

De toekomst van de
gedragsbeïnvloedende maatregel

Dit rapport is verschenen in opdracht van de directie Justitieel Jeugdbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Uitgever: Impact R&D, Amsterdam.

Auteurs: J. Plaisier & M. Mol.

Impact R&D, Prins Hendrikkade 193, 1011 TD Amsterdam, www.mpct.eu

©november 2014, Impact R&D, auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

	Pagina
Samenvatting	1
1. Inleiding	3
2. Methode	5
3. De gedragsbeïnvloedende maatregel	8
4. De doelgroep	13
5. Knelpunten in de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel	18
6. Meerwaarde van de gedragsbeïnvloedende maatregel	26
7. Mogelijke oplossingen voor knelpunten	29
8. Conclusies en beschouwing	35
9. Aanbevelingen	40
Literatuur	41
 Bijlagen	
1. Bestudeerde documenten	43
2. Respondenten	44
3. Begeleidingscommissie	45
4. Over de auteurs	46

Samenvatting

H 1

Waar gaat dit rapport over?

De gedragsbeïnvloedende maatregel is een maatregel voor jeugdige delinquenten die een ernstig delict plegen of veel delicten plegen en psychische problematiek hebben waarvoor ambulante behandeling nodig is. De maatregel is ingevoerd in 2008, maar wordt veel minder gebruikt dan oorspronkelijk werd verwacht: nog geen 1% van alle sancties voor jeugdigen per jaar. Dit rapport gaat over de vraag

- 1) wat de redenen zijn van het nog altijd geringe gebruik van de maatregel
- 2) of en hoe knelpunten verholpen kunnen worden
- 3) wat consequenties zijn van a) het handhaven van de status quo, b) het afschaffen van de maatregel of c) het treffen van maatregelen.

H 2

Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

- Analyse van eerdere onderzoeken naar de gedragsbeïnvloedende maatregel.
- Individuele interviews met landelijk vertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming, het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, de Jeugdreclassering, het Openbaar Ministerie, de Zittende Magistratuur en het ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Groepsinterviews met ketenpartners in Amsterdam en Rotterdam.
- Een expertmeeting met vrijwel alle respondenten samen (zie bijlage 2).

H 4

Welke jongeren krijgen een gedragsbeïnvloedende maatregel?

De jongeren voor wie een gedragsbeïnvloedende maatregel wordt overwogen hebben niet alleen psychische problemen maar ook problemen op veel andere leefgebieden. Het gaat voornamelijk om jongens die vanaf jonge leeftijd (8, 11, 13) bekend zijn bij hulpverleners en de politie. Meestal hebben zij meerdere delicten gepleegd en zijn er allerlei justitiële interventies geweest die niet leidden tot het stoppen van het delictgedrag, zoals taakstraffen en begeleiding door de jeugdreclassering. Vaak is ook hulpverlening aangeboden. Niets lijkt te helpen en uiteindelijk volgt dan een gedragsbeïnvloedende maatregel.

Wat zijn de conclusies?

H 5

Waarom wordt de gedragsbeïnvloedende maatregel nog altijd weinig gebruikt?

- Veel van de huidige knelpunten zijn al gesignaleerd in 2008. Knelpunten kunnen ingedeeld worden in drie categorieën:
 - weten: onduidelijkheden over de doelgroep en mogelijkheden,
 - kunnen: de doelgroep is klein, de adviesprocedure kost veel tijd, er zijn onvoldoende behandelmogelijkheden voor jongeren met multiproblematiek,
 - willen: de meerwaarde wordt niet door iedereen gezien en er is veel bezwaar tegen de vervangende jeugddetentie.

Dat er veel knelpunten zijn op het gebied van 'willen' kan verklaren dat voorlichting en implementatie wel hebben geleid tot meer kennis, maar niet tot meer gebruik van de maatregel: de attitudes ten opzichte van de gedragsbeïnvloedende maatregel zijn van invloed op de beslissingsprocessen.

- De knelpunten doen zich voor in alle fasen in de keten. Er zijn verschillende meningen over de gedragsbeïnvloedende maatregel tussen organisaties en ook binnen organisaties verschillen de standpunten. Er wordt niet eendrachtig toegewerkt naar de oplossing van een gedeeld probleem. Ketenpartners hanteren verschillende criteria waardoor zij tot andere besluitvorming komen. De verschillende meningen kunnen begrepen worden doordat men vanuit een andere optiek kijkt: vanuit een juridisch paradigma of vanuit een zorgparadigma (pag. 25).

H 7

Zijn de knelpunten te verhelpen?

- Veel respondenten denken aan maatregelen gericht op voorlichting en kennisversterking. Daarnaast wordt gepleit voor meer behandelmogelijkheden voor jongeren met multiproblematiek, waaronder een verstandelijke beperking.
- Een aantal respondenten adviseert weinig energie te besteden aan het oplossen van knelpunten (er is al zo veel gedaan) maar de maatregel ook niet af te schaffen: voor een kleine groep jeugdigen wordt deze zinvol geacht. Wel adviseren zij onderzoek naar de resultaten bij deze jongeren, want er zijn geen gegevens over hoe het de jongeren vergaat bij wie de gedragsbeïnvloedende maatregel is opgelegd.
- Er worden ook ingrijpender voorstellen gedaan: a) spiegeling van het jeugdstrafrecht aan het volwassenstrafrecht en/of b) eerder ingrijpen met een civielrechtelijke aanpak en met bijzondere voorwaarden, maar dan met meer consequent ingrijpen als de jongere zich niet aan de voorwaarden houdt.

H 8

Wat zijn consequenties van het handhaven van de status quo, afschaffen van de maatregel of het oplossen van knelpunten?

- Handhaven van de status quo zou betekenen dat -net als nu- gebruik wordt gemaakt van andere sancties. Dit brengt wel kosten en frustraties voor medewerkers met zich mee.
- Afschaffing van de maatregel zou juridische en politiek bezwaren hebben. Een niet-vrijheidsbenemende maatregel wordt juridisch wenselijk geacht en nodig in het kader van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.
- Wanneer de gedragsbeïnvloedende maatregel afgeschaft zou worden, zouden jongeren andere sancties krijgen. Het grote nadeel daarvan is het feit dat er weinig consequenties volgen wanneer de jongere zich niet aan de voorwaarden houdt. Bij de gedragsbeïnvloedende maatregel kunnen steviger consequenties ingezet worden dan bij andere sancties, namelijk vervangende jeugddetentie van aanzienlijke duur. Maar juist deze vervangende jeugddetentie wordt door velen als een groot bezwaar gezien omdat men a) jeugdinrichtingen geen effectieve behandelomgeving vindt en/of b) jeugddetentie alleen gerechtvaardigd vindt bij zwaardere delicten. Door de grote huiver voor jeugddetentie lijken telkens opnieuw bijzondere voorwaarden geadviseerd en opgelegd te worden. Het feit dat telkens opnieuw waarschuwen maar niet ingrijpen ook niet het meest effectief is, wordt op de koop toegenomen.
- Willen knelpunten verholpen worden, dan zou vooral de factor 'willen' geadresseerd moeten worden, omdat het besluitvormingsproces wordt gevoed door de verschillende attitudes. Het voorstel voor spiegeling van het jeugd- en volwassenstrafrecht zou uitgewerkt kunnen worden. Een andere mogelijkheid is het bespreken van de verschillende besluitvormingskaders en paradigma's, zodat een meer gemeenschappelijk kader ontstaat en gewerkt wordt vanuit een gemeenschappelijke opgave. Ten slotte wordt geadviseerd om na te gaan hoe het patroon van herhaalde kansen doorbroken kan worden en eerder intensief ingegrepen kan worden, niet als ultimum remedium maar als optimum remedium.

Aanbevelingen: H 9

1. Inleiding

1.1 Inleiding

De wet Gedragsbeïnvloeding Jeugdigen is op 1 februari 2008 in werking getreden. Hierdoor werd een nieuwe maatregel voor jeugdige delinquenten in het leven geroepen. De maatregel was vooral bedoeld voor jeugdigen die een ernstig delict plegen of veel delicten plegen en die ambulante behandeling nodig hebben. Met de gedragsbeïnvloedende maatregel konden straf en zorg worden gecombineerd. Dit zou voor die tijd minder goed mogelijk zou zijn, aldus de Memorie van Toelichting (Memorie van Toelichting, Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen, TK 2005-2006, 30 332). Het is een maatregel, geen straf, wat betekent dat het vooral bedoeld is voor behandeling van problematiek en minder bedoeld is als vergelding. In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in¹.

Vanaf het begin is gebleken dat minder gebruik werd gemaakt van deze nieuwe maatregel, dan werd verwacht. Bij de start werd gesproken van een verwachte instroom van 750 jeugdigen per jaar. Na een impactanalyse werd dit later bijgesteld naar 150-250 per jaar en naar 130 per jaar vanaf 2013 (Drost, Van der Grift & Jongebreur, 2010, in: Buysse & Hilhorst, 2012). Tot op heden schommelt het aantal opgelegde gedragsbeïnvloedende maatregelen echter tussen de 60 en 90 per jaar, wat overeenkomt met ca. 0,5% van alle sancties voor jeugdigen (PI Research, 2012). In 2012 is er een kleine piek, maar in 2013 weer een daling naar minder dan 60 opleggingen per jaar. In de loop der tijd is een behoorlijk aantal onderzoeken gedaan naar de oorzaken van het geringe gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel (ministerie van Veiligheid en Justitie, 2009; Buysse, Maarschalkerweerd, Loef & Hilhorst, 2010; Van de Grift, Jongebreur, 2010; Buysse & Hilhorst, 2012). In 2011 is een evaluatie van de wet verschenen (Bijl, Eenshuistra & Campbell, 2011).

De directie Justitieel Jeugdbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie wil weten wat nu, zes jaar na invoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel, de belangrijkste redenen zijn van het nog altijd geringe gebruik van de maatregel en vooral: wat de toekomst van de gedragsbeïnvloedende maatregel moet worden. Het gaat er daarbij niet om dat het vaker opleggen van de gedragsbeïnvloedende maatregel een doel op zich is maar dat nagegaan wordt of de knelpunten te verhelpen zijn danwel welke maatregelen getroffen moeten worden. Wat is de aard van de knelpunten? Zijn deze te verhelpen? Worden knelpunten verholpen met nieuwe regelgeving, zoals het adolescentenstrafrecht dat sinds april 2014 geldt? Zijn we er dan? Of: is er minder behoefte dan oorspronkelijk werd verondersteld? Is afschaffing van de maatregel een optie? Wat zouden daar de consequenties van zijn? Impact R&D is gevraagd om deze vragen te onderzoeken.

De kern van het onderzoek is: nagaan wat de redenen zijn van het nog altijd geringe gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel en kijken naar de toekomst: wat moet er gebeuren met de maatregel?

¹ In dit rapport worden (in tabellen) termen als volgt afgekort: de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM), het Openbaar Ministerie (OM), de Zittende Magistratuur (ZM), het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad), Plaatsing in een instelling voor jeugdigen (PIJ), de Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD), Terbeschikkingstelling (TBS) en bijzondere voorwaarden (bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke sanctie).

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen zijn in overleg met de opdrachtgever als volgt geformuleerd.

Doelstelling

Inzicht krijgen in de oorzaken van het nog altijd geringe gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel en een analyse van eventuele oplossingen. Dit met als doel voor- en nadelen en consequenties te kunnen afwegen van alternatieve toekomstscenario's: a) stimulering van het gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel, b) handhaving van de status quo en c) afschaffing van de gedragsbeïnvloedende maatregel.

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de belangrijkste oorzaken dat de gedragsbeïnvloedende maatregel weinig wordt gebruikt? Om welk type redenen gaat het?
2. Hoe kunnen de knelpunten verholpen worden? Van welke knelpunten mag verwacht worden dat zij niet of nauwelijks verholpen kunnen worden? Op grond waarvan wordt dit verwacht?
3. Wat zijn - in het licht van de doelen van destijds - de (kwalitatieve) consequenties van a) handhaving van de status quo, b) afschaffing van de gedragsbeïnvloedende maatregel en c) het nemen van maatregelen gericht op wegnemen van knelpunten?

2. Methode

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de methode van onderzoek beschreven. Het betreft een korte, gerichte inventarisatie onder sleutelfiguren die is uitgevoerd in de periode mei-september 2014.

2.2 Documentanalyse

Als eerste is een analyse gemaakt van knelpunten in de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel die al geconstateerd zijn in eerder onderzoek. We hebben daartoe onderzoeksrapporten en relevante beleidsdocumenten bestudeerd (zie bijlage 1). Op basis van deze documenten is een overzicht gemaakt van de redenen van het geringe gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel.

2.3 Individuele interviews met landelijk beleidsmakers

Met sleutelfiguren van de volgende organisatie (zie ook bijlage 2) zijn semi-gestructureerde individuele interviews gehouden:

- Raad voor de Kinderbescherming
- Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
- Jeugdzorg/jeugdreclassering
- Openbaar Ministerie
- Zittende Magistratuur
- Ministerie van Veiligheid en Justitie: directie Justitieel Jeugdbeleid en directie Wetgeving.

Bij de keuze van respondenten is gezocht naar een klein aantal deskundigen die samen een goed beeld hebben van de landelijke uitvoering door hun organisaties. Dit is gedaan door portefeuillehouders jeugd op landelijke bureaus te vragen (Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, Raad voor de Kinderbescherming). Bij het Openbaar Ministerie en de Zittende Magistratuur is gesproken met officieren van justitie en rechters die participeren in landelijke platformen (landelijk platform jeugdofficieren en expertgroep jeugdrechters). Voor de jeugdreclassering is gesproken met een praktijkmedewerker van de William Schrikker Groep. De landelijk projectleider jeugdreclassering participeerde in een groepsbijeenkomst (zie volgende paragraaf). Bij het ministerie van Justitie is gesproken met twee medewerkers die betrokken waren bij het opstellen van de wet, waarvan een thans nog werkzaam is bij het departement.

In de individuele interviews is het overzicht van knelpunten besproken. De knelpunten zijn ingedeeld in drie categorieën: 'willen', 'weten', en 'kunnen'². Deze indeling maakt duidelijk in welke richting de oplossingen gezocht moeten worden. Als het immers gaat om niet 'willen' dan moet aan andere acties worden gedacht dan als het gaat om niet 'kunnen'. Als er bijvoorbeeld –zoals wel vermeld wordt in bijvoorbeeld een artikel van De Jonge (2014) - geen behoefte zou zijn aan de gedragsbeïnvloedende maatregel (wat valt in de categorie willen), dan zouden oplossingen gericht op voorlichting (de categorie weten) of vereenvoudiging van procedures (de categorie kunnen) niet

² Dit is een toegepaste uitwerking van de bekende sociaal-psychologische theorie van gepland gedrag van Fishbein & Ajzen. Zij laten zien dat attitude, intentie, overtuigingen, normen, emotie en situationele factoren van invloed zijn op gedrag. De indeling 'willen, weten, kunnen' is een versie met dezelfde strekking die vaker wordt gebruikt in organisatie-onderzoek onderzoek (zie ook: Ajzen, 1991). Voor meer informatie over attitudes en gedragsbeïnvloeding wordt verwezen naar bijvoorbeeld Van der Pligt & Vliek, 2014.

leiden tot een toename van het aantal opleggingen van de gedragsbeïnvloedende maatregel. De drie categorieën staan niet altijd los van elkaar: als je niet weet hoe je iets moet doen kun je het mogelijk ook niet. Bij de indeling is gekozen voor de meest doorslaggevend positie.

Ook is nagegaan op welk moment het probleem zich voordoet in de justitieketen. In de fase van advisering, door medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie en/of bureau's jeugdzorg? Of in de besluitvormingsfasen bij Officieren van Justitie of rechters? Of zijn het vooral problemen bij de uitvoeringsorganisaties die van invloed zijn op besluitvorming van ketenpartners? Hiermee wordt duidelijk waar de problemen vooral liggen en aan wie de oplossingen moeten worden geadresseerd.

