de gegevens van OMDData, en het dossieronderzoek kwam voor 2009 het volgende beeld naar voren. Het blijkt dat in meer dan de helft (56,1%) van de door het ZM opgelegde onherroepelijke sancties geen invulling wordt vermeld in de dossiers. In 17,3 procent van de sancties is de bijzondere voorwaarde dat de jongere de maatregel 'Hulp en Steun' opgelegd krijgt (waarvan in 6,3% van de 'Hulp en Steun' maatregelen de invulling onbekend is). De meest opvallende bevinding is echter het grote aandeel bijzondere voorwaarden met een zeer gedetailleerde invulling (36,6%).

13.4 Invulling van de Gedragsbeïnvloedende maatregel

Onderzoeksvraag 5b luidt: *Hoe worden de onder onderzoeksvraag 5a genoemde 'nieuwe mogelijkheden' om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren, ingevuld?*

In 2009 werden 68 gedragsbeïnvloedende maatregelen opgelegd. In de drie arrondissementen waar een verdiepende studie is uitgevoerd, is in 2009 19 keer de GBM opgelegd. Dit is bijna 28% van het totaal aantal gedragsbeïnvloedende

⁹⁷ In de publicatie Stand van zaken: Implementatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Periode oktober 2008-oktober 2009. Programma Aanpak jeugdcriminaliteit, Project 'Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel' (2009) wordt vermeld dat in 2009 de gedragsbeïnvloedende maatregel 78 keer is opgelegd. Deze discrepantie in aantallen is mogelijk het gevolg van de wijze waarop het bestand wat in het huidige onderzoek gebruikt is, is opgebouwd (zie ook § 11.2.3).

maatregelen die in 2009 zijn opgelegd. Het dossieronderzoek laat zien dat de GBM in 68% van de gevallen gecombineerd werd met jeugddetentie. (De OBJD-data laten zien dat de GBM in 55 van de 63 in de OBJD geconstateerde combinaties (bijna 90%) gecombineerd wordt met jeugddetentie.) Daarnaast laat het dossieronderzoek zien dat de maatregel in 21% van de sancties werd gecombineerd met een werkstraf. Slechts in 5% van de zaken werd alleen een GBM opgelegd. De GBM werd bij een breed palet aan delicten opgelegd. Het ging hierbij om delicten die voornamelijk onder de categorie middelzware of zware criminaliteit vallen.

De invulling van de gedragbeïnvloedende maatregel laat een zeer divers beeld zien: er zijn negentien verschillende invullingen. Toch laten de verschillende invullingen enige overeenkomsten zien: in dertien van de negentien invullingen werd ITB Harde Kern opgelegd en in achttien van de negentien invullingen werd een vorm van (gedrags)behandeling opgelegd. Ook bestond het merendeel van de invullingen uit drie of meer te volgen (behandel)programma's. Deze variëteit in invullingen en de omvang van de invulling wijst er op dat getracht wordt een invulling te vinden die zo goed mogelijk bij de jongere aansluit. Tot slot levert het dossieronderzoek weinig informatie over het verloop van de uitvoering van de maatregel.

13.5 Conclusie

Het onderzoek kent een kwantitatief onderdeel en een kleiner kwalitatief onderdeel. Op basis van de uitkomsten van beide onderdelen kan een algemeen concluderend beeld geschetst worden van de belangrijkste veranderingen in het sanctiebeleid na de wetwijziging van 2008.

Te zien is dat de – nieuwe – GBM na de wetwijziging nog maar een heel klein deel uitmaakt van het totaal aantal jeugdsancties. De analyse van sanctiecombinaties – die tenminste tien keer voorkomen – laat geen verbreding van de mogelijkheid om sancties te combineren zien. Dit hoeft echter niet te betekenen dat geen nieuwe sanctiecombinaties zijn opgelegd. Het betekent dat wanneer gebruik is gemaakt van nieuwe sanctiecombinaties dit tamelijk unieke combinaties moeten zijn. Tot slot laat het dossieronderzoek een buitengewone diversiteit zien aan in invullingen van de bijzondere voorwaarde (in 2009 ten opzichte van 2004-2006) en van de GBM (in 2009).

Samenvattend, wordt op basis van OBJD-analyses en de dossieranalyses geconcludeerd dat na de inwerkingtreding van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen' een aantal kwalitatieve en kwantitatieve verschuivingen hebben plaatsgevonden in de sancties en sanctiecombinaties die zijn opgelegd bij onherroepelijk afgedane zaken. De mogelijk te verwachte veranderingen – het opleggen van de gedragbeïnvloedende maatregel en de verbreding van sanctiecombinaties – zijn echter relatief klein of zijn (nog) niet doorgezet.

14 Eindconclusie en slotbeschouwing

14.1 De evaluatiebepaling in de wet

De ‘Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen’ is op 1 februari 2008 in werking getreden. In de wet is vastgelegd dat deze na drie jaar wordt geëvalueerd. Uit die evaluatie zou moeten blijken wat “de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk” zijn van de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM), alsmede van enkele andere verruiming van het jeugdstrafrecht.⁹⁸ In de memorie van toelichting worden voorkoming van recidive, herintegratie van de jeugdige en “de aanvaarding door de jeugdige van een opbouwende rol in de samenleving” genoemd als concrete uitwerking van hetgeen de wetgever onder effectiviteit verstaat.⁹⁹

Conclusies trekken over effectiviteit van nieuw beleid of nieuwe aanpakken is in het algemeen gesproken geen eenvoudige opgave. Onderzoek dat zulks beoogt te doen moet aan specifieke voorwaarden en vereisten beantwoorden (zie bijv. Bijl, Van Yperen & Veerman, 2008). Voor het huidige onderzoek is een andere opzet gekozen, waardoor geen uitspraken gedaan kunnen worden over effectiviteit in bovenstaande zin. Dat heeft in belangrijke mate te maken met de factor tijd; er dient een bepaalde observatietermijn in acht te worden genomen om effectiviteit te kunnen meten. Voor recidivemetingen moeten individuen die een programma of aanpak hebben ondergaan – technisch gesproken – in de gelegenheid zijn geweest om nieuwe delicten te kunnen plegen. Zo houdt de Recidivemonitor van het WODC, bijvoorbeeld, een observatietermijn van twee jaar aan (zie Wartna, 2009). In dit licht bezien is de drie jaar die de wet noemt te kort om effecten – in strikte zin – te kunnen evalueren. Te meer omdat de tenuitvoerlegging van sancties, zoals met name de GBM (6 tot 12 maanden, afgezien van eventuele verlenging), ook de nodige tijd in beslag neemt.

