

Straffe invloed

Evaluatie van de Gedragsbeïnvloedende maatregel. Samenvatting

B. Bijl

R.M. Eenshuistra

E.E. Campbell

Evaluatie van de wijzigingen in het jeugdstrafrecht

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

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

Onderzoeksoopdracht en vraagstelling

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

1. Wat is de inhoud van de wetswijziging en op grond waarvan wordt verondersteld dat de invoering van de gedragsmaatregel leidt tot betere mogelijkheden om het gedrag van jeugdigen, die één of meer strafbare feiten hebben begaan, te beïnvloeden.
2. In welke mate wordt, vóór de invoering van de nieuwe wet, door de Zittende Magistratuur gebruik gemaakt van straffen, maatregelen en bijzondere voorwaarden uit het jeugdstrafrecht?

3. In welke mate wordt, vóór de invoering van de nieuwe wet, gebruik gemaakt van de bestaande mogelijkheden om straffen en maatregelen uit het jeugdstrafrecht in combinatie met elkaar toe te passen?
4. In welke mate wordt, sinds de invoering van de wetswijziging, gebruik gemaakt van de 'oude' mogelijkheden om straffen en maatregelen toe te passen en te combineren? Hoe worden deze ingevuld?
5. Hoe vaak wordt gebruik gemaakt van de nieuwe mogelijkheden (incl. sanctiecombinaties) die de wet, sinds de wijziging, creëert? Hoe worden deze ingevuld?
6. In de plaats van welke sanctiemodaliteiten uit het 'oude' jeugdstrafrecht, en in welke aantallen, worden de nieuwe mogelijkheden (incl. sanctiecombinaties) toegepast?
7. Hoe verloopt de implementatie van de wetswijziging (in het bijzonder m.b.t. de GBM) en voldoet de wetswijziging aan de verwachtingen van de wetgever?

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

Resultaten en conclusies

Inleiding

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

Deel I: Onderbouwing en verwachting van de wetswijziging

Planevaluatie vanuit pedagogisch perspectief

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

Ten grondslag liggende ideeën

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

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

Theoretische en empirische basis

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

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

Verwachting van resultaten van de wetswijziging

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

Conclusie van de planevaluatie

Het blijkt moeilijk om verwachtingen uit te spreken over de effecten die de voorgestelde vernieuwingen zullen hebben. Daarvoor is het fundament van de

wetswijzigingen te onzeker en te fragmentarisch, is de aanpak onvoldoende uitgewerkt en wordt de concrete invulling te veel overgelaten aan de uitvoeringspraktijk. De wetgever is bij de invoering van de GBM er wel van uit gegaan dat op termijn bewezen effectieve interventies zullen worden ingezet. Het is niet met stelligheid te zeggen dat de nieuwe wet uiteindelijk tot recidivevermindering zal leiden. De conclusie is dat er diverse motieven waren om de wetswijziging door te voeren, maar dat deze uiteindelijk onvoldoende verwerkt zijn in een coherent, solide en uitvoerbaar plan.

Deel II: Zicht op de implementatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel

Interviews met justitiële ketenpartners

In drie arrondissementen zijn ketenpartners geïnterviewd om een impressie te krijgen van de implementatie van de GBM op lokaal niveau. De interviews, die in de eerste maanden van 2009 en 2010 hebben plaatsgevonden, weerspiegelen de opvattingen en observaties van betrokkenen over (de implementatie van) de GBM. Onderstaande conclusies zijn niet zonder meer generaliseerbaar naar de betrokken arrondissementen in hun geheel, noch naar de rest van het land.

Ervaringen en kennis

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

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

Besluitvorming en tenuitvoerlegging

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

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

Knelpunten

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

Het aanvankelijke knelpunt van het beperkte aanbod van (gedrags)interventies bestaat volgens een aantal ketenpartners nog wel. Interventies dienen daarom soms buiten het eigen arrondissement te worden gezocht. De hierboven genoemde verschillen in het (strafrechtelijk) optreden bij mislukking van de GBM en de daaruit voortvloeiende onduidelijkheid over het te voeren beleid is een ander knelpunt dat nog door sommigen wordt ervaren. Tot slot vindt een aantal ketenpartners het bezwaarlijk dat jongeren – in gevallen die ‘negatief retour’ worden gestuurd en beroep wordt aangetekend tegen de omzetting van de GBM in jeugd detentie – de tijd tot aan de beroepszitting in vrijheid doorbrengen en de behandeling dan – geheel ongewenst – stilligt.

Verbeteringen, veranderingen en verwachtingen

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

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

Conclusie op grond van de interviews

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

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

Deel III: Ontwikkelingen in het opleggen van jeugdsancties

Databasegegevens en dossiermateriaal

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

Gedragbeïnvloedende maatregel

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

Invulling van de Gedragbeïnvloedende maatregel

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

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

Het gebruik van 'nieuwe' sanctie(combinatie)s

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

Conclusie op grond van database- en dossiergegevens

Ten eerste wordt de GBM landelijk gezien toegepast, zij het nog op zeer beperkte schaal. De maatregel maakte in 2009 nog geen half procent uit van alle opgelegde

sancties. Ten tweede laat de analyse van sanctiecombinaties - die tenminste tien keer voorkomen – geen toename zien van nieuwe sanctiecombinaties. Dit hoeft zoals gezegd niet te betekenen dat geen nieuwe sanctiecombinaties zijn opgelegd. Het betekent dat wanneer gebruik is gemaakt van nieuwe sanctiecombinaties dit tamelijk unieke combinaties moeten zijn. Tot slot laat de dossieranalyse een buitengewone diversiteit zien aan invullingen van de bijzondere voorwaarde (in 2009 ten opzichte van 2004-2006) en van de GBM (in 2009).

Tot besluit

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