2.4 Groepsinterviews in de praktijk van twee regio's

In twee regio's is een gesprek gevoerd met een praktijkoverleg van ketenpartners. In overleg met de opdrachtgever is gekozen voor de regio's Amsterdam en Rotterdam. Van Amsterdam is bekend dat hier relatief veel gebruik wordt gemaakt van de gedragsbeïnvloedende maatregel, terwijl dat in Rotterdam al vanaf het begin minder het geval is. In die zin gaat het om verschillen, terwijl het in beide gevallen gaat om grote steden met een relatief grote doelgroep. Gezien het geringe gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel zouden andere regio's te klein zijn om een goed beeld te krijgen. Voor het overleg in Amsterdam en Rotterdam werden vertegenwoordigers uitgenodigd van de Raad, Jeugdreclassering en Openbaar Ministerie. In deze bijeenkomsten werden ook het overzicht van knelpunten en mogelijke oplossingen besproken. Bij de bijeenkomsten waren niet alle ketenpartners aanwezig. Zij kregen de mogelijkheid om te reageren op het verslag van de bijeenkomst.

2.5 Bestudering casussen

Aan de bezochte regio's is gevraagd een aantal willekeurige casussen aan te leveren waarbij de gedragsbeïnvloedende maatregel werd overwogen en al dan niet werd opgelegd. Het betrof hier geen representatieve steekproef maar kwalitatieve illustratie van de materie. Een viertal casussen wordt besproken in hoofdstuk 4.

2.6 Cijfers

De opdrachtgever heeft cijfers opgevraagd van het aantal opleggingen van de gedragsbeïnvloedende maatregel per regio. Nagegaan is of cijfers beschikbaar waren per fase in de justitieketen: advisering (door de Raad), vordering (door het Openbaar Ministerie) en oplegging (door de Zittende Magistratuur). Er bleken geen betrouwbare gegevens beschikbaar, voornamelijk doordat de adviezen voor een gedragsbeïnvloedende maatregel niet altijd als afzonderlijke categorie geregistreerd worden bij de Raad (maar als onderdeel van alle adviezen of strafonderzoeken). De cijfers die beschikbaar zijn zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

2.7 Expertgroep

De sleutelfiguren zijn uitgenodigd voor een groepsbijeenkomst. Het doel hiervan was tweeledig. Ten eerste werden de onderzoeksresultaten en –analyse gevalideerd. Ten tweede werd in de groep gereflecteerd op de haalbaarheid van de aangedragen oplossingen. In de groepsbijeenkomst konden uiteenlopende meningen die uit de individuele interviews naar voren kwamen, met elkaar geconfronteerd en besproken worden. Hiermee konden de bevindingen aangescherpt worden.

2.8 Data-analyse

De semi-gestructureerde interviews zijn gehouden aan de hand van vooraf opgestelde itemlijsten. Voor de analyse van de documenten, observaties en interviews zijn kwalitatieve methoden gebruikt. Bij de analyse van de interviews zijn de verschillende oplossingen van de verschillende bronnen en literatuur met elkaar vergeleken. De analyse is ter validering voorgelegd aan de respondenten tijdens de groepsbijeenkomst.

3. De gedragsbeïnvloedende maatregel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beknopt uitleg geven over de oorspronkelijke doelen en kenmerken van de gedragsbeïnvloedende maatregel, de procedure, en het aantal opleggingen.

3.2 De gedragsbeïnvloedende maatregel

De inhoud en bedoelingen van de wet Gedragsbeïnvloeding Jeugdigen wordt hieronder beschreven aan de hand van een tekst uit "Wegwijs in het jeugdsanctierecht" (Bruning, De Jong, Liefwaard, Schuyt, Doek en Doreleijers, 2011).

"Voortvloeiend uit het beleidsprogramma Jeugd terecht is op 1 februari 2008 de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen ingevoerd en deed de gedragsbeïnvloedende maatregel zijn intree. Aanleiding voor de invoering van deze maatregel waren volgens de memorie van toelichting recente ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit, namelijk een grote toename van gepleegde geweldsdelicten en dus een verharding van de jeugdcriminaliteit. Hierdoor was de behoefte toegenomen om jongeren, die in toenemende mate (ernstige) gedragsproblemen leken te vertonen, in aanmerking te laten komen voor vormen van (her)opvoeding, waarbij beïnvloeding van het gedrag en het bieden van duidelijke structuur centraal staan. Met de nieuwe maatregel, die zich qua zwaarte bevindt tussen de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden en de taakstraf enerzijds en de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen anderzijds, ontstaat binnen het jeugdstrafrecht een meer geleidelijke opbouw van sancties, aldus de wetgever. [...] Met deze geleidelijke opbouw heeft de wetgever het op de persoon toesnijden van jeugdsancties willen verbeteren. [...] De wettelijke beperkingen om sancties te combineren zijn opgeheven." (Bruning et al., p. 17).

De gedragsbeïnvloedende maatregel

- De gedragsbeïnvloedende maatregel is een maatregel waarin straf en zorg voor delinquenten jeugdigen kunnen worden gecombineerd, met als doel recidive te voorkomen.
- Destijds stond bij de gedragsbeïnvloedende maatregel, meer dan bij andere jeugdstrafsancties, de heropvoeding, de behandeling en de gedragsproblematiek van de jongere en de bescherming van de maatschappij voorop.
- De maatregel is bedoeld voor jongeren die een ernstig misdrijf of veelvuldige delicten hebben gepleegd en die ambulante behandeling van hun psychische problematiek nodig hebben.
- Het betreft een niet-vrijheidsbenemende maatregel, dus niet met de bedoeling om de jongere in te sluiten.
- De gedragsbeïnvloedende maatregel kan voor minimaal zes maanden en maximaal een jaar worden opgelegd en kan één maal worden verlengd met maximaal de duur waarvoor hij in eerste instantie is opgelegd.
- De rechter bepaalt de inhoud van het programma en laat zich daartoe adviseren door de Raad voor de Kinderbescherming.
- Het programma kan inhouden dat de jeugdige deelneemt aan een programma in een instelling of aan een ambulante training of behandeling. Ook kunnen (daarnaast) verschillende vormen van begeleiding door de jeugdreclassering worden ingezet.

- Ook is een combinatie met jeugdzorg of plaatsing in een jeugdzorginstelling mogelijk, maar het mag geen gesloten jeugdzorg zijn omdat de gedragsbeïnvloedende maatregel een niet-vrijheidsbenemende maatregel is.
- Plaatsing in een justitiële jeugdinrichting is binnen het kader van de gedragsbeïnvloedende maatregel dan ook *niet* mogelijk, maar wanneer de jongere niet meewerkt aan het programma wordt vervangende jeugddetentie ten uitvoer gelegd.

Bronnen: PI Research, 2012 en 'veelgestelde vragen GBM', www.rijksoverheid.nl.

3.3 Een maatregel, geen straf

De wetgever heeft nadrukkelijk gekozen voor een maatregel en niet voor een straf. Straffen leggen meer nadruk op het doel te vergelden en leed toe te voegen vanwege het strafbare feit dat is gepleegd. Maatregelen leggen meer nadruk op gedragsbeïnvloeding en zijn daarmee primair gericht op de dader. Beide sancties zijn gericht op het verminderen van de kans op recidive. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (2011) wordt het verschil tussen straffen en maatregel als volgt verwoord.

"Een straf vormt een vergeldende reactie op een strafbaar feit, waarin de ernst van het feit en het verwijt dat de dader daarvan kan worden gemaakt tot uitdrukking komen. Zij vinden vertaling in de strafduur of strafhoogte. Een straf dient in de eerste plaats proportioneel te zijn in relatie tot de ernst van het gepleegde feit. Bij de straf staat leedtoevoeging als doel voorop. De maatregelen zijn – algemeen gesteld – gericht op het herstel van een rechtmatige toestand, op het bewaken van het behoud daarvan of op de veiligheid van de samenleving. De manier waarop de maatregel invulling krijgt en de duur zijn met het doel nauw verbonden. Wanneer het doel van de maatregel is verwezenlijkt, kan de maatregel ophouden te bestaan. Als er gevaar uitgaat van de dader, draagt de maatregel eraan bij dat de maatschappij tegen dit gevaar wordt beschermd. Licht aan het gevaar een stoornis ten grondslag, dan strekt de maatregel er mede toe, deze stoornis weg te nemen. De vrijheidsbenemende straffen en maatregelen verschillen zo gezien materieel van elkaar en niet gradueel; de duur van een straf of de (uiteindelijke) duur van een maatregel, staan niet met elkaar in verband. De duur van de straf kan vóór aanvang van de tenuitvoerlegging door de rechter worden vastgesteld. De duur van een vrijheidsbenemende maatregel vloeit voort uit de wet, is vatbaar voor verlenging en biedt ook de ruimte om van deze verlenging af te zien. Bij een maatregel past het ook om tussentijds aanvullende voorzieningen te treffen, die aan het bereiken van de sanctiedoelen dienstbaar zijn. Voorbeelden hiervan zijn de, bij de GBM en de pij-maatregel voorgestelde, 'time-out'-voorzieningen. [...] Eveneens is met het maatregelkarakter in overeenstemming dat de maatregel tussentijds kan worden beëindigd. Ook daarvan kan sprake zijn wanneer het doel is bereikt of wanneer duidelijk wordt dat dit doel beter op een andere wijze kan worden gerealiseerd. De pij-maatregel bijvoorbeeld kan in dat geval door de Minister van Veiligheid en Justitie voorwaardelijk worden beëindigd."

Bron: Memorie van Toelichting adolescentenstrafrecht. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrech.html>.

Het verschil tussen maatregel en straf is in het jeugdstrafrecht minder duidelijk dan in het volwassenstrafrecht, omdat bij alle jeugdsancties de pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht geldt (Bruning et al., 2011).

3.4 Recente wijzigingen in het kader van het adolescentenstrafrecht

Op 1 april 2014 is het adolescentenstrafrecht ingevoerd. Deze wetswijziging betekent voor de gedragsbeïnvloedende maatregel de volgende veranderingen (bron: Thema Gedragsbeïnvloedende Maatregel. Project Implementatie Adolescentenstrafrecht, 13 maart 2014).

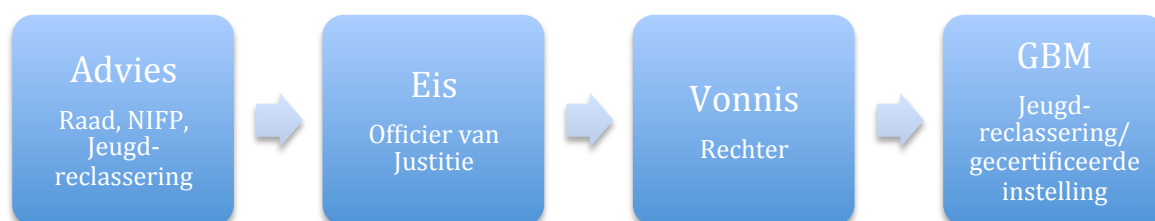
1. *De gedragsbeïnvloedende maatregel kan worden voorzien van nachtdetentie of elektronisch toezicht.*
2. *De rechter heeft de mogelijkheid om, bij onvoldoende medewerking aan het programma, (maximaal twee maal) een time-out in een Justitiële Jeugdinrichting te bevelen, voor maximaal 4 weken. De time-out schorst de looptijd van de maatregel.*
3. *De gedragsbeïnvloedende maatregel kan via 77c Sr ook worden opgelegd aan volwassenen tot 23 jaar ten tijde van het plegen van het delict, onder begeleiding van de jeugdreclassering of de volwassenreclassering.*
4. *Bij toepassing van de gedragsbeïnvloedende maatregel bij een jongvolwassene (18-23) is geen advies van de Raad nodig, maar wordt volstaan met het advies van een gedragsdeskundige.*

3.5 Het proces van aanhouding tot uitvoering

Het proces tot het opleggen van een gedragsbeïnvloedende maatregel loopt als volgt. De politie houdt een jongere aan, verhoort hem of haar en maakt een "proces-verbaal minderjarigen" op. De jongere mag vervolgens naar huis of wordt in verzekering gesteld (bij zwaardere of meer complexe delicten). Hierna start de Raad een onderzoek naar de persoonlijke situatie van de jongere. Hiertoe wordt gesproken met de jongere, zijn ouders, en soms andere betrokkenen zoals een leerkracht. Een gedragsdeskundige van de Raad en/of het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie doet een psychologisch onderzoek. Als de gedragsbeïnvloedende maatregel als een optie wordt gezien, voert de jeugdreclassering een haalbaarheidsonderzoek uit. Op basis van de verkregen informatie en inzichten maakt de Raad rapport op en formuleert een strafadvies: een gedragsbeïnvloedende maatregel of een andere afdoening. Anders dan met andere sancties is bij de gedragsbeïnvloedende maatregel een positief advies van de Raad vereist. Als een gedragsbeïnvloedende maatregel wordt geadviseerd, wordt concreet vermeld hoe het programma er uit moet zien (welk problemen aandacht behoeven, welke type behandelinstelling ingezet wordt etc.). Dit advies wordt gezonden naar de officier van justitie en de rechter-commissaris, de kinderrechter die het gerechtelijk vooronderzoek leidt. De officier kan besluiten om te vervolgen of af te zien van vervolging. In geval van vervolging wordt de zaak aangebracht bij de rechter, die, als de officier van justitie dat eist, de gedragsbeïnvloedende maatregel wel of niet kan opleggen. Als de rechter de gedragsbeïnvloedende maatregel oplegt zorgt de jeugdreclassering voor de uitvoering van het programma (zie: factsheet jeugdreclassering, stelselwijziging jeugd, Transitiebureau Jeugd, 2012).

Dit proces wordt met ingang van 1 januari 2015 gewijzigd door de stelselwijziging jeugdzorg. Op dat moment worden gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdzorg, inclusief jeugdreclassering. Momenteel voert Bureau Jeugdzorg de jeugdreclassering uit; vanaf 1 januari 2015 gaan daartoe gecertificeerde instellingen dat doen. Gemeenten moeten voor de uitvoering van jeugdreclassering met tenminste één gecertificeerde instelling een contract afsluiten. Ze moeten hierbij bovenregionaal samenwerken en zijn verplicht jeugdhulp in jeugdstrafrechtelijk kader te leveren. De huidige regelgeving over de relatie tussen de jeugdreclassering en de jeugdstrafrechtketen (zoals met het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming),

die onder andere is vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht, blijft gehandhaafd (zie: <http://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/jeugdhulp/gedwongen-kader/jeugdreclassering>). Het proces is samengevat in de volgende figuur.



3.6 Het aantal opgelegde gedragsbeïnvloedende maatregelen per jaar en per regio.

Terwijl het oorspronkelijk geschatte aantal gedragsbeïnvloedende maatregelen 750 was, is het aantal opgelegde maatregelen jaarlijks nog nooit boven de 100 uitgekomen en is het in 2013 verder gedaald richting de 50 (zie tabel 1). Dit is nog geen procent van het totaal aantal opgelegde sancties³. De regio's die de gedragsbeïnvloedende maatregel het meest gebruiken zijn Amsterdam en Midden-Nederland⁴.

Tabel 1

Overzicht aantal opgelegde gedragsbeïnvloedende maatregelen per jaar en per regio.

Bron: Ministerie VenJ, 2014.

Regio	2011	2012	2013
Amsterdam	12	15	12
Den Haag	12	14	5
Limburg	2	4	1
Midden-Nederland	17	13	5
Noord	7	5	3
Noord-Holland	4	9	6
Oost-Brabant	4	4	3
Oost	7	6	7
Rotterdam	5	7	4
Zeeland-West			
Brabant	2	7	7
Totaal	72	84	53

³ In 2012 waren er ruim 7000 Halt-afdoeningen, ruim 11.000 OM-afdoeningen en ruim 32.000 afdoeningen door de rechter. Het meest opgelegd zijn de werkstraf, boete en voorwaardelijke vrijheidsstraf. Zie: monitor jeugdcriminaliteit, Van der Laan, Goudriaan en Weijters, 2014.

⁴ In de regio's Den Haag en Midden-Nederland is in 2013 een relatief sterke daling zichtbaar. Voor Midden-Nederland kan de daling mogelijk verklaard worden doordat de rechtbanken Zwolle-Lelystad en Utrecht tot 2013 apart waren en dat na samenvoeging de invloed van Utrecht dominanter is geworden, alwaar men minder geporteerd zou zijn van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Van Den Haag is geen verklaring voor de daling bekend.