In dit rapport vindt de wetgever dus niet de gewenste informatie over de effectiviteit van de wetwijzigingen. Wel is het mogelijk om, drie jaar na de inwerkingtreding van de wet, een balans op te maken van de implementatie van de voorgestelde wijzigingen. De gepresenteerde resultaten schetsen in hoeverre en op welke wijze de strafrechtelijke vernieuwingen – en dan met name de gedragsbeïnvloedende maatregel – in de praktijk worden toegepast. Conclusies over de huidige stand van zaken zijn nuttig en noodzakelijk om – eventueel in een later stadium – *überhaupt* uitspraken te kunnen doen over effectiviteit. Immers, effecten kunnen pas worden verwacht (en gemeten) als implementatie (in voldoende mate) heeft plaatsgevonden.

De balans is gebaseerd op drie deelonderzoeken die sinds 2007 zijn uitgevoerd. De belangrijkste conclusies hiervan zijn opgenomen in de afsluitende hoofdstukken van

⁹⁸ Staatsblad 2007, 575.

⁹⁹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 1, 5.

Deel I tot en met III (resp. Hoofdstuk 5, 9 en 13). In dit hoofdstuk wordt getracht deze conclusies te integreren in een eindconclusie, voorzien van beschouwende opmerkingen en mogelijke verklaringen. Daarbij gaat de aandacht hoofdzakelijk uit naar de toepassing van de GBM, die het belangrijkste onderdeel is van de ingevoerde wetwijzigingen.

14.2 Gedragsbeïnvloedende maatregel wordt beperkt gebruikt

14.2.1 Minder GBM's dan verwacht

Uit het onderzoek blijkt dat de GBM daadwerkelijk door rechters wordt toegepast. Maar de plaats die de strafrechtelijke vernieuwing inneemt in het scala van jeugdsancties is zeer bescheiden. In 2009 hebben 68 jongeren een GBM gekregen (zie Deel III).¹⁰⁰ Dit aantal blijft sterk achter bij de aanvankelijke verwachtingen over de ontwikkeling van het volume van GBM's. In de aanloop naar de invoering van de wetwijzigingen was ingeschat dat in 2009 een totaal van 500 GBM's zou worden bereikt (zie Drost e.a., 2009).¹⁰¹ Destijds vermoedde men dat de toepassing van de GBM in de plaats zou komen van gebruikelijke justitiële interventies (zoals de PIJ-maatregel en bijvoorbeeld de maatregel 'Hulp en Steun' van de jeugdreclassering). De verwachte verschuiving (van justitie-gefinancierde behandeling of hulp, naar zorg die wordt betaald door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) was zodanig dat men nadere afspraken over kostenverrekening tussen de betrokken ministeries nodig achtte.¹⁰²

14.2.2 Gevarieerde invulling van de maatregel

Dossieronderzoek naar de inhoud van de opgelegde GBM's laat een zeer divers beeld zien. Alle bestudeerde zaken kenden een unieke invulling van de GBM. Het merendeel van de maatregelen was ingevuld met drie of meer te volgen (behandel)programma's, waarvan 'Individuele Traject Begeleiding Harde Kern' in de meeste gevallen er één was. De aard en variëteit van de invullingen suggereert dat getracht is zoveel als mogelijk een aanpak-op-maat te realiseren. De geraadpleegde dossiers bieden onvoldoende grond voor uitspraken over de uitvoering en de resultaten van de maatregel.

14.2.3 Mogelijke verklaringen van beperkt gebruik

Wat kan de achterblijvende ontwikkeling in GBM-opleggingen mogelijk verklaren? Op grond van het uitgevoerde onderzoek is een waarschijnlijk antwoord: het moeizame verloop van het implementatieproces. Zeker in de beginperiode werden knelpunten ervaren die de toepassing van de GBM lijken te hebben belemmerd. De introductie van de GBM in de praktijk van het jeugdstrafrecht heeft daarmee geen vlekkeloze start gekend. Onderzoek in drie arrondissementen, in de eerste twee jaar dat de GBM beschikbaar was, levert hiervoor althans aanwijzingen op. Weliswaar is enige voorzichtigheid hier op zijn plaats – harde en generaliserende conclusies kunnen niet

¹⁰⁰ Tijdens de afronding van dit onderzoek is gebleken dat dit aantal in 2010 (in absolute zin) niet sterk is gestegen. In dat jaar zijn in totaal 87 GBM's door de kinderrechter opgelegd (bron: OBJD).

¹⁰¹ Voor 2010 was de inschatting dat 750 maatregelen zouden worden opgelegd.

¹⁰² Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3.

zonder meer aan de resultaten worden verbonden, vanwege de beperkte opzet van dit onderzoek. Aan de andere kant stemmen de bevindingen overeen met de uitkomsten van gelijktijdig uitgevoerde analyses en rapportages (door derden), die de conclusies van dit onderzoek ondersteunen (zie Deel II).

Onduidelijkheden en ongunstige beeldvorming

Knelpunten en problemen die een soepele en brede invoering van de GBM in de weg lijken te hebben gestaan, vallen grofweg in twee categorieën uiteen. De eerste bestaat uit factoren die onder de noemer 'onduidelijkheden en ongunstige beeldvorming' te brengen zijn. Deze categorie herbergt wellicht de belangrijkste verklaringen voor het tegenvallende aantal GBM-opleggingen, omdat de factoren een structureel of hardnekkig karakter hebben. De belemmeringen van structurele aard liggen vooral opgesloten in het 'plan' achter de GBM, in de veronderstellingen die aan de nieuwe aanpak ten grondslag liggen. De planevaluatie mondde uit in de vaststelling dat de wetwijziging een sluitende rationale ontbeert. Een helder betoog over gedragsbeïnvloeding bij jeugdige delinquenten en de wijze waarop en de condities waaronder dat zou moeten plaatsgrijpen is niet aangetroffen (Deel I). Mede hierdoor is niet duidelijk waarom van de GBM verwacht mag worden dat hij tot betere mogelijkheden leidt om het gedrag van jeugdigen te beïnvloeden en welke aanpak daarvoor dient te worden gekozen. Verder is niet duidelijk voor welke categorie van strafrechtelijk minderjarigen de GBM precies bestemd is. De wetgever heeft de doelgroep met opzet niet strikt willen afbakenen; in beginsel komen zowel *first offenders* als hardekernjongeren en veelplegers in aanmerking voor de maatregel. Geconcludeerd werd dat het fundament onder de invoering van de GBM onvoldoende stevig en coherent is. Verder is de aanpak onvoldoende uitgewerkt en wordt de concrete invulling te veel overgelaten aan de uitvoeringspraktijk. De implementatie van nieuwe aanpakken en beleidsmaatregelen is juist gebaat bij solide, goed uitgewerkte plannen en richtlijnen voor beroepsbeoefenaren die geacht worden de vernieuwingen in de praktijk te gaan brengen (vgl. Bijl, 1996; Grol & Wensing, 2006).

In het onderzoek dat onder vertegenwoordigers van de jeugdstrafrechtketen is gedaan komen eveneens onduidelijkheden over de inhoud en de mogelijkheden van de GBM naar voren (zie Deel II). Deels kunnen die worden gerelateerd aan de bovengenoemde tekortkomingen van de rationale. Zo werden vraagtekens geplaatst bij de toegevoegde waarde van de GBM (t.o.v. bijv. de Voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden); in de praktijk leefde de opvatting dat onder de 'oude' wet reeds veel mogelijk was op het gebied van zorg in een dwingend kader. Dit soort percepties en overtuigingen blijken doorgaans hardnekkig, zijn daarom vaak lastig te bestrijden en kunnen belemmerend werken voor de implementatie (vgl. Grol & Wensing, 2006).

Uit het veldonderzoek zijn nog andere knelpunten naar voren gekomen die verband lijken te houden met de onduidelijkheden in het plan dat aan de basis ligt van de GBM. De wet biedt de justitiële keten een ruim kader aan om te besluiten voor wie de maatregel wordt toegepast en hoe deze het best kan worden ingevuld. Binnen en tussen arrondissementen (die bij het onderzoek betrokken waren) werd verschillend met de geboden beslis- en manoeuvreerruimte omgegaan. De wet bood niet voor

iedereen voldoende houvast en sturing. Vooral in het eerste implementatiejaar heeft dit tot verwarring en misverstanden geleid. Een voorbeeld hiervan is de aanvankelijke, ten onrechte levende opvatting dat slechts justitieel erkende gedragsinterventies voor de GBM in aanmerking kwamen. Door de vermeende 'erkenningseis' voelde men zich in de keuzemogelijkheden dusdanig beperkt – in sommige regio's waren zulke interventies niet beschikbaar – dat men de GBM geen reële optie achtte. Percepties over de vervangende detentie – de stok-achter-de-deur – bij mislukking van de GBM ('niet proportioneel', 'heeft averechts effect') is een ander voorbeeld van opvattingen die de aanvankelijke beeldvorming over de GBM geen goed lijken te hebben gedaan. Het ministerie van Justitie heeft deze misverstanden en problemen alert en actief aangepakt door gerichte informatie en kennis te verstrekken. De vraag is echter of zulke acties het imago van de maatregel voldoende en tijdig hebben kunnen redden. Hoewel niet-structureel en zeker oplosbaar, lijkt een ongunstige beeldvorming – in het begin, maar wellicht ook in een later stadium – nadelig te zijn geweest voor de invoering van de GBM.

Praktische problemen

De tweede categorie van knelpunten die de tenuitvoerlegging van de GBM lijken te hebben bemoeilijkt, bestaat uit problemen van praktische aard. Het gaat hier bijvoorbeeld om afstemmings- en samenwerkingsperikelen in de jeugdstrafketen, die vooral in de beginperiode speelden toen procedures en routines nog moesten worden ontwikkeld. Daarin is gaandeweg weliswaar verbetering geboekt, maar de onderzoek-, advies- en besluitvormingsprocedure kost veel tijd, wat soms op gespannen voet staat met de noodzaak om snel te handelen. Structureler lijkt het probleem van een ontoereikend aanbod van gedragsinterventies. In sommige regio's waren geen geschikte (erkende) interventies beschikbaar. En als ze er waren, stonden wachtlijsten bij zorgaanbieders een prompte en passende aanpak in de weg. Ook de bereidheid van aanbieders om medewerking te verlenen aan de uitvoering van een GBM vormde nogal eens een obstakel. Dergelijke problemen zijn door overleg en samenwerking in principe goed oplosbaar. Maar hoe langer zulke belemmeringen worden ervaren, hoe meer een vernieuwing krediet en sympathie verliest en hoe minder zij als serieuze optie wordt beschouwd. Niet uitgesloten wordt dat ongunstige bevindingen ('het lukt niet', 'het werkt niet', 'het is omslachtig') de implementatie van de GBM parten heeft gespeeld.

14.3 Nieuwe combinaties van jeugdsancties

Naast de introductie van de GBM, is een andere vernieuwing van het jeugdstrafrecht dat het cumulatieverbod van jeugdsancties is opgeheven. Met de invoering van de nieuwe wet is het, met andere woorden, mogelijk om verschillende hoofdstraffen en maatregelen met elkaar te combineren. De idee hierachter was dat jongeren door (een onbeperkte) uitbreiding van de combinatiemogelijkheden een aanpak kunnen krijgen die past bij hun delictgedrag en achtergrondproblematiek. Dit zou moeten bijdragen aan de verhoging van de effectiviteit van sancties.

Bij bijna alle onderzochte sanctiecombinaties die in 2009 meer dan tien keer voorkwamen blijkt het om combinaties te gaan die ook reeds opgelegd konden worden vóór de wetwijziging van 1 februari 2008. Wanneer gebruik is gemaakt van

nieuwe sanctiecombinaties zijn dit combinaties geweest die tamelijk uniek zijn (minder dan tien keer voorkomen) en die in het huidige onderzoek niet geanalyseerd zijn. De belangrijkste uitzondering hierop zijn de jeugdsancties die tezamen met de GBM zijn opgelegd. Van de hierboven genoemde 68 keer dat een rechter een GBM oplegde, blijkt het in 63 zaken te gaan om een combinatie met een andere sanctie (zoals jeugddetentie met GBM, of jeugddetentie, GBM en maatregel van schadevergoeding).