Omdat de gedragsbeïnvloedende maatregelen niet afzonderlijk geregistreerd worden kan niet worden afgeleid hoeveel onderzoek er wordt gedaan en welk deel daarvan uiteindelijk daadwerkelijk wordt opgelegd. Een schatting op grond van de beschikbare jaaroverzichten door de opdrachtgever is dat maximaal 30% van de positieve adviezen van de Raad daadwerkelijk wordt opgelegd. Cijfers van de Raad in Rotterdam (in tabel 2) laten zien dat het daar hoger is: gemiddeld 61% van de adviezen van de Raad wordt gevolgd. Dat is ook hoger dan het beeld dat bestaat bij de Raad, namelijk dat weinig adviezen opgevolgd worden. Maar het aantal opleggingen aldaar is slechts 27% van het aantal onderzoeken dat de Raad start. De cijfers gelden alleen voor Rotterdam en moeten dus voorzichtig geïnterpreteerd worden: het beeld in andere regio's kan anders zijn. Het feit dat niet al het onderzoek daadwerkelijk tot oplegging van een gedragsbeïnvloedende maatregel leidt wil overigens niet zeggen dat alle onderzoeken voor niets zijn geweest, zo geeft de Raad aan: er is in elk geval een grondig onderzoek gedaan waardoor een goed beeld van de jeugdige is verkegen, dat ook gebruikt kan worden als een andere straf wordt geadviseerd door de Raad en/of wordt opgelegd door de rechter.

Tabel 2

Overzicht van aantal Raadsonderzoeken, adviezen gedragsbeïnvloedende maatregel en opgelegde gedragsbeïnvloedende maatregelen in Rotterdam (bron: Raad voor de Kinderbescherming Rotterdam). Gezien het feit dat de cijfers alleen afkomstig zijn uit de regio Rotterdam moeten ze voorzichtig geïnterpreteerd worden.

Jaar	Aantal onderzoeken	Waaruit een GBM-advies volgt	% GBM adviezen	GBM opgelegd	% GBM opgelegd vs aantal GBM-adviezen	% GBM opgelegd vs aantal onderzoeken
2011	21	8	38%	6	75%	29%
2012	20	10	50%	5	50%	25%
2013	11	5	45%	3	60%	27%
Totaal	52	23	44%	14	61%	27%

4. De doelgroep

4.1 Inleiding

De gedragsbeïnvloedende maatregel is bedoeld voor jeugdige delinquenten die ernstige of veel delicten plegen en die psychische problematiek hebben en ambulante behandeling nodig hebben voor hun psychische problematiek. Op de volgende pagina's worden vier willekeurige jongeren (met gefingeerde namen) beschreven die in aanmerking kwamen voor de gedragsbeïnvloedende maatregel. Het betreft nadrukkelijk geen representatieve steekproef maar een illustratie van een aantal mogelijkheden waarbij de rechter wel of geen gedragsbeïnvloedende maatregel oplegt en waarna de gedragsbeïnvloedende maatregel meer of minder goed verloopt.

Uit de interviews, eerder onderzoek en de casussen komt naar voren dat de jongeren bij wie een gedragsbeïnvloedende maatregel in beeld komt, problemen hebben op veel leefgebieden. Het gaat om voornamelijk jongens, die vanaf jonge leeftijd (8, 11, 13) bekend zijn bij hulpverleners en de politie. In de dossiers zien we veel jongens met een laag IQ. Officiële cijfers over IQ zijn niet bekend maar steeds vaker komt in onderzoeken naar voren dat het aantal delinquenten met een verstandelijke beperking toeneemt, waarbij getallen van 50% genoemd worden (zie bijvoorbeeld ons onderzoek naar jongvolwassen veelplegers van Pröpper, Plaisier, Mol & Rouw, 2014). Hierbij moet opgemerkt worden dat de inschattingen van de intelligentie vertekend kunnen zijn door taalproblemen⁵.

Meestal hebben de jongeren meerdere delicten gepleegd en zijn er al allerlei justitiële interventies geweest die niet leidden tot het stoppen van het delictgedrag. Meestal waren dat taakstraffen en verplichte begeleiding door de jeugdreclassering (de maatregel hulp en steun, nu toezicht en begeleiding genoemd, zie de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht, 2011). Vaak is ook hulpverlening aangeboden. Niets lijkt te helpen en op hun 17^e volgt dan een gedragsbeïnvloedende maatregel. De gedragsbeïnvloedende maatregel wordt dus gebruikt als een laatste poging binnen het jeugdstrafrecht, de laatste kans voor een PIJ-maatregel ('jeugd-tbs') – dat blijkt ook uit de interviews. Er is geen onderzoek gedaan naar de uitvoering en de resultaten van de gedragsbeïnvloedende maatregel, dus wat er binnen de gedragsbeïnvloedende maatregel zelf gebeurt is eigenlijk een black box. Wel blijkt uit de interviews dat zeker niet alle opgelegde maatregelen goed verlopen. Dit mag volgens de respondenten ook niet verwacht worden, gezien het feit dat het gaat om een doelgroep met ingewikkelde problematiek die zich per definitie niet altijd aan de regels houdt en kan houden.

⁵ Hoewel het een zeer klein aantal casussen betreft valt op dat bij de vijf casussen waarvan het IQ bekend is, alle IQ's laag zijn (tussen de 63 en 83). Mogelijk worden deze scores gedrukt door de allochtone achtergrond van drie van de vijf casussen. Wellicht zouden non-verbale intelligentietests (zoals bijvoorbeeld de SON-R) een hogere score geven.

Aran

Aran heeft een IQ van 83, een beneden gemiddelde intelligentie. Op dertienjarige leeftijd wordt ambulante hulpverlening geboden in verband met ruzies tussen Aran en zijn broer. De ouders reageren positief op het opstellen van regels, maar het contact met de hulpverlening verwatert na een tijd. Daarna wordt hulpverlening aangeboden gericht op een zinvolle dagbesteding. Ook hier reageren de ouders van Aran positief op en zijn gedrag verbetert. Een jaar later wordt Multi Systeem Therapie ingezet, een intensieve ambulante behandeling voor het hele gezin. Op veertienjarige leeftijd komt Aran regelmatig in aanraking met politie. Binnen twee jaar wordt Aran vier maal aangehouden voor diefstal en heling (van een brommer, fiets en een motor). Op zijn vijftiende wordt hij veroordeeld voor het stelen van een brommer. Tijdens de uitvoering van een werkstraf steelt hij alcohol. Daarna wordt begeleiding door de jeugdreclassering opgelegd⁶. Er zijn veel wisselingen van begeleiders van de jeugdreclassering en de hulpverlening wordt niet goed opgepakt.

Als Aran zeventien jaar oud is wordt hij opnieuw veroordeeld, ditmaal voor diefstal van een motor -samen met anderen- en belediging van agent bij de aanhouding. Aran woont nog bij zijn moeder. Er is sprake geweest van scheidingsproblematiek, huiselijk geweld en financiële problemen. Zijn opvoedsituatie wordt veilig geacht. Hij hangt veel met vrienden rond op een plein. De Raad is van mening dat de gedragsbeïnvloedende maatregel een passende maatregel voor Aran is. Er zijn zorgen over de thuissituatie, school en vrije tijdsbesteding. Er is een dwingend en intensief kader voor hem nodig. En Aran is gevoelig voor een stok achter de deur. De Raad adviseert een gedragsbeïnvloedende maatregel van twaalf maanden. De tot nu toe ingezette hulpverlening en begeleiding door de jeugdreclassering hebben onvoldoende effect gesorteerd.

De kinderrechter legt inderdaad een gedragsbeïnvloedende maatregel op, maar voor slechts zes maanden. In het dossier van de jeugdreclassering wordt aangegeven dat deze termijn te kort is. Verdere hulpverlening en begeleiding wordt nodig geacht gezien het hoge recidiverisico. Aran rondt de gedragsbeïnvloedende maatregel positief af, zo wordt in het dossier vermeld. Er zijn geen politiecontacten geweest. De andere doelen zijn niet gehaald (dagbesteding, brommerexamen, constructieve vrije tijdsbesteding, gevoelens herkennen en bespreekbaar maken, minder vermijdingsgedrag, verbeterde band met ouders en zicht op een sociaal netwerk). Na zes maanden wordt het traject vrijwillig voortgezet en wordt verder aan deze doelen gewerkt.

⁶ Maatregel hulp en steun, tegenwoordig toezicht en begeleiding genoemd.

Sam

Sam is laagbegaafd maar is verbaal wel goed ontwikkeld. Hij komt op elfjarige leeftijd met de politie in aanraking vanwege vandalisme. Op dertienjarige leeftijd krijgt hij een straf voor het plegen van een geweldsdelict. Daarna pleegt hij meerdere strafbare feiten. Sam volgt een opleiding detailhandel op mbo-niveau 2. Hij lijkt hiervoor gemotiveerd. Hij heeft weinig empathisch vermogen. Gevoelens herkent hij niet en emoties vermijdt en verdringt hij. Er zijn signalen van onderdrukte agressie. Ook zijn er zorgen op sociaal gebied. Hij gaat om met jongeren die hem uitdagen om mee te doen aan criminele activiteiten. Sam heeft moeite met 'nee-zeggen'. Vanuit huis is er weinig steun. Zijn moeder heeft een verstandelijke beperking. In het verleden is hulp ingezet om moeder te ondersteunen, maar is geen specifieke hulp op Sam gericht. Sam heeft op zeker moment een carrière in de muziekwereld, waar hij status en inkomen door krijgt. Maar zijn contract wordt niet verlengd en dit speelt waarschijnlijk een rol bij het plegen van de delicten. Sam is inmiddels achttien jaar en vader van een baby.

De onderzoekers van de Raad zijn van mening dat een gedragsbeïnvloedende maatregel is geïndiceerd, vanwege de veelheid aan delicten en de recidive gedurende een eerdere proeftijd. De problematiek en de recidive zijn zodanig ernstig dat langduriger (maximaal twaalf maanden) hulp en behandeling nodig geacht wordt. Daarnaast is een extra stok achter de deur nodig. De Raad vindt het belangrijk dat de hulpverlening gericht wordt op emotieregulatie, gewetensontwikkeling en het verminderen van impulsiviteit. De gedragsbeïnvloedende maatregel is volgens de Raad voor Sam de laatste kans (gezien zijn leeftijd) binnen het jeugdstrafrecht, om zijn leven op de rails te krijgen en een gezonde ontwikkeling naar volwassenheid te doorlopen.

De gedragsbeïnvloedende maatregel is opgelegd. Uit de meest recente informatie in het dossier blijkt dat het goed met Sam gaat en er hard wordt gewerkt aan zijn doelen. De stok achter de deur heeft geholpen om hem weer op het goede spoor te krijgen.

Boris

Boris is laag begaafd. Zijn IQ wordt vastgesteld op 75, maar daarbij wordt vermeld dat dit mogelijk vertekend is doordat Nederlands niet zijn moedertaal is. Hij wordt in het buitenland geboren. Zijn biologische vader is gewelddadig. Boris verhuist met zijn moeder en stiefvader naar Nederland. Daar volgt hij speciaal onderwijs. Er zijn veel schoolwisselingen. De opvoedingsrelatie is niet optimaal, moeder en stiefvader hebben weinig controle op het gedrag van Boris en hebben weinig tijd voor hem, vanwege hun drukke eigen bedrijf. Boris heeft een laag zelfbeeld. Er is sprake van een bedreigde persoonlijkheidsontwikkeling en risico's op ontwikkeling van een antisociale persoonlijkheidsstoornis. Boris blowt en rookt dagelijks.

Als Boris elf jaar oud is komt hij voor het eerst in aanraking met de politie vanwege vernieling. Op zijn dertiende wordt jeugdhulpverlening ingezet. Op veertienjarige leeftijd worden een werkstraf en de maatregel hulp en steun opgelegd voor eenvoudige mishandeling en schoolverzuim. De werkstraf en de maatregel rondt Boris positief af. Op zijn vijftiende krijgt hij opnieuw een werkstraf en een maatregel hulp en steun voor openlijke geweldpleging. Vanaf zijn zestiende komt Boris herhaaldelijk in aanraking met de politie en wordt hij veroordeeld voor zowel mishandeling, straatroven en geweldsdelicten als diefstal. Boris heeft inmiddels een Top-600 status en gaat om met verkeerde vrienden. De delicten die hij pleegt zijn bijna allemaal in groepsverband uitgevoerd. Zijn vrijetijdsbesteding is weinig constructief. Op zijn school gaat het wel goed. In het kader van zijn sancties volgt hij individuele coaching, gezinstherapie en individuele therapie. Hij werkt in principe altijd mee, maar voelt zich niet altijd geholpen en gemotiveerd.

Op zijn zestiende wordt Boris verdacht van een straatroof en zware mishandeling. Hij zit 60 dagen preventief vast. De hechtenis wordt geschorst met een maatregel hulp en steun. Vervolgens wordt een gedragsbeïnvloedende maatregel opgelegd. Boris is op dat moment zeventien. De gedragsbeïnvloedende maatregel wordt passend geacht om hem buiten het opvoedingsklimaat begeleiding en begrenzing te bieden. Boris moet structuur en controle krijgen en het moet helder zijn wat van hem wordt verwacht. De gedragsbeïnvloedende maatregel houdt onder andere agressietherapie in. De therapie komt zeer langzaam tot stand: in tien maanden is Boris slechts twee keer geweest, door onder andere lange reistijd naar de behandellocatie (tweeëneenhalf uur), drukke agenda's en vakanties.

De gedragsbeïnvloedende maatregel is uiteindelijk mislukt. Boris houdt zich niet aan de afspraken, hij is tijdens de gedragsbeïnvloedende maatregel drie maal met politie in aanraking gekomen en werkt onvoldoende mee aan de begeleiding. Vervangende detentie wordt ten uitvoer gelegd.

Tim

Tim luistert niet naar zijn ouders en krijgt geen sturing. Hij is er volgens de Raad niet mee gebaat om thuis te blijven wonen. Hij heeft een gedragsstoornis en een bedreigde persoonlijkheidsontwikkeling met narcistische afweer en kans op anti-sociale ontsporing.

Tim komt twee maal in aanraking met de politie wegens twee (zeer) ernstige delicten. Er wordt een voorwaardelijke PIJ-maatregel opgelegd met een civiele (gesloten) plaatsing en Tim wordt opnieuw verdacht van een ernstig strafbaar feit. De Raad geeft aan dat het recidiverisico van Tim hoog is. Er zijn problemen op het gebied van vaardigheden, school, relaties, geestelijke gezondheid en vrije tijdsbesteding. Ook op de domeinen gezin, attitude en agressie zijn de risico's hoog.

Er vindt een dubbel persoonsonderzoek plaats. In het psychiatrisch onderzoek wordt aangegeven dat een gedragsbeïnvloedende maatregel niet wordt geadviseerd doordat Tim weinig motivatie heeft voor elke vorm van hulp. De psychiater adviseert een onvoorwaardelijke PIJ omdat Tim voldoende kansen heeft gehad en al een voorwaardelijke PIJ had. In het psychologisch onderzoek wordt aangegeven dat een gedragsbeïnvloedende maatregel niet wordt geadviseerd. Dit doordat ambulante hulp waarbij Tim thuis blijft wonen ontoereikend wordt geacht en doordat ambulante behandeling niet aan de orde is omdat er te weinig sturing en toezicht kan geboden kan worden. De Raad adviseert wel een gedragsbeïnvloedende maatregel, met een voorwaardelijke PIJ en plaatsing in een opvoedgezin (Multidimensional Treatment Foster Care, een erkende gedragsinterventie voor jongeren van 12 t/m 18 jaar). Aan de voorwaarden voor het opleggen van een PIJ-maatregel is voldaan, maar de Raad is van mening dat er nog andere, minder vergaande behandelmogelijkheden zijn. Het bieden van een stevig opvoedingsklimaat in een gezinssysteem wordt voor Tim als belangrijk gezien. Bovendien is de kans op verharding binnen de PIJ-maatregel ernstig aanwezig, zo geeft de Raad aan. De Raad is niet voor een civiel kader omdat de focus niet op het delict ligt en Tim mogelijk bij goed gedrag al weer binnen enkele maanden buiten staat. Een delict-analyse wordt door de Raad essentieel geacht en dat zou onvoldoende gebeuren in een ondertoezichtstelling.

De rechter legt een onvoorwaardelijke PIJ op.

5. Knelpunten in de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel

5.1 Eerder geconstateerde knelpunten in de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel

Uit eerdere onderzoeken is een groot aantal knelpunten bekend in de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel. De knelpunten die in de diverse onderzoeken zijn geconstateerd⁷ komen grotendeels overeen, zo wordt in de evaluatie van 2011 aangegeven (Bijl et al., 2011). De volgende tabel met knelpunten is hieruit afkomstig.