14.4 Tot besluit

Het oorspronkelijke doel van de wetswijziging was kinderrechters meer en betere instrumenten in handen te geven waarmee zij het gedrag en de maatschappelijke positie van jeugdigen, die delicten hebben gepleegd, positief kan (laten) beïnvloeden. In kwalitatief opzicht lijkt de wetgever hierin tot op zekere hoogte geslaagd. Tot op zeker hoogte, omdat – enerzijds – de GBM daadwerkelijk in de praktijk van het jeugdstrafrecht blijken te worden benut. Of – anderzijds – deze nieuwe instrumenten ook betere instrumenten voor gedragsbeïnvloeding zijn, valt nog te bezien. Als ‘beter’ moet worden begrepen als ‘effectiever’ (lees: resulterend in minder recidive), dan kan dit onderzoek daarover geen uitspraken doen. Over enkele jaren zou nieuw onderzoek, bijvoorbeeld op basis van gegevens uit de Recidivemonitor, daarover uitsluitsel kunnen geven. Maar als ‘beter’ synoniem is met ‘bruikbaar’ of ‘passender’ dan kan de toegevoegde waarde van de nieuwe instrumenten op dit moment niet overtuigend worden aangetoond. Vanuit kwantitatief oogpunt moet worden geconcludeerd dat de oorspronkelijk, hooggespannen verwachting van de wetgever – met name voor de GBM – niet is bewaarheid. De instrumenten worden door de kinderrechters in Nederland in zeer bescheiden mate benut.

Eerder is vastgesteld (in de planevaluatie) dat de wetgever gedegen gemotiveerd heeft waarom destijds de toen geldende praktijk van het jeugdstrafrecht – vanuit pedagogisch oogpunt – niet meer voldeed. Een meer gedifferentieerd sanctiearsenaal, dat rechters in staat zou stellen snel, op-maat en effectief in te (laten) grijpen in het antisociale of delinquent gedrag van jongeren, zou de ervaren problemen moeten oplossen. Er was behoefte aan een ‘straffe invloed’ van de rechtelijke macht om (her)opvoeding en maatschappelijke (re)integratie van jongeren te bewerkstelligen.

Tegelijkertijd is ook vastgesteld dat de wetgever er niet in is geslaagd die behoefte te vertalen in een solide, goed uitgewerkt en onderbouwd plan (programmatheorie). Zou men hier wel over hebben kunnen beschikken, dan zou de uitgangspositie voor een ‘straffe invloed’ op de implementatie van de wetswijzigingen wellicht gunstiger zijn geweest.

Bronverwijzing

Aangehaalde literatuur en documenten

Bijl, B. (1996). *Innovaties in de jeugdhulpverlening. Over het rendement en de soliditeit van nieuwe programma's*. Leiden: DSWO Press (academisch proefschrift).

Bijl, B.; Yperen, T. van & Veerman (2008). Een kwestie van bewijzen ... In: Yperen, T. van & Veerman, J.W. (red.). *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*. Delft: Eburon.

Doreleijers, Th.A.H. (2009). "Te oud voor het servet, te jong voor het tafellaken" (Oratie uitgesproken ter gelegenheid van de benoeming tot hoogleraar forensische psychiatrie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, 8 mei 2009).

Drost, V., Everwijn, H., Jongebreur, W., & Lolkema, P. (2009). *Impactanalyse Gedragsbeïnvloedende Maatregel*. Barneveld: Significant.

Glaser, B.G. (1965). The constant comparative method of qualitative analysis. *Social Problems*, vol. 12, no. 4, pp. 436-445.

Graaf, H. van de (1988). Beleid en de beoordeling van beleidstheorieën. *Beleid & Maatschappij*, 15, 7-20.

Grol, R. & Wensing, M. (2006). *Implementatie. Effectieve verandering in de patiëntenzorg*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.

Handreiking Jeugdstrafrecht (2004). Den Haag: Ministerie van Justitie/Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit.

Hermanns, J. & Laan, P. van der (2002). *Perspectief in jeugdreclassering. Missie en methodische uitgangspunten*. Utrecht: Vedio.

Hoogerwerf, A. (1984). Beleid Berust op Veronderstellingen: De Beleidstheorie. *Acta Politica*, 19 (4), 493-531.

Jeugd Terecht: Actieprogramma Aanpak Jeugdcriminaliteit 2003-2006 (2002). Den Haag: Ministerie van Justitie.

Junger-Tas, J. & Slot, N.W. (2001). Preventie van ernstig delinquent en gewelddadig gedrag. In: Loeber, R., Slot, N.W. & Sergeant, J.A. (red.). *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie. Omvang, oorzaken en interventies*. Houten / Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Kempen, M.A.H. (2008). Gedragsbeïnvloeding op maat. Nieuwe contouren in het jeugdstrafrecht. *Ars Aequi*, p. 375-379.

Klein Haarhuis, C. & Leeuw, F.L. (2004). De reconstructie van programmatheorieën; beschikbare methoden en een toepassing op het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank. *Justitiële verkenningen*, 30 (5), 11-30.

Laan, A.M. van der (2006). *Jeugddelinquentie: risico's en bescherming*. Den Haag: WODC.

Laan, P.H. van der (2004). Over straffen, effectiviteit en erkenning. De wetenschappelijke onderbouwing van preventie en strafrechtelijke interventie. *Justitiële verkenningen*, 30 (5), 31-48.

Laan, P. van der & Slotboom, A.M. (2002). Wat werkt? In: Koppen, P.J. van, Helsing, D.J., Merckelbach, H.L.G.J. & Crombag, H.F.M. (red.). *Het recht van binnen*. Deventer: Kluwer.

Leeuw, F.L. (1983). *Bevolkingsbeleid en Reproductief Gedrag. Een studie naar theorieën over gedrag die aan beleid ten grondslag liggen* (Dissertatie RU Leiden).

Naar een veiliger samenleving (2002). Den Haag: Ministerie van Justitie/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Plaisier, J. (2007). *Afstemming van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten*. Amsterdam: Impact R&D.

Programma Aanpak jeugdcriminaliteit, Project 'Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel'. (2009). *De gedragsbeïnvloedende maatregel Bevindingen van de eerste 25 vonnissen waarin de gedragsmaatregel is opgelegd*. Den Haag: ministerie van Justitie.

Programma Aanpak jeugdcriminaliteit, Project 'Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel' (2008). *Stand van zaken Implementatie Gedragsbeïnvloedende Maatregel. Bevindingen uit de gesprekken met de Arrondissementale Platformen Jeugd. Periode mei-september 2008*. Den Haag: ministerie van Justitie.

Programma Aanpak jeugdcriminaliteit, Project 'Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel' (2009). *Stand van zaken. Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel. Periode oktober 2008-oktober 2009*. Den Haag: ministerie van Justitie.

Terugdringen Recidive (2004). Den Haag: Ministerie van Justitie.

Thomas, G. (2004). Taking the principles of effective corrections seriously in CSC's approach to the rehabilitation of drug abusing prisoners. In: Stewart, G. (Ed.), *Perspectives on Canadian drug policy*, Volume 2 (pp. 127-157). Canada, Ontario: The John Howard Society of Canada.

Wartna, B.S.J. (2005). *Evaluatie van daderprogramma's. Een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies speciaal gericht op het terugdringen van recidive*. Den Haag: WODC.

Wartna, B.S.J. (2009). *In de oude fout. Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies*. Meppel/Den Haag: Boom Juridische uitgevers/Ministerie van Justitie/WODC (academisch proefschrift).

Yperen, T. van; Bijl, B. & Veerman, J.W. (2008). Op weg naar veelbelovend. In: Yperen, T. van & Veerman, J.W. (red.). *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*. Delft: Eburon.

Deelrapportages

(niet openbaar gemaakte projectverslagen)

Bijl, B. & Noom, M.J. (2009, mei). *Doorlichting vanuit pedagogisch perspectief. Opzet en resultaten van de planevaluatie van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen'*. Deelrapport 1. Amsterdam: PI Research.

Breg-Vijlbrief, A.C., Noom, M.J. & Bijl, B. (2009, mei). *Nulmeting 2004-2006. De toepassing van jeugdsancties vóór de inwerkingtreding van de 'Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen'*. Deelrapport 2. Amsterdam: PI Research.

Campbell, E.E. & Bijl, B. (2010, mei). *De Gedragsbeïnvloedende maatregel in drie arrondissementen. Ervaringen in de justitiële keten in 2009*. Deelrapport 4. Amsterdam: PI Research.

Eenshuistra, R.M, Campbell, E.E. & Bijl, B. (2011, mei). *Eerste Nameting 2009. De toepassing van jeugdsancties vanaf de inwerkingtreding van de wet Gedragsbeïnvloeding Jeugdigen*. Deelrapport 5. Duivendrecht: PI Research.

Noom, M.J., Campbell, E.E. & Bijl, B. (2009, maart). *De Gedragsbeïnvloedende maatregel in drie arrondissementen. Eerste ervaringen in de justitiële keten*. Deelrapport 3. Amsterdam: PI Research.

Bijlage A Matrix 'Gedragsinterventies voor jeugdige en volwassen daders'

(ontleend aan Plaisier, 2007)

Bijlage: Matrix met gedragsinterventies voor jeugdige en volwassen daders. Bron: Plaisier, J. (2007). Afstemming van gedragsinterventies voor jeugdige delinquenten. Amsterdam: Impact R&D.

KADER	CRIMINOGENE FACTOREN EN BESCHERMENDE FACTOREN					Leertijdgenoten Vrijtijdsbesteding
	Individuele factoren	Aggressieregulatie	Omgaan met alcohol en drugs	Omgaan met seksualiteit	Prestaties op school of werk	
Licht recidive-risico jongeren:	Algemene cognitieve en sociale vaardigheden 1. Halt-aftoening: 1) Gesprek met kind en ouders, 2) aanbieden van excuus aan benadeelde, 3) schadebepijning en vergoeden van schade, 4) Werkstraf. 2. Boete 3. Werkstraf 4. Zo nodig individuele begeleiding 5. Zo nodig doorgeleiding naar zorginstellingen					
Licht+ recidive risico jongeren:	In de toekomst worden wellicht leerstraffen ontwikkeld voor jongeren met een licht+ recidive-risico in het kader van de Halt-afdoening. Deze kunnen maximaal 20 uur bestaan. Op dit moment is nog niet bekend welke leerstraffen in dat kader effectief kunnen zijn.					
Matig en hoog recidive-risico jongeren: In het kader van: 1. Leerstraffen 2. Bijz. voorwaarden 3. Gedragsbeïnvloedende maatregel	1. Individuele Cognitieve en sociale vaardigheidstraining 2. Groeps Cognitieve en sociale vaardigheidstraining 3. Eventueel aanpasstandelijk gehandicapten (LVG) 4. Eventueel aanpas-singen voor meisjes	1. Washington agressie regulatie training (WSART)	1. Lichte problematiek: Training voor jongeren met middel- en probleematiek 2. Zwaardere problematiek: Functionele Family Therapy (FFT) / Multi System Therapy (MST)	1. Lichte problematiek: Individuele co-vo. 2. Zwaardere problematiek: kern: training omgaan met seksualiteit 3. Wellicht worden aanvullende modules ontwikkeld voor subgroepen, nadat onderzoek is verricht.	Afhankelijk van de problematiek kan per individu een keuze worden gemaakt uit de overige interventies en methoden.	1. Ouders nemen deel aan de cognitieve en sociale vaardigheidstraining van hun kind 2. FFT 3. MST (hoog risico)
Matig en hoog recidive-risico jongeren: In het kader van jeugd-detentie en de PIJ-maatregel	1. ART 2. AR op maat (of keuze tussen deze 2) 3. In Control 4. EQUIP ¹ 5. Dialectische gedrags therapie 6. Non-verbale vak-therapie (LVG/14)	1. ART 2. AR op maat (of keuze tussen deze 2) 3. In Control 4. EQUIP ¹ 5. Dialectische gedrags therapie 6. Non-verbale vak-therapie (LVG/14)	1. Brainscuse 2. Pilot Open en alert (leidt mogelijk tot interventies) 3. Wellicht MST of MDFT 4. Dialectische gedrags therapie	1. Obsessieve zeden-behandeling 2. Stoplicht (LVG-groep) 3. Dialectische gedrags therapie	1. Werken aan je toekomst 2. Buitenprogramma Work Wise	1. EQUIP
Matig en hoog recidive-risico jongeren: zowel intra- als extramuraal:	1. Groeps cognitieve en sociale vaardigheidstraining (CoVa) 2. Groeps CoVa+ voor licht verslindelijk gehandicapten	ART	1. Leestijltraining 2. CoVa 3. Terugval-preventietraining	Nader te bepalen	Arbeids training	-
Andere methoden (door de Jeugd-reclassering)	<ul style="list-style-type: none"> Ouders van jeugdige delinquenten worden bij alle extramurale gedragsinterventies (in meerdere of mindere mate) betrokken. Delinquenten worden begeleid en gemotiveerd. Naast begeleiding vindt ook controle en toezicht plaats. Voor de criminogene factoren school of werk, financiële situatie, huisvesting kan praktische ondersteuning worden geboden: inschakelen school, begeleiding naar andere vrijetijdsbesteding en vrijebesteding, doorgeleiding naar CWI, Nibud. Voor psychische of gedragsproblematiek (bijv. verslaving) kan op indicatie aanvullend zorgaanbod ingeschakeld worden. De jeugdreclassering blijft in die gevallen wel de casemanager. Het programma Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer is vooral bedoeld voor nazorg na een JJI. Dit wordt vooral in Amsterdam uitgevoerd. 					