Tabel 3

Overzicht van eerder geconstateerde knelpunten. Bron: Bijl et al., 2011

Tijdsduur adviestraject
Beperkt aanbod erkende interventies
Gedragsbeïnvloedende maatregel niet flexibel genoeg
Geen toegevoegde waarde gedragsbeïnvloedende maatregel
Averechts effect vervangende detentie
Vervangende detentie is te zware sanctie
Onduidelijkheid over doelgroep gedragsbeïnvloedende maatregel
Zorgaanbieders niet bekend met gedragsbeïnvloedende maatregel
Onbekendheid met invulling gedragsbeïnvloedende maatregel
Tekort aan gedragsdeskundigen
Gebrek aan ervaring met strafonderzoek
Geen gewenning nieuwe werkwijze
Onbekendheid met wijziging, time out ⁸ en behandeling na mislukking

5.2 Huidige knelpunten

De knelpunten zijn voorgelegd aan de respondenten. Met hen is besproken welke knelpunten opgelost zijn, welke nog steeds spelen en welke eventuele nieuwe knelpuntenesignaleerd worden. In tabel 4 worden de knelpunten vermeld die volgens de respondenten nog altijd bestaan. Het meest opvallende dat uit de interviews blijkt is dat veel van de eerder geconstateerde knelpunten

⁷

- Programma Aanpak jeugdcriminaliteit, Project „Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel“. (2009). *De gedragsbeïnvloedende maatregel Bevindingen van de eerste 25 vonnissen waarin de GBM 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.
- Drost, V., Everwijn, H., Jongebreur, W., & Lolkema, P. (2009). *Impactanalyse Gedragsbeïnvloedende Maatregel*. Barneveld: Significant.
- Bijl, B., Eenshuistra, R. & Campbell, E.E. (2011). Straffe invloed, evaluatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Duivendrecht: PI Research.
- Jonge, G. de (2014). Het kwijnende bestaan van de gedragsbeïnvloedende maatregel. *Strafblad*, maart 2014, pp. 33-38.

⁸ De time-out was al mogelijk maar de mogelijkheden zijn met de invoering van het adolescentenstrafrecht in 2014 verruimd.

nog bestaan. Uitzondering daarop zijn knelpunten die te maken hebben met 'nieuwigheid' (onbekendheid met en wennen aan procedures, aantrekken van personeel). Dit mag ook niet verwonderlijk zijn omdat de maatregel inmiddels zes jaar geleden is ingevoerd.

Tabel 4

Overzicht van huidige knelpunten (2014)

Ingewikkeld en lang adviestraject
 Kleine doelgroep
 Lastig om programma samen te stellen door gebrek aan behandelmogelijkheden
 Geen toegevoegde waarde gedragsbeïnvloedende maatregel
 Averechts effect vervangende detentie
 Vervangende detentie is te zware sanctie
 Onduidelijkheid over doelgroep gedragsbeïnvloedende maatregel
 Onbekendheid met wijziging, time out en behandeling na mislukking
 Weinig ervaring met proces
 De moed opgegeven hebben

We hebben de huidige knelpunten ingedeeld in drie categorieën: willen, weten en kunnen (zie hoofdstuk 2). Dit omdat we daarmee niet alleen zicht krijgen op de problemen maar ook op de richtingen waarin de oplossingen gezocht moet worden. Dit leidt tot het volgende overzicht.



In tabel 5 worden deze knelpunten verder gespecificeerd en wordt aangegeven welke organisaties dit knelpunt vooral ervaren.

Tabel 5

Specificatie van de huidige knelpunten (2014) bij de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel, ingedeeld in de categorieën weten, kunnen en willen en met vermelding van de organisatie die het knelpunt heeft genoemd.

Categorie	Hoofd-knelpunt	Toelichting
Weten	Weinig ervaring	Door het geringe gebruik GBM verwatert kennis, wordt het nog minder gebruikt en ontstaat er een vicieuze cirkel binnen de justitieketen (OM, NIFP).
	Onduidelijkheden	- De afbakening tussen voorwaardelijke jeugddetentie, GBM en PIJ is onduidelijk (Raad, OM). De richtlijn OM geeft aan dat de GBM is bedoeld voor ernstiger delictgedrag en zwaardere gedragsproblematiek. Veelplegers van lichtere delicten en first offenders met gedragsproblematiek vallen daar al gauw buiten, terwijl de Raad deze soms wel als doelgroep ziet. De PIJ is bedoeld voor nog ernstiger delicten en nog zwaardere problematiek maar de grenzen zijn niet helder tussen bijzondere voorwaarden⁹ - jeugddetentie - GBM - PIJ. - Onduidelijkheid over welke juridische titels mogelijk zijn bij welke inrichtingen (wanneer plaatsen in open, gesloten, jeugdzorgplus), met name bij instellingen waar in het begin meer toezicht is (OM). - Onduidelijk wat gemeenten wel of niet zullen financieren na de stelselwijziging per 1-1-2015, hoewel is afgesproken dat gemeenten alle interventies zullen financieren die in het vonnis vermeld staan (Raad, OM).
Kunnen	Vorbereiding	- Vorbereidingstijd advies kort gezien ingewikkelde procedure (Raad, OM, NIFP). - Vorbereidingstijd advies te bureaucratisch en te lang, daardoor zit jongere vaak al drie maanden in voorarrest en is er geen 'wisselgeld' meer om GBM te geven gezien delict (ZM). - Plan wordt niet altijd goed opgeschreven of ingevuld (ZM). - De nieuwe richtlijn OM (2014) geeft aan dat indien langdurige behandeling nodig is mocht de ambulante behandeling mislukken, beter een voorwaardelijke PIJ kan worden geëist.
	Uitvoering	Plan kan niet altijd op tijd ingevuld worden door gebrek aan plaatsen, m.n. buiten de randstad en voor jongeren met een verstandelijke beperking (Raad, JR, ZM).
	Doelgroep klein	De jeugdcriminaliteit daalt en de doelgroep voor de GBM is een klein deel van de totale doelgroep (<1%).
Willen	Geen meerwaarde	Alternatieven zijn net zo goed en eenvoudiger of passen beter bij het delict (Raad, OM, NIFP, ZM). Dit is ook zichtbaar in de nieuwe richtlijn OM (2014).
	Negatieve consequenties als GBM mislukt...	Als de GBM mislukt, dan - kan er niet zomaar (terecht) worden afgeweken van het plan (Raad). - komt er een trage gang naar rechtbank, dat is pedagogisch niet verantwoord (ZM). - kan OM omzetten, maar ZM kan beter bekijken wat nodig is en kan ook aan civiele aanpak denken (ZM). - is niet duidelijk wat er gebeurt met behandeling

⁹ De 'voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden' wordt voor de leesbaarheid vermeld als 'bijzondere voorwaarden'.

	(stopzetten?) tijdens vervangende jeugddetentie, daarom liever voorwaardelijke PIJ als behandeling noodzakelijk is (OM). • volgt vervangende jeugddetentie, dat is vaak te zwaar gezien het delict (OM) • volgt vervangende jeugddetentie, maar dat is geen effectieve behandelomgeving (Raad). • kan beroep volgen tegen vervangende jeugddetentie, waardoor de jongere dan tot het besluit thuis zit zonder behandeling (Raad).
Het opgegeven hebben	Zelf wel meerwaarde van de GBM zien, maar het niet meer adviseren (Raad): • Doordat GBM veel voorbereidingstijd kost terwijl het OM of ZM het advies niet volgen. • Door mislukkingen van de GBM.

De knelpunten doen zich voor in alle drie categorieën. Dat er nog steeds knelpunten zijn in de categorie 'weten' is opmerkelijk, omdat sinds 2008 voorlichting is gegeven over de gedragsbeïnvloedende maatregel en veel energie in implementatie is gestoken. Hoewel de procedures rond de gedragsbeïnvloedende maatregel inmiddels wel bekend zijn, blijkt er nog steeds onduidelijkheid te bestaan over de doelgroep en de plaatsingsmogelijkheden. De richtlijn van het Openbaar Ministerie geeft aan dat de gedragsbeïnvloedende maatregel bedoeld is voor jongeren met ernstig delictgedrag en zwaardere gedragsproblematiek. Door de Raad wordt echter soms ook gedacht aan veelplegers van lichtere delicten en aan first offenders met gedragsproblematiek. Dit type delicten en delinquenten worden al gauw 'tegengehouden' door het Openbaar Ministerie: voor lichte delicten en first offenders wordt niet snel een gedragsbeïnvloedende maatregel geëist. Ook is onduidelijkheid over de afbakening van de duur van de behandeling. Na een arrest van de Hoge Raad (NJ 2011/529¹⁰) moet de gedragsbeïnvloedende maatregel opgelegd worden als het gaat om behandeling die langer dan zes maanden duurt. Als het gaat om behandeling korter dan zes maanden kunnen bijzondere voorwaarden opgelegd worden. Uit de interviews komt echter naar voren dat in de praktijk ook behandeling langer dan zes maanden wordt opgelegd in het kader van bijzondere voorwaarden.

Problemen op het gebied van 'kunnen' liggen in het feit dat de procedure veel vergt in korte tijd en dat de doelgroep klein is. Er moet een heel behandeltraject gepland worden voorafgaand aan het vonnis (terwijl dat bij andere sancties ook na veroordeling georganiseerd kan worden) en bovendien moeten het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie en de Raad samenwerken in de advisering (meer dan dat bij andere sancties het geval is, wat afstemmingstijd kost) en moet de jeugdreclassering een haalbaarheidsonderzoek doen. Het lukt niet altijd om dat voor elkaar te krijgen binnen de beschikbare drie maanden. Terwijl de adviseurs de voorbereidingstijd te kort vinden, vinden Openbaar Ministerie en rechters dat de voorbereidingstijd te lang duurt. Zeker als een jongere al in voorarrest zit, vindt men het juridisch alleen bij een zeer zwaar delict proportioneel om na het voorarrest nog een zware maatregel als de gedragsbeïnvloedende maatregel op te leggen. Van de zijde van Openbaar Ministerie en rechters worden overigens meer kritische noten gekraakt: men is van mening dat het mogelijk zou moeten zijn om in kortere tijd een advies op te stellen. Zeker als het gaat om recidiverende jongeren van wie al een dossier is opgebouwd, zou eigenlijk al een plan klaar kunnen liggen. Het tweede belangrijke punt bij 'kunnen' is het feit dat de doelgroep veel kleiner is dan oorspronkelijk gedacht;

¹⁰ Zie ook: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2013:CA3303>.

hier wreekt zich het feit dat vooraf geen grondige cijfermatige doelgroepanalyse is gemaakt (zie ook de planevaluatie van Bijl et al., 2011). Daarnaast daalt de jeugdcriminaliteit in het algemeen de laatste jaren (brief van Staatssecretaris Teeven aan de Tweede Kamer, 25 juni 2014) en wordt de doelgroep dus alsmaar kleiner. Ten slotte vermeldt de nieuwe richtlijn van het OM (2014) dat beter PIJ kan worden geeist dan een gedragsbeïnvloedende maatregel als verwacht wordt dat langdurige behandeling nodig is in het geval een ambulant traject mislukt. Dit kan er toe leiden dat er nog minder gedragsbeïnvloedende maatregelen worden geeist, omdat de problematiek zodanig ernstig is dat een langduriger behandeling vaak nodig zal zijn. De richtlijn beperkt dus de mogelijkheden (kunnen) maar heeft wellicht ook te maken met het (niet) willen opleggen van de gedragsbeïnvloedende maatregel, ten minste als langduriger behandeling nodig is.

Belangrijke problemen doen zich ook voor op het gebied van 'willen'. Al vanaf het begin van de gedragsbeïnvloedende maatregel zagen niet alle ketenpartners meerwaarde in de maatregel. Dit geldt nog steeds. De posities zijn al voor 2008 ingenomen en lijken sindsdien weinig veranderd. Het gaat ten eerste om het feit dat betrokkenen geen meerwaarde van de gedragsbeïnvloedende maatregel zien ten opzichte van andere sancties. Vrijwel alle respondenten geven aan dat er voldoende alternatieven voor de gedragsbeïnvloedende maatregel zijn, die eenvoudiger te organiseren zijn: bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke jeugddetentie of voorwaardelijke PIJ. Als men die opvatting is toegedaan, begint men niet snel aan advisering van een gedragsbeïnvloedende maatregel.

Daarnaast worden veel bezwaren gesignaleerd bij de procedure die wordt ingezet in het geval de gedragsbeïnvloedende maatregel mislukt. Het feit dat dan vervangende jeugddetentie volgt, stuit velen tegen de borst. De redenen voor deze weerzin verschillen echter. Het Openbaar Ministerie vindt vervangende jeugddetentie niet proportioneel bij lichte delicten. Dit is dus een juridisch argument. Vervangende jeugddetentie kan wel proportioneel zijn bij mislukking van bijzondere voorwaarden omdat dat gaat om het bestraffen van een delict. Een maatregel als de gedragsbeïnvloedende maatregel gaat echter minder om het bestraffen van het delict, maar meer om het behandelen van de problematiek. In dat geval zijn er meer bezwaren tegen vervangende jeugddetentie en wordt dit sneller als niet proportioneel gezien, zeker bij lichtere delicten. Daarnaast vinden respondenten dat omzetting naar vervangende jeugddetentie ingrijpende gevolgen heeft voor de jongere (niet alleen de detentie-ervaring, maar ook het doorbreken van school, vrienden, contact met familie etc.) die te zwaar worden bevonden voor jongeren die een licht delict hebben gepleegd. Respondenten van de Raad gebruiken geen juridisch argument maar vinden vervangende jeugddetentie sowieso geen effectieve behandelomgeving voor jeugdige delinquenten. Men is van mening dat een detentiesituatie de situatie zelfs zal verergeren door verharding en besmetting met andere criminele jongeren en verwijst daarbij naar het nadelige behandelklimaat in een jeugdinrichting en de hoge recidivecijfers van jeugdige ex-gedeteneerden¹¹. Het beeld van de Justitiële Jeugdinrichtingen is dat dit geen effectieve omgeving is voor jongeren met psychische problematiek en dat de behandelmogelijkheden onvoldoende zijn.

Door rechters wordt opgemerkt dat bij lichte delicten en zwaardere gedragsproblematiek vaker aan een civielrechtelijke aanpak gedacht kan worden dan nu wordt gedaan. Dit wordt echter door Raad

¹¹ Bij deze interpretatie lijkt geen rekening gehouden te worden met het feit dat de doelgroep waarschijnlijk zwaardere problematiek heeft waardoor de kans op recidive hoger is dan bij jongeren die een extramurale sanctie krijgen (zie ook: Wartna et al., 2012, factsheet 2012-6, p. 4). Naar recidive van jongeren met een gedragsbeïnvloedende maatregel is nog geen onderzoek gedaan.

en het Openbaar Ministerie anders gezien. Ook hier gaat het om verschillende redenen per organisatie. Medewerkers van de Raad geven aan dat in een civielrechtelijke aanpak onvoldoende aandacht wordt zou worden gegeven aan het delictgedrag omdat de civiele aanpak is gericht op een (on)veilige opvoedingssituatie, waardoor het onvoldoende effectief zal zijn voor jeugdige delinquenten. Vanuit het Openbaar Ministerie wordt aangegeven dat het de taak van het Openbaar Ministerie is om toe te zien op de uitvoering van strafrechtelijke sancties en dat dit toezicht ontbreekt bij een civielrechtelijke aanpak.

Er lijkt dus sprake van verschillende opvattingen tussen de organisaties. Er wordt wel samengewerkt, maar er wordt feitelijk niet eensgezind gewerkt vanuit een gezamenlijke opgave, namelijk het stoppen van het delictgedrag en de gedragsproblematiek. We komen hier later op terug.

5.3 In welke fase in de keten doen de problemen zich voor

We zien dat er geen specifieke fase of organisatie is waar de knelpunten zich voordoen: soms vindt de Raad of het Nederlands Instituut voor Psychiatrie en Psychologie de gedragsbeïnvloedende maatregel niet geschikt, soms vindt het Openbaar Ministerie het geen goed idee en soms besluit de rechter anders. Bij het opleggen van de maatregel verschillen de meningen vooral tussen organisaties: de organisatie denkt vooral vanuit een juridisch oogpunt of vanuit een behandelooptpunt. Maar daarnaast doen zich meningsverschillen voor *binnen* organisaties: van medewerkers of kantoren. Respondenten geven aan dat medewerkers van de Raad in sommige steden wel voorstander zijn van de gedragsbeïnvloedende maatregel maar dat Raadsmedewerkers in een andere stad de gedragsbeïnvloedende maatregel nooit adviseren. Zoals een respondent het zegt: er zijn duizend medewerkers en duizend meningen. Daarbij hebben medewerkers met een coördinerende functie, zoals bijvoorbeeld landelijk portefeuillehouders of voorzitters van landelijke werkgroepen een relatief grote invloed op hun collega's.