¹ EQUIP wordt wellicht niet als gedragsinterventie ingezet maar als basismethodiek voor alle JJI's.

Bijlage B Invulling van de bijzondere voorwaarden in 2004-2006

Tabel B.1 Invulling bijzondere voorwaarde vanuit dossieranalyse 2004-2006 (Bron: dossiers OM)

	Geselecteerde arrondissementen	
	N	%
	89	36,9
'Zich houden aan aanwijzingen bureau jeugdzorg'^a		
Maatregel Hulp & Steun:	110	45,7
- Invulling onbekend ^b	64	26,6
- Contact jeugdreclasserder ^c	46	19,1
Maatregel Hulp & Steun met specifiek invulling	28	11,6
Sociale vaardigheidstraining + geldboete	1	
Sociale vaardigheidstraining	1	
Geldboete	5	
Schadevergoeding	5	
Training Agressie Regulatie	1	
Zelfstandig wonen project	1	
Sirocco project	1	
IOG + CAD	1	
CAD + ITB Criem	1	
ITB Criem	6	
ITB plus	2	
DTC	1	
MST	1	
FFT	1	
Werkelijke invulling onbekend	14	5,8
Behandeling Accare	1	
Behandeling Stichting Mee	1	
Behandeling De Waag	8	
Behandeling De Wier	1	
Behandeling Zwolse Poort + creatieve therapie	1	
Behandeling Groot Batelaar	1	
Behandeling Stichting Nidos	1	
Totaal	241	100,0

^a In het dossier is geen informatie te vinden over de specifieke inhoud van de bijzondere voorwaarde. In de veroordeling wordt de uitspraak: zich houden aan aanwijzingen bureau jeugdzorg genoemd.

^b In het dossier is geen informatie te vinden over de specifieke inhoud van de bijzondere voorwaarde. In de uitspraak wordt Hulp en Steun genoemd.

^c In het dossier is slechts informatie te vinden dat er contact is geweest met een jeugdreclasserder, of er in het kader van Hulp en Steun iets anders heeft plaats gevonden is onbekend.

Bijlage C Invulling van de bijzondere voorwaarden in 2009

Tabel C.1 Invulling bijzondere voorwaarde vanuit dossieranalyse 2009: onbekende invulling en invulling maatregel 'Hulp en Steun' (Bron: dossiers OM)

	Geselecteerde arrondissementen	
	N	% ^a
Geen invulling bekend ^b	133	56,1
Hulp & Steun met onbekende invulling	15	6,3
Hulp & Steun met specifieke invulling:	26	11,0
- ITB Criem	13	
- ITB Criem in combinatie met:		
Ambulante plaatsing de Bascule	1	
- Behandeling de Waag	2	
- Behandeling de Waag in combi met		
Behandeling Tactus	1	
ITB Plus Equiptraining		
Traject Meer Sporen Aanpak (MSA)		
	1	
- Begeleiding	1	
	1	
- Behandeling de Barentz	1	
- Deelname project Titan	2	
- Sociale vaardigheidstraining Groot Emaus	1	
- FFT	1	
- ITB Plus	1	
Totaal	174	73%

^a Bij berekening van het percentages is uitgegaan van het totale aantal van 237 bijzonder voorwaarden.

^b De dossier geven geen informatie te vinden over de specifieke inhoud van de bijzondere voorwaarde. Er wordt alleen vermeld dat de jongere zich moet gedragen naar de aanwijzingen van de betreffende instanties.

Tabel C.2 Invulling bijzondere voorwaarde vanuit dossieranalyse 2009: overige bekende invullingen (Bron: dossiers OM)

	Geselecteerde arrondissementen	
	N	% ^a
ITB Criem	9	3,8
ITB Criem	7	
ITB Criem in combinatie met:		
- Intensieve orthopedagogische gezinshulp	1	
- ITB Harde Kern en/ of behandeling de Waag	1	
Behandeling de Waag	9	3,8
Behandeling de Waag	5	
Behandeling de Waag in combinatie met:		
- Alcoholverbod en opname 24-uursvoorziening en integratietraject werk/opleiding	1	
- Behandeling Centrum Maliebaan	1	
- Ondergaan urinecontroles	1	
- Behandeling Maliebaan en trajectbureau Sovee	1	
ITB Plus	4	1,7
ITB Plus	1	
ITB Plus invulling bekend:		
- deelname MST project	1	
- ambulante begeleiding de Wier	1	
ITB Plus in combinatie met:		
- Agressieregulatietraining	1	

Vervolg tabel op volgende pagina

^a Bij berekening van de percentages is uitgegaan van het totale aantal van 237 bijzonder voorwaarden.