5.4 Conclusie

Het meest opvallend is dat veel knelpunten die al in 2008 gesignaleerd werden, in 2014 nog bestaan. Het gaat voornamelijk om knelpunten die niet veranderd kunnen worden en die men niet wil veranderen. Vooral dat laatste is belangrijk als gekeken wordt naar de toekomst van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Als de deskundigen geen meerwaarde zien in de gedragsbeïnvloedende maatregel en grote bezwaren zien in de vervangende detentie die volgt als de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel mislukt, dan mag ook niet verwacht worden dat de maatregel vaak gebruikt zal worden. Het is dan ook verklaarbaar dat de voorlichtingsactiviteiten en implementatie-inspanningen wel hebben geleid tot meer kennis over de gedragsbeïnvloedende maatregel maar niet tot meer gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel.

De knelpunten doen zich voor in alle fasen in de keten en de meningen over de gedragsbeïnvloedende maatregel verschillen zowel tussen als binnen organisaties. De verschillende meningen kunnen begrepen worden doordat men er vanuit een andere optiek naar kijkt. In de praktijk zijn twee paradigma's te onderscheiden. Men kijkt of vanuit een juridisch paradigma en/of vanuit een zorgparadigma. In de strikt juridische benadering is de gedragsbeïnvloedende maatregel primair een sanctie, maar is behandeling het belangrijkste kenmerk. Zorg en straf gaan hierin dus samen. De 'harde' juridische benadering is daarbij dat langdurige behandeling mogelijk is, ook bij

een lichter delict, omdat het een maatregel betreft en geen straf. De 'zachtere' juridische benadering houdt echter meer rekening met proportionaliteit, en weegt vooraf alle consequenties af. Een zorgparadigma is meer gericht op wat goed of juist averechts zal werken voor de jongere. Een 'zachte' zorgbenadering is gericht op het aanbieden van zorg, maar zo min mogelijk ingrijpend ('stepped care'). Daardoor kan het voorkomen dat jongens die veel behandeling nodig hebben toch steeds weer een kleine taakstraf of bijzondere voorwaarden hebben, zonder de benodigde behandeling omdat zij nu eenmaal lichte delicten plegen. Daardoor kan het gebeuren dat jongeren die zich bij herhaling niet aan voorwaarden houden, ondanks herhaalde waarschuwingen toch nooit een gevangenisstraf krijgen, maar ook niet de benodigde behandeling.

We zagen deze paradigma's eerder ook in onderzoek naar jongvolwassen veelplegers en de ISD (Pröpper et al., 2014). Een 'harde' zorgbenadering is meer gericht op het inzetten van de zorg die nodig is ('matched care'). Dit kan dus ook betekenen dat al op jonge leeftijd en bij een licht delict een intensieve behandeling wordt opgelegd. Dit wordt dan als noodzakelijk gezien om het leven van de jongere op orde te krijgen; het wordt de jongere 'gegund' om intensief aan zijn problematiek te werken en daarin als samenleving ook in te investeren. Vergelijkbare verschillen van inzichten en daarmee verschillende criteria die worden gebruikt bij advisering en besluitvorming, kwamen naar voren in een onderzoek naar de PIJ (Ten Berge, De Beurs, Duits & Van der Hoorn, 2009). Hieruit bleek bijvoorbeeld dat adviseurs andere criteria voor de PIJ hanteren dan rechters, zodat de adviezen logischerwijs lang niet altijd gevolgd worden. Aanbevolen werd om meer zicht te geven op elkaars afwegingen en overwegingen. In dat kader is de wegingslijst PIJ-indicatie ontwikkeld, alsmede de ASR-wegingslijst voor het adolescentenstrafrecht, waarin de criteria en afwegingen voor het inzetten van het jeugdstrafrecht- en adolescentenstrafrecht nauwkeurig worden omschreven (Poppens & Jansen de Jonge, 2014).

Tabel 6

Overzicht juridisch paradigma en zorg paradigma; met beide een 'harde' en 'zachte' benadering.
 Bewerking van Pröpper, Plaisier, Mol & Rouw, 2014, p. 38).

	Juridisch paradigma Strikt juridische manier van kijken waarbij regels worden toegepast vanuit de invalshoek van: "Wat is in overeenstemming met het recht en wat is rechtvaardig?"	Zorg paradigma Een manier van kijken waarbij vanuit de optiek van sociale hulpverlening wordt gekeken naar de behoeften en noden van een persoon: "Wat heeft deze persoon nodig en wat is de beste manier om hem of haar te helpen?"
'Zachte' benadering	– Strafvordering en toemeting met nadruk op het beschermen van de persoon tegen onevenredige inbreuk op persoonlijke rechten. – Rekening houdend met proportionaliteit in het geval de GBM mislukt en vervangende jeugddetentie volgt. – Lichte delicten: lichte sanctie. – Eerder voordeel van de twijfel.	– Vaker blijven waarschuwen – minder snel consequenties verbinden aan negeren waarschuwing. Zaken eerder door de vingers zien. – Veel nieuwe kansen bieden. – Voorkeur voor 'stepped care'. Eerst een aantal lichte interventies uitproberen voordat je overgaat naar hardere maatregelen. – Moeite met jeugddetentie. Op grond hiervan de benodigde pijnlijke interventies uitstellen of achterwege laten.
'Harde' benadering	– Strafvordering en toemeting met nadruk op het beschermen van de samenleving en 'genoegdoening' aan de samenleving. – Minder rekening houdend met proportionaliteit omdat dat bij een maatregel niet hoeft. – Ook bij lichte delicten kan een intensievere sanctie ingezet worden, als dat nodig is om behandeling mogelijk te maken. – Minder gauw voordeel van de twijfel.	– Minder vaak blijven waarschuwen – sneller consequenties bieden aan negeren waarschuwing. Minder zaken door de vingers zien. – Minder nieuwe kansen bieden: "Je krijgt één kans, en daarna...". – Voorkeur voor 'matched care': inzetten van intensieve interventies om 'radicaal' de bron van het probleem aan te pakken. – Minder ruimte geven zodat het probleem vanzelf over gaat. Voorkeur voor 'ingrijpen' ook als dit betekent dat intensieve behandeling of intramurale opname nodig is. – Uit mededogen de benodigde pijnlijke interventies zo snel mogelijk toepassen.

De meeste respondenten in dit onderzoek lijken de meer 'zachte' perspectieven te hanteren, zowel in de juridische als de zorgbenadering. Een 'hardere' zorgbenadering komen we in dit onderzoek niet tegen, men lijkt vooral gericht op het zo min mogelijk ingrijpen in het leven van de jongeren en pas in uiterste nood over te gaan op meer intensieve aanpakken. De wetgever heeft daarentegen een 'harder' juridisch perspectief: bij een maatregel speelt proportionaliteit minder dan bij een straf en kan ook intensief worden ingegrepen bij relatief lichte delicten. Van deze wettelijke mogelijkheid wordt dus echter weinig gebruik gemaakt omdat men in de praktijk een ander perspectief heeft. De proportionaliteit die in de ogen van de wetgever minder meeweegt, wordt in de praktijk wel degelijk meegewogen. Een 'harder' zorgperspectief of matched care zien we bij de respondenten niet terug.

6. Meerwaarde van de gedragsbeïnvloedende maatregel

6.1 Inleiding

Als er zo weinig gebruik wordt gemaakt van de gedragsbeïnvloedende maatregel is het de vraag waarom de gedragsbeïnvloedende maatregel überhaupt bestaansrecht heeft. Daarom is de respondenten gevraagd naar de noodzaak van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Uit de interviews komt naar voren dat er inhoudelijke en juridische punten voordelen gezien. Deze worden hieronder beschreven.

6.2 Inhoudelijke meerwaarde

Uit de interviews komt een aantal punten naar voren die destijds wel meerwaarde hadden of leken te hebben, maar die inmiddels ook bij andere sancties mogelijk zijn, door andere ontwikkelingen die het jeugdstrafrecht in de laatste jaren heeft ondergaan. Het betreft: a) het kunnen combineren van straf en zorg, b) ambulante behandeling met een stevige stok achter de deur en c) duidelijkheid voor jongen en ketenpartners wat het programma inhoudt en een snelle start van de uitvoering.

In de tijd dat de gedragsbeïnvloedende maatregel werd bedacht waren er nog weinig mogelijkheden om straf en zorg te combineren. Inmiddels is dat ook bij andere sancties mogelijk. Sinds 2002 zijn veel erkende gedragsinterventies ontwikkeld die ingezet kunnen worden als leerstraf of bijzondere voorwaarde. Er wordt echter nog steeds een tekort gemeld aan behandelvoorzieningen voor delinquenten met meerdere problemen (zoals psychische problematiek, verslavingsproblematiek en verstandelijke beperkingen). Het is niet duidelijk of hieraan gewerkt wordt. Het ministerie van VWS is hiervoor verantwoordelijk maar het is niet duidelijk hoe actie wordt ondernomen.

Waar nog wel meerwaarde van de gedragsbeïnvloedende maatregel wordt gezien is het feit dat er een stevige stok achter deur is: als de jongere zich niet houdt aan de voorwaarden van de gedragsbeïnvloedende maatregel, volgt vervangende detentie. Dit is ook het geval als een jongere zich niet aan bijzondere voorwaarden houdt, maar in dat geval is de duur van de vervangende detentie veel korter: sommige respondenten geven aan dat dat soms maar enkele dagen is (waar jongens niet van onder de indruk zijn) of helemaal niet wordt uitgevoerd (omdat de jongen nog wel op school zit en de officier van justitie of de rechter dat niet wil verstoren). Hoewel het adolescentenstrafrecht naar verwachting wel leidt tot striktere uitvoering van de bijzondere voorwaarden doordat elektronisch toezicht kan worden ingezet, zal de stok achter de deur van de vervangende detentie minder sterk blijven dan die van de gedragsbeïnvloedende maatregel.

Als voordeel van de gedragsbeïnvloedende maatregel wordt gezien dat bij het vonnis al duidelijk is hoe het programma er voor de jongere uit zal zien en dat het programma direct start. Dit wordt belangrijk geacht voor de jongere zelf. Bovendien wordt de gedragsbeïnvloedende maatregel een zodanig intensieve sanctie geacht, dat men vindt dat de rechter moet oordelen over de invulling en dat niet moet overgelaten worden aan de jeugdreclassering. Bij bijzondere voorwaarden vult de jeugdreclassering namelijk het programma in en kan men hier zo nodig wijzigingen in aanbrengen zonder OM of ZM te consulteren. Sommige respondenten hebben de indruk dat de jeugdreclassering wel eens te makkelijk zou afwijken van de doelstellingen en te soepel zou zijn.

Respondenten van de jeugdreclassering geven echter aan dat zorgvuldig en professioneel wordt gewerkt en betreuren het imago dat blijkbaar bestaat. Hier wreekt zich wellicht het feit dat de uitvoering van de diverse sancties weinig is onderzocht en het feitelijk een 'black box' is wat er binnen gedragsbeïnvloedende maatregel of bijzondere voorwaarden gebeurt.

Door de recente vernieuwingen in het kader van het adolescentenstrafrecht is de meerwaarde van de duidelijkheid bij vonnis van de gedragsbeïnvloedende maatregel verminderd: sinds 1 april is het de bedoeling dat bijzondere voorwaarden ook gespecificeerd worden in het vonnis. Bovendien kunnen bijzondere voorwaarden ook dadelijk ten uitvoer worden gelegd¹².

6.3 Juridische en politieke meerwaarde

Juridisch zijn er twee argumenten die voor de gedragsbeïnvloedende maatregel pleiten. Ten eerste is een niet-vrijheidsbenemende sanctie nodig in het kader van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Ten tweede wordt een niet-vrijheidsbenemende maatregel door de wetgever nodig geacht in het palet van sancties voor jeugdige delinquenten.

De wetgever hecht aan het bestaan van een niet-vrijheidsbenemende maatregel in het palet van jeugdsancties, mede omdat dat nodig is in het kader van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Daarbij wordt aangegeven dat het wel nodig is om een stok achter de deur te hebben (vervangende jeugddetentie) in het geval dat de jongere zich niet aan de voorwaarden houdt, maar dat er niet van uitgegaan wordt dat dat vaak nodig zal zijn. Respondenten van het Openbaar Ministerie geven juist aan dat wel degelijk rekening gehouden wordt met het feit dat het nodig kan zijn: men denkt vooraf alle mogelijke opties al door en kiest juist door de dreiging van mogelijke vervangende jeugddetentie dan niet voor de gedragsbeïnvloedende maatregel maar voor een voorwaardelijke straf.

6.4 Conclusie

Vooralsnog lijkt de conclusie getrokken te kunnen worden dat het *opleggen* van de gedragsbeïnvloedende maatregel inhoudelijk weinig meerwaarde heeft boven alternatieve sancties. Veel van de voordelen die bij aanvang gezien werden, lijken te zijn ingehaald door de tijd. Wel zijn er juridische en politieke argumenten die de noodzaak van de gedragsbeïnvloedende maatregel bepleiten. Het lijkt dus meer te gaan om theoretische meerwaarde van de gedragsbeïnvloedende maatregel dan om praktische meerwaarde, want de doelstellingen van de gedragsbeïnvloedende maatregel kunnen volgens veel respondenten ook op een andere manier bereikt worden, hoewel dat juridisch niet helemaal volgens de regelen der kunst gaat. De proportionaliteit is in theorie minder van belang maar telt in de praktijk wel degelijk.

Als het gaat om *uitvoering* van de gedragsbeïnvloedende maatregel wordt wel een voordeel gezien in de gedragsbeïnvloedende maatregel boven bijzondere voorwaarden, namelijk de steviger stok achter de deur. Ook het adolescentenstrafrecht zal hier naar verwachting niet veel aan veranderen. Hoewel verwacht wordt dat de uitvoering van bijzondere voorwaarden strakker wordt door de nieuwe mogelijkheden, blijft de duur van de eventuele vervangende detentie korter dan die van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Het andere alternatief voor de gedragsbeïnvloedende maatregel,

¹² Door sommige respondenten wordt opgemerkt dat de interventie Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC) alleen gefinancierd wordt in het kader van een gedragsbeïnvloedende maatregel. Dit is echter niet het geval; over de financiering zijn landelijke inkoopafspraken gemaakt met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

de voorwaardelijke PIJ, komt al gauw in zicht omdat het immers gaat om jongeren die behandeling nodig hebben. Gezien de ernst van de problematiek mag verwacht worden dat behandeling langere tijd nodig zal zijn.

De stok achter de deur wordt vaak genoemd als belangrijk argument voor de gedragsbeïnvloedende maatregel. Bij bijzondere voorwaarden is die stok veel kleiner. De jongens om wie het gaat zijn niet onder de indruk van de stok: de vervangende detentie is doorgaans maar zeer kort (enkele dagen of helemaal niet) en wordt pas lang na de overtreding of helemaal niet opgelegd, zo geven respondenten aan. Opvallend is dat uit de interviews naar voren komt dat er toch steeds opnieuw bijzondere voorwaarden worden opgelegd en er grote huiver lijkt om een zwaardere straf te adviseren, ook al houdt de jongere zich herhaaldelijk niet aan de voorwaarden. Medewerkers van de Raad en jeugdreclassering hebben als argument dat deze jongens behandeling nodig hebben, en dat zij dat onvoldoende kunnen krijgen in een detentiesituatie (jeugddetentie en PIJ).

7. Mogelijke oplossingen voor knelpunten

7.1 Inleiding

De respondenten zijn gevraagd welke oplossingen zij zien om de in de vorige hoofdstukken geconstateerde knelpunten te verhelpen. Deze worden hieronder weergegeven. De tabel start met oplossingen voor problemen op het gebied van 'weten'; daarna oplossingen voor problemen op het gebied van 'kunnen' en ten slotte op het gebied van 'willen'.

Tabel 7

Voorgestelde oplossingen.