Tabel C.2 (vervolg) Invulling bijzondere voorwaarde vanuit dossieranalyse 2009: overige bekende invullingen (Bron: dossiers OM)

	Geselecteerde arrondissementen	
	N	% ^a
Anders	41	17,3
Behandeling of therapie	9	
Behandeling Accare	5	
Agressieregulatietraining	3	
Agressieregulatietraining in combinatie met:		
- Behandeling Tactus	1	
MST	3	
Tools4U	1	
Behandeling polikliniek agressieregulatieproblematiek en getraumatiseerde jeugdervaringen	1	
Behandeling stichting MEE en urinecontroles	1	
Behandeling Altrecht	1	
Behandeling Karakter	1	
Behandeling orthopsychiatrische behandelgroep en groep Otto Gerard Heldring Stichting	1	
Therapie OPL gericht op thema seksualiteit en gezinsbegeleiding	1	
Verblijf J.P. Bendstichting	1	
Inter-persoonlijke Psychotherapie en Eye Movement Desensitization and Reprocessing behandeling	1	
Leerstraf: sociale vaardigheidstraining	1	
Medewerking psychiatrisch onderzoek	1	
Behandeling Centrum Maliebaan	1	
Behandeling PSQ	1	
Meewerken aan Nieuwe Perspectieven bij terugkeer	1	
Ambulante behandeling Kinder- en Jeugdpsychiater en deelname MST	1	
Ondergaan persoonlijkheidsonderzoek en zoeken zinvolle dagbesteding	1	
Toezicht en begeleiding	1	
Tools 4 U	1	
Traject RMC	1	
Sociale vaardigheidstraining en meewerken persoonlijkheidsonderzoek	1	
Totaal overige bekende invullingen	63	27
Totaal aantal invullingen	237	100

^a Bij berekening van de percentages is uitgegaan van het totale aantal van 237 bijzonder voorwaarden

Bijlage D Invulling van de gedragsbeïnvloedende maatregel

Tabel D.1 Type delicten in zaken uit de geselecteerde arrondissementen in 2009, waarin een gedragsbeïnvloedende maatregel is opgelegd (bron: OM dossiers)

Type delicten	Geselecteerde arrondissementen N
Winkeldiefstal. Afpersing. Eenvoudige mishandeling. Openlijke geweldpleging. Diefstal in vereniging	1
Bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht. Handelen in strijd met artikel 2 onder C van de Opiumwet. Eenvoudige belediging ambtenaar. Mishandeling	1
Bedreiging, mishandeling, diefstal, handelen in strijd met artikel 3 onder B van de Opiumwet	1
Diefstal met geweld en bedreiging met geweld tegen personen, gepleegd door 2 of meer verenigde personen,	1
Diefstal door 2 of meer verenigde personen d.m.v. braak en inklimming (2 keer), diefstal door twee of meer verenigde personen, poging diefstal d.m.v. braak, handelen in strijd met art. 26 lid 1 Wet Wapens en Munitie, valsheid in geschrifte meermalen gepleegd.	1
Diefstal door 2 of meer verenigde personen door middel van braak	1
Diefstal in vereniging met geweld (waar onder winkeloverval)	2
Diefstal met bedreiging met geweld, in vereniging door 2 of meer personen gepleegd. Afpersing gepleegd door 2 of meer verenigde personen. Diefstal gepleegd door 2 of meer verenigde personen door middel van braak	1
Diefstal voorafgaand van bedreiging met geweld tegen personen gepleegd door 2 of meer verenigde personen, afpersing, opzettelijk valse bankbiljetten uitgeven	1
Diefstal. Diefstal in vereniging. Bedreiging met bepaalde ernstige misdrijven en eenvoudige mishandeling.	1
Mede plegen schuldheiling en afpersing.	1
Mede plegen oplichting (5 keer). Diefstal door 2 of meer verenigde personen (2 keer). Overtreding art. 70 Wet personenvervoer.	1
Mishandeling van ambtenaar. Eenvoudige belediging. Openlijk en in vereniging geweld plegen tegen personen. Overtreding artikel 4 leerplichtwet.	1

Vervolg tabel op volgende pagina

Tabel D.1 (vervolg) Type delicten in zaken uit de geselecteerde arrondissementen in 2009, waarin een gedragsbeïnvloedende maatregel is opgelegd (bron: OM dossiers)

Type delicten	Geselecteerde arrondissementen N
Openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen. Bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht. Opzettelijk en wederrechtelijk enig goed beschadigen	1
Openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen	1
Opzettelijk brandstichten. Mede plegen van opzettelijke en wederrechtelijke vernieling (2 keer). Openlijk in vereniging geweld plegen tegen goederen. Mede plegen van bedreiging met zware mishandeling. Handelen in strijd met art. 13 lid 1 Wet wapens en munitie. Diefstal (2 keer)	1
Poging tot opzettelijk van het leven beroven van een persoon	1
Onbekend	1
Totaal	19

Tabel D.2 Invulling van de gedragsbeïnvloedende maatregel in de geselecteerde arrondissementen in 2009 (bron: OM dossiers)