Categorie	Hoofd-knelpunt	Door respondenten voorgestelde oplossingen
Weten	Weinig ervaring	• Specialisten inzetten • Jeugdstrafrecht meer spiegelen aan volwassenstrafrecht
	Onduidelijkheden	Ophelderen (doelgroep, financiering, plaatsingsmogelijkheden, consequenties bij mislukken en recidive)
Kunnen	Vorbereiding	• Procedure vereenvoudigen of efficiënter inrichten; dossier al opbouwen zodat het klaar ligt • Uitstel vragen voor zitting • Minder details in het plan van aanpak
	Uitvoering	Ontwikkeling van interventies, met name voor de multiprobleemgroep met een verstandelijke handicap.
	Doelgroep klein	-
Willen	Geen meerwaarde	• GBM afschaffen • Accepteren beperkte gebruik GBM • Mogelijk maken van gesloten opname in kliniek
	Nadelige gevolgen bij mislukken GBM	• Accepteren van gebruik van alternatieven (bijzondere voorwaarden, PIJ) • Afwachten of nieuwe mogelijkheden via het adolescentenstrafrecht (time-out, nachtdetentie, dadelijke tenuitvoerlegging) leiden tot a) meer GBM's en/of b) steviger stok achter de deur bij bijzondere voorwaarden • Vaker civielrecht inzetten wanneer het gaat om recidivisten met lichte feiten en psychische problematiek. • Bij mislukken niet OM laten bepalen maar ZM; ZM kan eerder aan civiele aanpak denken. • Verduidelijken dat recidive niet automatisch tot vervangende jeugddetentie hoeft te leiden. • Verduidelijken dat vervangende jeugddetentie ook voor een korte periode opgelegd mag worden. • De rechter de bevoegdheid geven om indicatiestelling te geven, zodat rechter GBM in gang kan zetten als Raad dat niet wil. • Laten vallen van de eis dat de Raad positief moet adviseren.
	Het opgegeven hebben	• Sturing op inzetten GBM indien behandeling nodig is die langer duurt dan zes maanden. • Evalueren van resultaten van jongeren die GBM hebben gekregen en succesverhalen delen.

Uit tabel 7 blijkt dat er veel oplossingen worden aangedragen. Met name in de expertmeeting werd veel gesproken over oplossingen gericht op 'weten', zoals bijscholing, ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal, zodat als de gedragsbeïnvloedende maatregel een optie is, medewerkers snel de benodigde informatie kunnen vinden (bijvoorbeeld met factsheets, menukaarten, filmpjes). Uitgangspunt daarbij is dat de doelgroep voor de gedragsbeïnvloedende maatregel klein is en blijft. Er kan ook meer gewerkt worden met specialisten of combi-specialisten (die een aantal onderwerpen onder hun hoede nemen, zoals PIJ, gedragsbeïnvloedende maatregel en intensieve trajectbegeleiding) en met hulplijnen naar specialisten.

Wat opgemerkt moet worden bij deze voorgestelde kennisversterking is dat bij de implementatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel al veel energie is gestoken –zo geven respondenten aan– in het opleiden en voorlichten van medewerkers en dat nog altijd sprake is van onduidelijkheid. Het is dan ook de vraag of herhaling van dit soort activiteiten tot voldoende succes zal leiden¹³. Als argumenten op het gebied van 'willen' namelijk zwaarder wegen, gaat het om immers meer om attitude dan om kennis. Opleiden en bijspijkeren zullen dan uiteindelijk niet tot meer gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel leiden. Sommige respondenten geven aan dat zij weinig fiducia in de gedragsbeïnvloedende maatregel hebben. Gezien het feit dat er al zo veel is geprobeerd en de meerwaarde van de gedragsbeïnvloedende maatregel door hen nu eenmaal nog steeds niet wordt gezien, mag niet verwacht worden dat voorlichting en opleiding tot veel verandering zullen leiden.

Sommige respondenten verwachten dat de nieuwe time-outmogelijkheid tot meer opleggingen van de gedragsbeïnvloedende maatregel zal leiden, omdat dan even kan worden ingegrepen als een gedragsbeïnvloedende maatregel niet goed loopt, maar de jongere daarna weer zo snel mogelijk kan deelnemen aan het programma. De meningen hierover zijn echter ook verdeeld, want het OM zou een time-out juist als een verzwaring kunnen zien (vrijheidsbeneming) en hem daarom nog minder willen gebruiken. Ook nachtdetentie wordt als een optie gezien die bij de gedragsbeïnvloedende maatregel goed kan werken. De verwachting is echter dat deze nieuwe mogelijkheid niet vaak zal worden gebruikt omdat er nog maar weinig justitiële jeugdinrichtingen zijn en het niet zinvol zal zijn om een jongere te laten overnachten in een inrichting die ver weg is van zijn school. Toch adviseren zij de resultaten van het adolescentenstrafrecht af te wachten.

Er zou ook in de wet opgenomen kunnen worden dat er in eerste instantie gedacht kan worden aan bijzondere voorwaarden, maar dat wanneer de duur langer is dan zes maanden, een gedragsbeïnvloedende maatregel moet worden opgelegd. Een groot bezwaar hiervan dat door de Raad wordt gesignaleerd is dat bijzondere voorwaarden dan nooit meer langer dan zes maanden kunnen duren terwijl dat wel zinvol kan zijn. Dit geldt bijvoorbeeld bij de bijzondere voorwaarde 'ter beschikking stelling aan het onderwijs' die langer moet kunnen duren dan zes maanden maar waarbij een gedragsbeïnvloedende maatregel niet nodig is, zo wordt aangegeven.

¹³ In 2010 werd al door Verberk & Ten Berge¹³ geconstateerd dat er onduidelijkheid was over de doelgroep. Daarbij werd aangegeven werd dat dit onderscheid nog onduidelijker is geworden doordat zowel jongeren met een PIJ-maatregel als jongeren met jeugddetentie de basismethodiek YOUTURN aangeboden krijgen. De onderzoekers gaven aan dat het uitgangspunt dat detentie primair in het teken staat van straffen en de PIJ-maatregel primair in het teken van behandeling daardoor in praktijk niet meer hanteerbaar is, maar dat de PIJ vooral wordt opgelegd voor langere behandeling en voor aanvullende behandeling op maat.

Er zijn ook meer ingrijpende voorstellen gedaan door respondenten. Ten eerste om het jeugdstrafrecht te vereenvoudigen en meer te spiegelen aan het volwassenenstrafrecht. De knelpunten bij de gedragsbeïnvloedende maatregel komen voor een deel voort uit het feit dat de gedragsbeïnvloedende maatregel een vreemde eend in de bijt is in het strafrecht, zo geeft het OM aan. De gedragsbeïnvloedende maatregel is een maatregel die niet bestaat in het volwassenrecht. Omdat er maar relatief weinig jeugdzaken zijn (ca. 10% van het totaal bij het OM) zullen maar weinig officieren en rechters ervaring opdoen met de gedragsbeïnvloedende maatregel. Een oplossing is mogelijk gelegen in het creëren van meer helderheid en samenhang in het strafrecht. Dit kan worden verkregen door het jeugd- en volwassenstrafrecht aan elkaar te spiegelen, waarbij uiteraard extra waarborgen worden opgenomen voor pedagogische aspecten in het jeugdstrafrecht. De meeste maatregelen en straffen van het jeugdstrafrecht zijn gespiegeld aan die in het volwassenstrafrecht (zie tabel 8). Voor de gedragsbeïnvloedende maatregel bestaat geen tegenhanger.

Tabel 8

Vergelijking van straffen en maatregelen in het jeugd- en volwassenstrafrecht. Bron: Kader Adolescentenstrafrecht april 2014, Poppens & De Jonge, 2014¹⁴.

	Jeugdstrafrecht	Volwassenstrafrecht
Hoofdstraffen	Geldboete Taakstraf (leerstraf en/of werkstraf) Detentie (jeugdinrichting)	Geldboete Taakstraf (werkstraf) Detentie (gevangenis)
Maatregelen	Gedragsbeïnvloedende maatregel - PIJ-maatregel (plaatsing in een instelling voor jeugdigen) Overige maatregelen ¹⁵	- ISD-maatregel (plaatsing in een instelling voor stelselmatige daders) TBS-maatregel (terbeschikkingstelling) Overige maatregelen

Respondenten van het Openbaar Ministerie zouden graag één type maatregel willen (een combinatie van ISD en gedragsbeïnvloedende maatregel) voor 16-23 jarigen bij wie er strafrechtelijke problemen zijn en psychische problemen die ambulant aangepakt kunnen worden. De gedragsbeïnvloedende maatregel zou mogelijk gespiegeld kunnen worden aan de Inrichting voor Stelselmatige Daders. Het wordt dan zeer belangrijk geacht dat dan voldoende aandacht is voor gedragsdeskundig onderzoek en de pedagogische benadering¹⁶. Het betreft dan de doelgroep met zwaardere of veelvuldige delicten en psychische problematiek en die al vaker lichtere sancties kregen, met onvoldoende resultaat. Is er sprake van lichte problematiek en delicten dan kan dat af worden gedaan met bijzondere voorwaarden. Bij zware problematiek, een hoog recidiverisico en ernstige delicten is de PIJ-maatregel geschikt. Onder de 16 jaar is het dan mogelijk om een

¹⁴ In deze tabel worden alleen de voor dit rapport relevante straffen en maatregelen vermeld. Een uitgebreid overzicht waarin ook buitengerechtelijke afdoeningen, bijkomende straffen en civiele en bestuursrechtelijke mogelijkheden worden vermeld is te vinden bij: ministerie van Veiligheid en Justitie (2014).

¹⁵ Bijvoorbeeld: schadevergoeding, ontneming.

¹⁶ Wat nodig geacht wordt voor jonge veelplegers volgens onderzoeksliteratuur en deskundigen wordt uitgebreid beschreven in het genoemde rapport over jongvolwassen veelplegers en de ISD (Pröpper et al., 2014).

combinatie tussen straf- en civiel recht te creëren. Bij eventuele uitwerking van dit voorstel van respondenten van het OM is het belangrijk dat de doelgroepen duidelijk afgebakend worden. In discussies zoals bijvoorbeeld in de expertmeeting blijken de deelnemers namelijk verschillende doelgroepen in gedachten te hebben (lichte delicten versus hardnekkige recidivisten). Ook moet rekening gehouden met negatieve beelden die (deels onterecht) bestaan over de ISD (Pröpper et al., 2014) en die van invloed zullen zijn op de attitudes en gedrag. Ook moet uitgewerkt worden hoe voldaan kan worden aan de afspraken in het kader van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind mocht de gedragsbeïnvloedende maatregel vervallen.

Een tweede meer ingrijpend voorstel is om meer energie te stoppen in het voorkomen van toekomstige veelplegers, door veel eerder in te grijpen in een vrijwillig of civielrechtelijk kader bij jongeren die lichte delicten plegen maar zware achtergrondproblematiek hebben. Voor hen is behandeling (met het gezin) nodig, wat betekent dat er gewerkt moet worden aan het verkorten van wachtlijsten, het vergroten van behandelmogelijkheden in (ambulante en gesloten) klinieken, met name voor de multiprobleemgroep (individuele psychische problemen, verstandelijke beperking, delinquent gedrag en problemen in het gezin). Als een vrijwillig kader niet werkt dan kan een civielrechtelijk kader ingezet worden. Ook over dit punt blijken de meningen te verschillen. Respondenten vanuit de Raad geven aan dat de Raad naar aanleiding van een jeugdstrafzaak ook een beschermingsonderzoek kan starten en op basis daarvan een civielrechtelijke kinderbeschermingsmaatregel kan vragen aan de rechter (niet alleen bij de gedragsbeïnvloedende maatregel). Het moet dan wel gaan om een zodanige bedreigende opvoedingssituatie dat verplichte hulp nodig is, wat niet altijd het geval is. Bij jongeren die ouder zijn dan 17 wordt meestal geen ondertoezichtstelling meer aangevraagd omdat dat ophoudt als de jongere 18 wordt, terwijl een toezicht langer nodig zou zijn. Bovendien geven medewerkers van de Raad aan dat zij geen voorstander zijn van een civiele aanpak, omdat dat te vrijblijvend zou zijn, te eenzijdig gericht op de opvoedingssituatie en te weinig op het delictgedrag, wat wel essentieel geacht wordt. Door rechters wordt echter aangegeven dat vaker aan het civielrecht kan worden gedacht dan nu wordt gedaan, omdat het vaak gaat om jongeren die behandeling nodig hebben, voor wie het strafrecht geen oplossing biedt en bij wie in de gezinssituatie vaak ook dingen mis zijn. De gedragsbeïnvloedende maatregel wordt nu als laatste redmiddel gezien, maar er kan veel eerder al gedacht worden aan intensief ingrijpen in civiel kader.

Als beide voorstellen gecombineerd zouden worden, zouden de volgende mogelijkheden ontstaan.

Tabel 9

Overzicht van sancties in relatie tot delict en psychische problematiek, wanneer het jeugd- en volwassenstrafrecht meer aan elkaar gespiegeld zou worden en eerder behandeling van psychische problematiek zou plaatsvinden.

		Type delict	
		Lichte delicten	Zware delicten of recidive
Type problematiek	Lichte problematiek, < 16	Boete, taakstraf, evt. met bijzondere voorwaarden	(vwl) Jeugddetentie
	Lichte problematiek, > 16	Boete, taakstraf, evt. met bijzondere voorwaarden	(vwl) Jeugddetentie
	Psychische problematiek die ambulant behandeld kan worden	-Bijzondere voorwaarden (inclusief behandeling korter dan 6 maanden) -Boete of taakstraf in combinatie met civielrechtelijk kader (ondertoezichtstelling en behandeling)	Nieuwe maatregel, combinatie van GBM/ISD
	Psychische problematiek die intramuraal behandeld moet worden	Boete of taakstraf in combinatie met civielrechtelijk kader (ondertoezichtstelling en behandeling)	-Nieuwe maatregel, combinatie van GBM/ISD -PIJ

In principe is het mogelijk om voor meer typen delicten een taakstraf te geven dan in bovenstaande overzicht wordt vermeld. De bedoeling zou echter juist zijn om bij recidive niet herhaaldelijk een taakstraf in te zetten, maar eerder te starten met behandeling en een stok achter de deur. Gezien het feit dat de respondenten sterk van mening verschillen over de diverse opties, met name over vrijheidsbeneming en de behandelmogelijkheden in detentie (inclusief de ISD) zal er niet op op voorhand consensus over dit idee zijn.

7.3 Conclusie

De respondenten hebben oplossingen voorgesteld gericht op alle typen knelpunten. Dit varieert van 'eenvoudiger' voorstellen (zoals voorlichting) tot ingrijpender voorstellen (zoals spiegeling van het jeugdstrafrecht aan het volwassenstrafrecht en meer preventie door eerder intensieve behandeling op te leggen, via het strafrecht en/of civielrecht). Bij besluitvorming over de toekomst van de gedragsbeïnvloedende maatregel moet overwogen worden dat eerst een attitudeverandering nodig zal zijn om gedragsverandering te bereiken. Maatregelen gericht op voorlichting en kennisversterking zullen niet tot resultaten leiden zolang men de maatregel niet wil en zolang alternatieven net zo goed worden geacht.

Hoewel enkele acties natuurlijk mogelijk zijn (bv. het opnieuw (evt. in de wet) omschrijven van de doelgroep, juridische en plaatsingsmogelijkheden) zal dat naar verwachting niet tot veel resultaat

leiden. Spiegeling van het jeugd- en volwassenstrafrecht zal naar onze verwachting meer opleveren, doordat het systeem dan inzichtelijker wordt voor medewerkers, vooral bij Openbaar Ministerie en rechters bij wie jeugd slechts 10% van het totale werk omvat. Bovendien zou door een combinatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel en ISD het bezwaar tegen de vervangende detentie vervallen, doordat dan ook korte detentieperiodes kunnen worden ingezet op het moment dat dat nodig is. Dit idee zou nader uitgewerkt kunnen worden. Meer gebruik van een civielrechtelijke aanpak lijkt voor deze doelgroep ook zinvol, omdat het vaak gaat om lichtere delicten en grote psychische problematiek, waarbij het (gezins)systeem van invloed is. Voorwaarde daar bij is wel dat er consequent wordt opgetreden wanneer de jongere zich niet aan de voorwaarden houdt, wil de aanpak effectief zijn.