Observatieperiode Harreveld, meewerken aan plaatsing op een vervolgplek, zoals de leefgroep De Loolaan van de Hoenderloogroep, dagbesteding (werk of school), ITB Harde Kern traject.
Dagbehandeling forensische instelling De Tender te Deventer, Equiptraining, verblijf op woonplek die JR aanwijst, dagbesteding (werk of school).
ITB Harde Kern, individuele behandeling bij de Waag voor duur van 6 maanden, behandeling bij Tactus in vorm van Ambulante Detox, meewerken aan urinecontroles, training slachtoffer in beeld (SIB), dagbesteding ingevuld bij Flevodrome.
ITB Harde Kern, individuele behandeling, een groepsbehandeling en ouderbegeleiding bij de Waag, meewerken aan urinecontroles.
Deelname MTFC traject in opvoedgezin, passend onderwijs volgen, begeleiding Tactus Verslavingszorg.
Hulp en Steun, ITB Harde Kern, behandeling bij de Waag.
Instelling medicatie door Accara te Zwolle, Accare behandeling door De Tender te Deventer, ambulante behandeling in de Tender, dagbesteding (werk of school), wonen binnen het Take Off-project van het Leger des Heils.
ITB CRIEM, individuele behandeling, inzicht krijgen in consequenties van het eigen gedrag en empathietraining, groepsbehandeling gericht op behandelen agressief en/ of antisociaal gedrag, leefstijltraining gericht op middelengebruik, contactverbod met mededaders, ouderbegeleiding in de vorm van opvoedondersteuning, maatregel hulp en steun als nazorg.
ITB Harde Kern.
ITB Harde Kern, intensieve begeleiding door de Jeugdreclassering, individuele cognitieve gedragstherapie bij de Waag, groepsgerichte behandeling bij De Waag in de vorm van Equiptraining, ambulante behandeling bij Tactus, meewerken aan urinecontroles.
ITB Harde kern, Individuele behandeling en/ of Equiptraining bij de Waag, begeleiding door BJJ Flevoland in de vorm van maatregel hulp en steun, controle op middelengebruik door Tactus verslavingszorg.
ITB Harde Kern, behandeling bij de Forensische Psychiatrische Afdeling (FPAO ter zake ADHD en cannabisafhankelijkheid van jongere en het volgen van systeemtherapie bij de FPA, training Slachtoffer in beeld (SIB), dagbesteding ingevuld door stichting Rentree.
ITB Harde Kern, MST bij de Waag, individuele behandeling bij de Waag in combinatie met ouderbegeleiding. Indien nodig, Intensieve orthopedagogische Gezinsbehandeling bij Arkemeyde, De Reeve, leerstaf Tools4u (plusvariant, verbod om contact te hebben met aantal personen.
Overbruggingsplaatsing bij de J.P. van Bentstichting, werken aan zelfstandigheid en deelnemen aan assertiviteitstraining en sociale vaardigheidstraining alsmede scholing volgen en een zinvolle vrijetijdsbesteding realiseren, aansluitend klinische behandeling in de Hanzeborg gericht op impulscontrole, zelfstandigheid, sociale vaardigheden assertiviteit en ADHD. Concerta gebruiken ter ondersteuning impulscontrole, jongere zal zich gedragen naar voorschriften en aanwijzingen van de Jeugdreclassering.

Vervolg tabel op volgende pagina

Tabel D.2 (vervolg) Invulling van de gedragsbeïnvloedende maatregel in de geselecteerde arrondissementen in 2009 (bron: OM dossiers)

Meewerken aan ITB Harde Kern, zelfstandigheidstraining volgen bij Vitree of soortgelijke instelling, ambulante begeleiding bij de Waag of soortgelijke instelling, indien nodig urinecontroles vanuit Meerkanten/Tactus en indien de uitslag daarvan positief is een ambulante behandeling vanuit verslavingszorg Meerkanten of soortgelijke instelling. Dagbesteding in de vorm van werk en/ of opleiding hebben en behouden, geen contact met mededader.

MST, individuele behandeling bij de WAAG, begeleiding BJZ Utrecht waarvan 6 maanden een ITB plus traject, deelnemen aan gesprekken met jeugdpsychiater indien de JR dit nodig acht.

Residentiële plaatsing verslavingskliniek om cannabisverslaving jongere te behandelen, te weten klinische behandeling bij Jellinek Mentrum Jeugdcliniek Amstelveen gevolgd door residentiële plaatsing in instelling voor jongeren met ernstige gedragsproblemen te weten Centrum voor Orthopsychiatrie en Forensische jeugdpsychiatrie Barentsz, nazorg m.b.t. verslavingsproblematiek te weten Tactus of Centrum Maliebaan gericht op terugvalpreventie t.a.v. middelengebruik. Indien nodig nazorg vanuit de Waag Flevoland in de vorm van ambulante begeleiding of MST. Begeleiding door BJZ Flevoland in vorm van Maatregel hulp en steun (ITB Harde Kern).

Verblijf in instelling Doenersdreefzorg, ITB Harde Kern, hulp bij het voorkomen van middelengebruik, intensieve behandeling en begeleiding.

Behandeling bij Barentszkliniek ook indien dit residentieel is, begeleiding BJZ.

Lijst met gebruikte afkortingen

APJ	Arrondissementale Platformen Jeugd
BJz	Bureau jeugdzorg
BV	Bijzondere Voorwaarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
FFT	Functional Family Therapy
GBM	Gedrags Beïnvloedende Maatregel
GGZ	Geestelijk Gezondheids Zorg
IJ	Informatiesysteem Jeugdzorg
ITB	Individuele Traject Begeleiding
JDS	Justitiële Documentatie Systeem
JJI	Justitiële Jeugd Inrichting
JR	Jeugdreclassering
LPJ	Landelijk Platform Jeugdcriminaliteit
LPJ-OM	Landelijk Platform Jeugd-Openbaar Ministerie
MOgroep	Maatschappelijke Ondernemers Groep
MST	Multi Systeem Therapie
MTFC	Multidimensional Treatment Foster Care
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische psychiatrie en psychologie
OBJD	Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Onder Toezicht Stelling
PIJ-maatregel	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
Sr	Wetboek van Strafrecht
STP	Scholings- en Trainings Programma
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZM	Zittende Magistratuur

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter Dhr. prof. mr. G. de Jonge	Universiteit Maastricht Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Leden Mw. drs. E.M.H. van Dijk Vanaf 15-12-2009	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Dhr. mr. J.J.A. Essers Vanaf 16-12-2008	Ministerie van Veiligheid en Justitie Directie Justitieel Jeugdbeleid
Mw. mr. P.F. Hoekstra	Openbaar Ministerie Arrondissementsparket Leeuwarden
Dhr. mr. M.A.H. Kempen	Ministerie van Veiligheid en Justitie Directie Wetgeving
Dhr. drs. M. van der Klei Vanaf 01-03-2011	Jeugdzorg Nederland
Mw. mr. I.G.M. Th. Weijers-van der Marck Vanaf 12-12-2006	Rechtbank Zutphen

Voormalige leden begeleidingscommissie

Mw. dr. M.W. Bol Tot 12-12-2006, daarna agendalid tot 16-12-2008	(toenmalig) Ministerie van Justitie
Mw. drs. A. Derksen Tot 01-03-2011	(toenmalige) MOgroep Jeugdzorg
Mw. mr. E. Everink Vanaf 12-12-2006	(toenmalig) Ministerie van Justitie
Mw. mr. M. Hendriks Tot 16-12-2008	
Mw. mr. W. de Jongste Vanaf 24-3-2009 tot 15-12-2009	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Dhr. drs. M. Kruissink Tot 24-03-2009	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Dhr. drs. R. Lankester Tot 16-12-2008	(toenmalig) Ministerie van Justitie
Mw. M. Vroom Tot en met 09-05-2006	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mw. S. van de Watering Tot 16-12-2008	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