Een belangrijk probleem lijkt een gebrekkige 'stok achter de deur' bij voorwaardelijke straffen. Opvallend is dat, ook in ander onderzoek, steeds naar voren komt dat er telkens opnieuw bijzondere voorwaarden worden opgelegd en er grote huiver lijkt om een zwaardere straf te adviseren. Dit ofwel omdat het delict te licht is en vooral per delict wordt gekeken en minder naar een patroon, ofwel omdat detentie niet effectief geacht wordt. Het feit dat het steeds opnieuw waarschuwen maar niet consequent ingrijpen ook niet effectief is, wordt op de koop toegenomen. Omdat er weinig onderzoek is naar het toezicht op bijzondere voorwaarden is mogelijk onvoldoende duidelijk hoe het de delinquenten vergaat in de loop der jaren, van de ene naar de andere sanctie. Het risico bestaat echter dat het systeem op deze wijze toekomstige veelplegers creëert. Hoewel velen dus vinden dat de gedragsbeïnvloedende maatregel geen meerwaarde heeft en er in die zin geen gat lijkt te zijn tussen bijzondere voorwaarden en insluiting, blijkt er wel een behoefte aan meer stok achter de deur bij voorwaardelijke straffen. Het lijkt dus niet zozeer een probleem in het arsenaal aan sancties maar meer een probleem met de tenuitvoerlegging.

8. Conclusies en beschouwing

8.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de knelpunten in de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel, de mogelijke oplossingen die respondenten aandragen en de meerwaarde van de gedragsbeïnvloedende maatregel besproken. In dit hoofdstuk wordt alle verkregen informatie gecombineerd en worden de onderzoeksvragen beantwoord.

8.2 Onderzoeksvraag 1: Wat zijn de belangrijkste oorzaken dat de gedragsbeïnvloedende maatregel weinig wordt gebruikt? Om welk type redenen gaat het?

De oorzaken voor het geringe gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel zijn ingedeeld in drie categorieën: weten, kunnen en willen. In al deze categorieën doen zich knelpunten voor, waarvan de meeste al vanaf het begin gesignaleerd zijn.

8.2.1 Weten

In de categorie 'weten' blijkt er door de geringe ervaring met de gedragsbeïnvloedende maatregel nog altijd onduidelijkheden te bestaan (zoals de definitie van de doelgroep, afbakening tussen sancties en plaatsingsmogelijkheden). Gezien het feit dat er veel is geïnvesteerd in voorlichtings- en implementatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel is dat opmerkelijk. Anderzijds is het een vicieuze cirkel: weinig ervaring leidt tot kennisverlies, wat mogelijk leidt tot nog minder denken aan de maatregel, nog minder toepassing en nog meer onduidelijkheid.

8.2.2 Kunnen

In de categorie 'kunnen' gaat het er ten eerste om dat de doelgroep klein is. De gedragsbeïnvloedende maatregel is bedoeld voor jeugdige delinquenten, namelijk degenen die ambulante behandeling nodig hebben. Dit is dus een select deel van de totale groep jeugdige delinquenten. Bovendien daalt de jeugdcriminaliteit de laatste jaren, waardoor de doelgroep nog kleiner is geworden. De voorbereidingsprocedure is inmiddels bekend maar wordt nog wel ingewikkeld en tijdrovend bevonden. Dit doordat meerdere organisaties betrokken zijn bij de advisering en doordat –anders dan bij andere sancties– het programma al voor een tamelijk groot deel concreet bedacht moet zijn. De organisaties die het advies opstellen vinden de periode van drie maanden kort, terwijl andere organisaties deze periode (te) lang vinden en laten meewegen in de sanctie: als de jeugdige delinquent gedurende deze periode heeft vastgezeten kan dat leiden tot een kortere sanctie. Daarnaast wordt aangegeven dat er nog steeds te weinig mogelijkheden zijn voor gedragsinterventies en ambulante behandeling, met name voor de jeugdigen met multiproblematiek en een verstandelijke handicap. Hier lijkt te weinig ontwikkeling te zijn en lijkt geen probleemenaar te zijn.

8.2.3 Willen

De meest invloedrijke knelpunten doen zich voor in de categorie 'willen'. De meerwaarde van de gedragsbeïnvloedende maatregel wordt nog altijd niet gezien door veel medewerkers: men ziet voldoende alternatieven voor de gedragsbeïnvloedende maatregel die eenvoudiger te organiseren zijn: voorwaardelijke jeugddetentie of voorwaardelijke PIJ. Daarnaast

worden veel bezwaren gezien in de procedure die wordt ingezet wanneer de gedragsbeïnvloedende maatregel mislukt. Het feit dat dan relatief lange vervangende jeugddetentie volgt, stuit velen tegen de borst. Het Openbaar Ministerie vindt dit vaak niet proportioneel, de Raad vindt jeugddetentie geen goede behandelomgeving voor deze jongeren, die immers ernstige problematiek hebben en behandeling nodig hebben. Het feit dat de Justitiële Jeugdinrichtingen de laatste jaren een basismethodiek en pedagogische aanpak hebben doorontwikkeld heeft bij de respondenten nog niet geleid tot een positiever beeld over de jeugdinrichtingen. Hierdoor vermijden met name adviseurs van de Raad en het NIFP insluiting van jongeren en wordt de gedragsbeïnvloedende maatregel alleen gebruikt als ultimatum remedium. Eenzelfde verschijnsel werd geconstateerd bij de PIJ, die vooral door het slechte imago van de jeugdinrichtingen steeds minder werd geadviseerd (Knoop & Elzinga, 2011).

De attitudes ten opzichte van de gedragsbeïnvloedende maatregel verklaren het feit dat de vele implementatie-inspanningen wel hebben geleid tot meer kennis over de maatregel, maar niet tot meer gebruik van de maatregel. Er is veel consensus nodig voor het opleggen van de gedragsbeïnvloedende maatregel, die er niet vaak lijkt te zijn. Het gaat daarbij zowel om verschillende attitudes *tussen* organisaties, als verschillende attitudes *binnen* organisaties. Wat we, net als in recent onderzoek naar jongvolwassen veelplegers signaleren, is dat de ketenpartners wel samenwerken, maar niet vanuit een gezamenlijke opgave. Medewerkers lijken vast te houden aan hun eigen meningen en misverstanden blijven langdurig bestaan. Er wordt in die zin niet eendrachtig toegewerkt naar de oplossing van een gedeeld probleem, het voorkomen van recidive bij de doelgroep. De registraties zijn ook niet geschikt voor cijfermatige analyse en feedback. De discussies kunnen dus niet gevoerd worden op basis van cijfermatige gegevens. Dit, en het feit dat ketenpartners hun afwegingscriteria weinig met elkaar lijken te bespreken, verklaart mogelijk deels waarom de beelden en misverstanden blijven voortbestaan.

De bevindingen kunnen verklaard worden vanuit een zorg- en juridisch paradigma, waarbij ketenpartners afwegingen maken op grond van een juridische benadering of meer vanuit een zorgbenadering, op een dimensie van een meer 'zachte' aanpak naar een meer 'harde aanpak', wat we ook al zagen in het onderzoek naar jongvolwassen veelplegers. We zien bij de gedragsbeïnvloedende maatregel vooral de zachtere aanpak, zowel juridisch als vanuit de zorgbenadering: men lijkt vooral gericht op het zo min mogelijk ingrijpen in het leven van de jongeren en pas in uiterste nood over te gaan op meer intensieve aanpakken. De proportionaliteit die in de ogen van de wetgever minder meeweegt, wordt in de praktijk wel degelijk meegewogen.

8.3 Onderzoeksvraag 2: Hoe kunnen de knelpunten verholpen worden? Van welke knelpunten mag verwacht worden dat zij niet of nauwelijks verholpen kunnen worden? Op grond waarvan wordt dit verwacht?

De respondenten hebben oplossingen aangedragen voor veel knelpunten. Met name wordt gedacht aan oplossingen gericht op de categorie weten, zoals voorlichting en bijscholing. In de categorie kunnen wordt geopperd de voorbereidingsprocedure te versnellen (bijvoorbeeld door al dossiers op te bouwen zodat het klaar ligt zodra een jongere recidiveert) en de bevoegdheden van de rechter te vergroten. Wij verwachten echter weinig gevolgen van maatregelen gericht op kennisversterking, zolang er geen attitudeverandering is. Hoewel enkele eenvoudige acties gericht op kennisversterking natuurlijk mogelijk zijn (bv. het opnieuw (evt. in de wet) omschrijven van de doelgroep, juridische en plaatsingsmogelijkheden) adviseren wij dan ook niet veel energie in kennisversterking te

stoppen. In de categorie willen wordt voorgesteld om af te wachten welke gevolgen het adolescentenstrafrecht zal hebben. De verwachtingen hierover verschillen echter omdat het adolescentenstrafrecht kan leiden tot meer of juist minder gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Zo kan de time-out als een flexibele mogelijkheid worden gezien, maar ook als een verzwaring. Ook nachtdetentie kan leiden tot een toename, maar er zijn maar weinig mogelijkheden door het beperkte aantal jeugdinrichtingen. Ook uit een impactanalyse naar het adolescentenstrafrecht komt naar voren dat het adolescentenstrafrecht weinig invloed zal hebben op het gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel (Jongebreur & Reitsma, 2014).

Er worden ook twee meer ingrijpende voorstellen gedaan door de respondenten. Ten eerste wordt voorgesteld om het jeugdstrafrecht meer te spiegelen aan het volwassenstrafrecht, waardoor het systeem eenvoudiger en samenhangender wordt en meer inzichtelijk voor zowel medewerkers als delinquenten. Bij een spiegeling van jeugd- en volwassenstrafrecht worden waarborgen voor de pedagogische benadering van jeugdigen zeer belangrijk geacht. Het tweede voorstel is meer en eerder investeren in een civielrechtelijke aanpak, waarbij de behandelmogelijkheden (in ambulante en gesloten) klinieken vergroot moeten worden, met name voor de multiprobleemgroep die nog altijd vaak geweigerd wordt door behandelinstellingen. Wel is dan ook een stevige stok achter de deur nodig, alsmede aandacht voor het delictgedrag, wat nu onvoldoende het geval lijkt te zijn. De lichte stok achter de deur lijkt een groot probleem te zijn bij voorwaardelijke sancties en in een civielrechtelijke aanpak.

8.4 Onderzoeksvraag 3: Wat zijn - in het licht van de doelen van destijds - de (kwalitatieve) consequenties van a) handhaving van de status quo, b) afschaffing van de gedragsbeïnvloedende maatregel en c) het nemen van maatregelen gericht op stimulering van de gedragsbeïnvloedende maatregel?

8.4.1 Handhaven van de status quo

Als de status quo gehandhaafd wordt zal, net als nu, weinig gebruik gemaakt worden van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Door het geringe gebruik zullen medewerkers langzamerhand steeds minder ervaring krijgen met de gedragsbeïnvloedende maatregel wat de vicieuze cirkel in stand houdt. Advisering kost veel tijd, terwijl het leidt tot maar weinig opleggingen. Het in stand houden van de maatregel brengt ook kosten met zich mee.

Veel repondenten adviseren om af te wachten wat de invloed van het recent ingevoerde adolescentenstrafrecht zal zijn alvorens wordt besloten al dan geen verdere maatregelen te treffen, hoewel zij feitelijk geen grote gevolgen verwachten. Maar hoe weinig meerwaarde ook wordt gezien in de gedragsbeïnvloedende maatregel, er zijn veel voorstanders voor het handhaven van de status quo. Hoeveel er al geprobeerd is, afschaffen vindt men wel een heel grote stap. Deze lange adem doet ons denken aan de lange adem met de jeugdigen: nog een laatste kans voor de gedragsbeïnvloedende maatregel. Dit heeft wellicht ook te maken met de 'wet van de beleidsaccumulatie': als het beleid minder effectief wordt (bijvoorbeeld doordat het beleid niet wordt uitgevoerd en regels ontdoken worden) reageren beleidsmakers vaak met meer controle en het nog verfijnder definiëren van de doelgroep op wie het beleid is gericht. Het eens grondig anders aanpakken gebeurt niet, omdat er vaak onvoldoende momentum en steun is om het beleidssysteem opnieuw vorm te geven. Pas bij een crisis komt er politieke mobilisatie, waardoor voldoende draagvlak voor een andere aanpak ontstaat (In 't Veld, 2006; Van Twist, Karré en Cels, 2010).

8.4.2 De gedragsbeïnvloedende maatregel afschaffen

Afschaffing van de gedragsbeïnvloedende maatregel zou inhoudelijk weinig consequenties hebben: net als nu wordt dan gebruik gemaakt van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke jeugddetentie of voorwaardelijke PIJ. De gedragsbeïnvloedende maatregel wordt momenteel nog niet in 1% van de jeugdige sancties gebruikt. Afschaffen van de maatregel zou minder werk en frustratie betekenen voor medewerkers die nu vergeefs energie stoppen in de advisering van de gedragsbeïnvloedende maatregel. Wel betekent dit dat gedragsdeskundigen die speciaal voor de gedragsbeïnvloedende maatregel zijn aangetrokken door de Raad, mogelijk overtallig raken. Ook wordt door respondenten gepleit voor onderzoek naar de resultaten van de maatregel bij degenen bij wie het is opgelegd, want dat is nog een black box. De vraag is hoe het de jongeren met de gedragsbeïnvloedende maatregel is vergaan, in hoeverre zij de doelen van hun maatregel haalden, hoe vaak alsnog vervangende jeugddetentie is opgelegd en hoe hoog de recidive is. Dit zou pleiten voor een kwalitatief onderzoek naar de uitvoering en resultaten van de gedragsbeïnvloedende maatregel bij de jongeren, alsmede recidive-onderzoek.

Er zijn daarnaast juridische en politieke consequenties van een eventueel afschaffen van de maatregel. Juridisch gezien wordt een niet-vrijheidsbenemende maatregel in het palet van jeugdsancties nodig geacht door de wetgever. Dit is ook van belang om te voldoen aan de eisen van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, ook al wordt er weinig gebruik van gemaakt. Het gaat dus meer om theoretische meerwaarde van de gedragsbeïnvloedende maatregel dan om praktische meerwaarde, want de doelstellingen van de gedragsbeïnvloedende maatregel kunnen ook op een andere manier bereikt worden, hoewel dat juridisch niet helemaal volgens de regelen der kunst gaat.

8.4.3 Maatregelen treffen

Bij het nemen van maatregelen gericht op het verhelpen van knelpunten moet in overweging genomen worden op welke categorieën deze maatregelen gericht zijn: weten, kunnen en/of willen. Het lijkt meer te gaan om attitude dan om kennis, en zolang er geen attitudeverandering is zal er waarschijnlijk weinig gedragsverandering komen. In plaats van meer energie te steken in kennis en procedures van de gedragsbeïnvloedende maatregel zouden ook ingrijpendere maatregelen getroffen kunnen worden. Spiegelend van het jeugd- en volwassenstrafrecht zal mogelijk meer kunnen opleveren. Dit idee zou nader uitgewerkt kunnen worden. Ook lijkt het raadzaam na te gaan hoe meer en eerder gebruik kan worden gemaakt van een civielrechtelijke aanpak. Een belangrijk probleem bij een civielrechtelijke aanpak, evenals bij de uitvoering van voorwaardelijke straffen, is echter het ontbreken van stevige consequenties wanneer de jongere zich niet aan de voorwaarden houdt. Dit zal de effectiviteit van de sancties verminderen.

8.5 Beschouwing

Opvallend is dat in interviews steeds naar voren komt dat er telkens opnieuw bijzondere voorwaarden worden opgelegd en er grote huiver lijkt om een zwaardere sanctie te adviseren. Dit ofwel omdat het delict te licht is en vooral per delict en minder naar een patroon wordt gekeken, ofwel omdat detentie niet effectief geacht wordt. Het feit dat het steeds opnieuw waarschuwen maar niet ingrijpen ook niet effectief is, wordt op de koop toe genomen. Toch zal dit van invloed zijn op de ontwikkeling van jongeren, bij wie het zeker niet ondenkbaar is dat zij uitgroeien tot toekomstige ISD-ers.

Het niet consequent ingrijpen wanneer dat nodig is, was ook een van de kernbevindingen in ons recente onderzoek naar jongvolwassen veelplegers (Pröpper et al., 2014). Feitelijk lijkt in het jeugdstrafrecht vooral een methode voor 'stepped care' gebruikt, waarbij gekozen wordt voor de minst ingrijpende optie. Het alternatief lijkt veel minder te worden gebruikt: 'matched care': datgene doen wat nodig is om het probleem te verhelpen. Matched care zou betekenen dat veel eerder intensief en consequent wordt ingegrepen bij jongeren, bijvoorbeeld met bemoeizorg of met een gedwongen kader. Hiermee wordt niet bedoeld dat lange sancties de voorkeur hebben (en zeker geen sancties waarin geen behandeling wordt gegeven), maar dat in een veel eerder stadium gezorgd wordt voor (systeem)behandeling, zodat de problematiek die al op jonge leeftijd bekend is bij zorginstanties niet verergert. Er zijn methoden ontwikkeld om al vroeg risico's en zorgbehoefte te signaleren (zoals ProKid en het Landelijk Instrumentarium Jeugdrechtsketen). Ons onderzoek was niet gericht op de uitkomsten van deze instrumenten. Wat wel naar voren komt is dat er ondanks de geconstateerde risico's lang niet altijd consequent wordt ingegrepen. Behandeling in een vroeger stadium zal effectiever en kostenbesparend zijn. Het gaat dan niet om straffen, maar juist om het de jongen 'gunnen' om zijn leven op de rails te krijgen en daarin als samenleving ook in te investeren. Meer 'matched care' sluit ook aan bij de ontwikkelingen in de zorg en bij aanbevelingen van Doreleijers en Fokkens (2010) en Bruning et al. (2011) om veel meer te investeren in intensieve, passende en effectieve en geïntegreerde behandelmethoden voor zware jeugddelinquenten via het strafrecht, civielrecht en bestuursrecht.

Doordat het vaak om relatief lichte delicten gaat, kan de indruk ontstaan dat ook de problematiek licht zal zijn, maar het tegendeel is waar. Het gaat om jongvolwassenen met grote problemen op allerlei leefgebieden. De huidige benadering lijkt de problematiek te onderschatten. De aanpak bestaat uit te veel geïsoleerde interventies en maatregelen en zal daardoor onvoldoende effectief zijn. Er is al op veel jongere leeftijd geïntegreerde en intensieve behandeling nodig. Als het gaat om jongeren met een verstandelijke beperking, wat zich steeds vaker lijkt voor te doen, zal therapeutische behandeling veel minder effectief zijn. Het IQ is een zeer relevant aspect voor de behandel mogelijkheden. Psychologische behandeling is zeer lastig of onmogelijk bij een IQ van 90 of lager vanwege de beperkte mogelijkheid tot zelfreflectie en abstract denken. In dat geval moet ingezet worden op nog veel langduriger begeleiding.

9. Aanbevelingen

- 1 Ga bij het inzetten van beleidsmaatregelen na of deze gericht zijn op de factoren 'weten', 'kunnen' of 'willen' omdat dat van invloed is op de besluitvormingsprocessen. Hou in alle gevallen rekening met het feit dat de doelgroep voor de gedragsbeïnvloedende maatregel zeer klein is.
- 2 Als gekozen wordt voor het afschaffen van de maatregel: overweeg om eerst onderzoek te doen naar resultaten op korte en lange termijn (doelbereik en recidive) van jongeren bij wie de maatregel is opgelegd. Hou rekening met het feit dat een niet-vrijheidsbenemende maatregel juridisch en politiek wenselijk geacht wordt en met het feit dat afschaffing zou kunnen leiden tot overtallige gedragsdeskundigen bij de Raad.
- 3 Als gekozen wordt voor het behouden van de gedragsbeïnvloedende maatregel: zorg voor het verhelderen van onduidelijkheden zoals geconstateerd in dit rapport. Probeer de adviesprocedure te verkorten door dossiers van jongeren op te bouwen waar op voortgebouwd kan worden in het geval de jongere recidiveert, zodat dan sneller geadviseerd kan worden. Investeer verder vooral in maatregelen gericht op attitudes. Werk in dat geval het idee uit om het jeugd- en volwassenstrafrecht meer te spiegelen en zorg daarbij voor waarborgen voor een pedagogische benadering.
- 4 Ongeacht welke keuze wordt gemaakt:
 - a. Zorg voor andere samenwerking in de justitieketen: werk vanuit een gezamenlijke opgave, namelijk het verminderen van delictgedrag. Bespreek de juridische en zorgparadigma's, zodat duidelijk wordt hoe ketenpartners beslissingen afwegen, welke gevolgen opname in een jeugdinrichting heeft en welke gevolgen niet consequent ingrijpen heeft. Werk een gemeenschappelijk wegingskader uit. Geef daarbij niet alleen aandacht aan definities en criteria, maar vooral aan onderliggende attitudes en overtuigingen.
 - b. Zorg voor snelle en stevige consequenties wanneer een jongere zich niet aan de opgelegde voorwaarden houdt. Voer onderzoek uit naar de uitvoering van bijzondere voorwaarden en de tenuitvoerlegging van vervangende (jeugd)detentie. Ga na of en hoe vervangende jeugddetentie consequenter kan worden ingezet of wat een andere effectieve stok achter de deur kan zijn waar meer draagvlak voor bestaat.
 - c. Zet in op eerdere optimale hulp voor jeugdige delinquenten, al in een veel eerdere fase (voorafgaand aan gedragsbeïnvloedende maatregel). Geef feedback aan de ketenpartners uit jeugdzorg en jeugdstrafrecht: laat de levensloop zien, zodat duidelijker wordt welke zaken al zijn geprobeerd en tot welke resultaten dat heeft geleid. Zet intensieve behandeling in wanneer dat nodig is: niet als ultimum remedium maar als optimum remedium, geen stepped care maar matched care. Dit zal de effectiviteit van sancties vergroten en helpt de jongeren hun leven beter op de rails te krijgen.
 - d. Benoem een probleemeigenaar die zorgt voor meer mogelijkheden voor behandeling van delinquente jongeren met multiproblematiek (delictgedrag, gedrags- en psychische problematiek en een verstandelijke beperking). Dit in het kader van de gedragsbeïnvloedende maatregel, maar ook voor andere sancties.

Literatuur

- Ajzen, I. (1991). "The theory of planned behavior". *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 50 (2): 179–211).
- Berge, M. Ten, Beurs, E. De., Duits, N., & Hoorn, S.P. van der (2009). *Evaluatie indicatiestelling PIJ-maatregel*. Den Haag: WODC.
- Bijl, B., Eenshuistra, R.M., & Campbell, E.E. (2011). *Straffe invloed. Evaluatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel*. Duivendrecht: PI Research. In opdracht van het WODC.
- Buyse, W., Maarschalkerweerd, A., Loef, L. & Hilhorst, N. (2010). *Overwegingen voor het adviseren van een gedragsbeïnvloedende maatregel*. Rapportage. Amsterdam: DSP-groep BV. In opdracht van de Raad voor de Kinderbescherming.
- Buyse, W. & Hilhorst, N. (2012). *Evaluatie pilot zorginkoop voor de gedragsbeïnvloedende maatregel*. Amsterdam: DSP-groep BV. In opdracht van het WODC.
- Bruning, M.R., De Jong, M.P., Liefwaard, T., Schuyt, P.M., Doek, J.E. & Doreleijers, T.A.H. (2011). *Wegwijs in het jeugdsanctierecht. Onderzoek naar het juridisch kader voor de zwaarste jeugdsancties in theorie en praktijk*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Doreleijers, T.A.H. & Fokkens, J.W. (2010). *Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor een evidence based strafrecht*. Rechtstreeks, 2010, 2.
- Drost, V., Van de Grift, M., & Jongebreur, W. (2010). *Impactanalyse GBM 2010. Impact van de gedragsbeïnvloedende maatregel ruim twee jaar na invoering*. Barneveld: Significant.
- Jonge, G. de (2014). Het kwijnende bestaan van de gedragsbeïnvloedende maatregel. *Strafblad*, maart 2014, Thema: Jeugdstrafrecht, pp. 33-38.
- Jongebreur, W., & Reitsma, J. (2014). Actualisatie impactanalyse adolescentenstrafrecht. Barneveld: Significant BV.
- Knoop, J. van der, & Elzinga, H. (2011). De daling van het aantal opleggingen van de PIJ-maatregel nader beschouwd. Groningen: Dutch Group – Decide.
- Laan, A.M. van der, Goudriaan, H., & Weijters, G. (2014). Monitor jeugdcriminaliteit. Ontwikkelingen in de aantallen verdachten en strafrechtelijke daders 1997 t/m 2012. Cahier 2014, 07. Den Haag: WODC.
- Meer, L. van der (2012). *De schemer van de GBM. Een onderzoek over de verduidelijking van het juridisch kader van de gedragsbeïnvloedende maatregel tussen de voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden en de PIJ-maatregel*. Tilburg: Universiteit van Tilburg. Afstudeerscriptie Master Rechtsgeleerdheid, accent strafrecht.
- Pligt, J. van der & Vliek, M. (2014). *Overreden en verleiden. De psychologie van beïnvloeding*. Amsterdam: Pearson Benelux.
- Poppens, M. & Janse de Jonge, A. (2014). Kader adolescentenstrafrecht, april 2014, versie 1.0. Ketenafspraken ten behoeve van de uitvoering van de wetwijziging. Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie: projectteam implementatie adolescentenstrafrecht.
- Pröpper, I., Plaisier, J., Mol, M. & Rouw, M. (2014). De maatregel 'Inrichting stelselmatige daders' voor jongvolwassen veelplegers: de uitvoeringspraktijk en lessen voor de toekomst. Vught/Amsterdam: Partners+Pröpper en Impact R&D.
- Twist, M.J.W. van, Karré, P.M. & Cels, C. (2010). Beleidsdruk. Een beschouwing. Nederlandse school voor openbaar bestuur. <http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/beleidsdrukNSOBtotaal.pdf>

- Veld, R. in 't (2006). Regelzucht en regeldruk. Staatscourant, oktober 2016.
http://www.roelintveld.nl/art/1086_Regelzucht%20en%20regeldruk.pdf
- Wartna, B.S.J., Tollenaar, N., Blom, M., Verweij, S., Alberda, D.L., & Essers, A.A.M. (2012).
Factsheet 2012-6. Recidivebericht 2012. Den Haag: WODC.

Bijlage 1 Bestudeerde documenten

- Jeugdzorg Nederland (2011). *Methodische handreiking gedragsbeïnvloedende maatregel*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2009). *Memorie van Toelichting, Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen*, TK 2005-2006, 30 332.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2009). *De gedragsbeïnvloedende maatregel. Bevindingen van de eerste 25 vonnissen waarin de gedragsmaatregel is opgelegd*. Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit, project 'Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel. Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Wetsvoorstel en Memorie van Toelichting adolescentenstrafrecht*. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrech.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Brief aan de Tweede Kamer over de Evaluatie van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). Brief van Staatssecretaris Teeven aan de Tweede Kamer. Beantwoording vragen VKC VenJ inzake brief Capaciteit justitiële jeugdinrichtingen, 25 juni 2014.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), Directie Sanctie- en Preventiebeleid en Directie Justitieel Jeugdbeleid. *Palet van sancties en maatregelen; jeugd(straf)recht en volwassen(straf)recht*.
- Openbaar Ministerie (2014). Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2014R0005).
- Poppens, M. & Janse de Jonge, A. (2014). Kader adolescentenstrafrecht, april 2014, versie 1.0. Ketenafspraken ten behoeve van de uitvoering van de wetswijziging. Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie: projectteam implementatie adolescentenstrafrecht.
- Thema GedragsbeïnvloedendeMaatregel. Project Implementatie Adolescentenstrafrecht, 13 maart 2014).
- Wet van 20 december 2007, tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdzorg met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen (gedragsbeïnvloeding jeugdigen). Staatsblad 2007, 575, 1-8, en Besluit van 22 januari 2008, houdende uitwerking van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen die strafbare feiten hebben begaan; Stb. 2008, 85.

Bijlage 2 Respondenten

Individuele interviews

Dhr. H. Bartels	Rechter (Den Haag)
Mw. M. Bol	Oud-beleidsadviseur Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mw. L. Dubbelman	Landelijk jeugdofficier van justitie, Openbaar Ministerie
Mw. A. Frowijn	Beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming
Dhr. M. Kempen	Jurist, afdeling Wetgeving, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. R. Odink	Rechter (Amsterdam)
Mw. A. Schouten	Portefeuillehouder jeugd, Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
Mw. E. Trossel	Jurist, portefeuille jeugd, Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
Mw. M. Vierstraete	Gedragsdeskundigen Jeugdreclassering/William Schrikker Groep (Rotterdam)

Groepsinterview Amsterdam

Mw. L. Assouik	Teamleider Raad voor de Kinderbescherming
Mw. C. Henry	Gedragsdeskundige Raad voor de Kinderbescherming
Mw. S. Laarman	Beleidsmedewerker Openbaar Ministerie
Mw. N. Snijder	Gedragsdeskundige Raad voor de Kinderbescherming
Dhr. K. van Zeventer	Casusregisseur Raad voor de Kinderbescherming

Groepsinterview Rotterdam

Mw. S. de Gier	Gedragsdeskundige Raad voor de Kinderbescherming
Mw. J. Steenberg	Casusregisseur Raad voor de Kinderbescherming

Deelnemers expertmeeting

Mw. L. Assouik	Teamleider Raad voor de Kinderbescherming (Amsterdam)
Dhr. A. de Beer	Officier van justitie, Openbaar Ministerie, Rotterdam
Mw. L. Dubbelman	Landelijk Jeugdofficier van Justitie, Openbaar Ministerie
Dhr. J. Essers	Sr. beleidsmedewerker, Directie Justitieel Jeugdbeleid, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mw. S. de Gier	Gedragsdeskundige Raad voor de Kinderbescherming (Rotterdam)
Mw. M. de Groot	Afdelingshoofd Directie Justitieel Jeugdbeleid, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. M. Kempen	Jurist, afdeling Wetgeving, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. M. van der Klei	Projectleider jeugdreclassering, Jeugdreclassering
Mw. I. Rangel	Beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming (Amsterdam/landelijk Bureau)
Mw. A. Schouten	Portefeuillehouder jeugd, Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
Mw. M. Verschuren	Beleidsadviseur Directie Justitieel Jeugdbeleid, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Bijlage 3 Begeleidingscommissie

Dhr. A. de Boer	Sr. beleidsadviseur, Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Justitieel Jeugdbeleid
Dhr. J. Essers	Sr. beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Justitieel Jeugdbeleid
Mw. M. Verschuren	Beleidsadviseur DJJ, Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Justitieel Jeugdbeleid

Bijlage 4 Over de auteurs

Janine Plaisier, MSc, is sociaal psycholoog. Zij werkte op het raakvlak van onderzoek en beleid voor de Universiteit van Amsterdam, de University of Dunedin (Nieuw Zeeland), het WODC en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Ze was plaatsvervangend manager van het programma Terugdringen Recidive van het ministerie van Justitie en projectleider van de werkgroep Gedragsinterventies. In 2006 richtte zij Impact R&D op, een onderzoeksbureau gespecialiseerd in het ontwikkelen en evalueren van interventies, gericht op het veranderen van gedrag van delinquenten. Janine heeft projecten uitgevoerd naar onder andere de ISD voor jongvolwassen veelplegers, ZSM-jeugd, ontwikkeling van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen, nazorg voor jeugdige gedetineerden, effectiviteit van interventies, risicotaxatie bij verlof en behandeling van psychiatrische problematiek in het gevangeniswezen. Zij is tevens lid van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

Mayke Mol, MSc, is ontwikkelingspsycholoog. Zij heeft veelvuldig internationaal literatuuronderzoek uitgevoerd naar de problematiek van en aanpak voor jeugdige en volwassen delinquenten. Daarnaast heeft zij diverse onderzoeken uitgevoerd op dit gebied. Voorbeelden zijn de ISD voor jongvolwassen veelplegers, nazorg voor jeugdige delinquenten, evaluatie van de training Kies voor Verandering voor volwassen gedetineerden en de behandeling van delinquenten in psychiatrische centra in gevangenissen (PPC's). Daarnaast richt zij zich op toepassingen van innovatieve methoden in de justieteketen en de ontwikkeling van e-modules voor interactieve en gepersonaliseerde begeleiding van (jeugdige) delinquenten.



WHICH INTERVENTIONS REALLY HAVE AN IMPACT ON HUMAN BEHAVIOUR

Prins Hendrikkade 193
1011 TD Amsterdam

Tel +31-20 6684797
E-mail info@mpct.eu
Web www.mpct.eu

impact^{R&D}