

Overwegingen voor het adviseren van een gedragsbeïnvloedende maatregel

rapportage

Wendy Buysse
Annelies Maarschalkerweerd
Lotte Loef
Nelleke Hilhorst

Overwegingen voor het adviseren van een gedragsbeïnvloedende maatregel

rapportage

Amsterdam, 6 juli 2010

Wendy Buysse
Annelies Maarschalkerweerd
Lotte Loef
Nelleke Hilhorst

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	5
1.3	Onderzoeksaanpak	6
1.4	Leeswijzer	7
2	GBM-onderzoek Raad	8
2.1	Aanvragers GBM-onderzoek Raad	8
2.2	Criteria voor onderzoek naar Gedragsbeïnvloedende Maatregel	8
2.3	Afbreken van het GBM-onderzoek Raad	10
2.4	Het advies van de Raad	10
3	Overwegingen bij het adviseren van een GBM	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Een GBM advies is maatwerk	12
3.3	Zorginhoudelijke overwegingen	13
3.4	Persoon(lijkheid)skenmerken jeugdige	16
3.5	Gewenste stok achter de deur	19
3.6	Motivatie van de jeugdige	20
3.7	Juridisch kader	20
3.8	Proportionaliteit	20
3.9	Organisatorische en contextuele overwegingen	21
4	Het advies van de Raad	23
4.1	Het GBM advies	23
4.2	Invulling van de GBM	24
4.3	Alternatieven bij geen GBM-advies	25
4.4	Overeenstemming tussen advies Raad en haalbaarheidsonderzoek Jeugdreclassering	26
5	Het vorderen van een GBM	28
5.1	Houding Openbaar Ministerie ten aanzien van de GBM	28
5.2	Opvolgen van GBM advies	29
5.3	Overwegingen OM	30
5.4	Meerwaarde van de GBM	34
6	Het opleggen van een GBM	37
6.1	Houding Zittende Magistratuur ten aanzien van de GBM	37
6.2	Opgelegde GBM	37
7	Conclusies	39
7.1	Inleiding	39
7.2	Inhoudelijke afwegingen en argumenten die een rol spelen in het onderzoek en advies	40
7.3	Redenen voor het afbreken van een GBM-onderzoek Raad	42
7.4	Motivering van de GBM en motivering van alternatieven bij geen GBM advies	42
7.5	Redenen om het advies van de Raad niet op te volgen	44
7.6	Tot slot	44

Bijlagen

Bijlage 1 Criterialijst van de Raad voor GBM-onderzoek

47

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 1 februari 2008 kan aan jongeren die een of meer strafbare feiten hebben gepleegd een 'gedragsbeïnvloedende maatregel' (GBM) worden opgelegd. Met de GBM zijn de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen die één of meer strafbare feiten hebben begaan verruimd. De oude sanctiemogelijkheden boden volgens de wetgever namelijk te weinig ruimte voor een pedagogische aanpak waarbij kan worden voorzien in een eventuele behoefte aan jeugdzorg: niet de *oorzaak*, de inadequate opvoedingssituatie, maar de *symptomen* daarvan: de strafbare feiten, werden aangepakt.

Deze wijziging vloeit voort uit het Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit Jeugd Terecht. Gesteld is dat een strafrechtelijke aanpak van jeugdigen eerder effectief is wanneer deze gericht is op het (eerder inzetten) op (her)opvoeding van de jeugdige, waarbij de beïnvloeding van het gedrag centraal staat.

Er is gekozen voor een nieuwe maatregel, in plaats van een straf, omdat de nadruk ligt op een pedagogische aanpak. Met de maatregel ontstaat binnen het jeugdstrafrecht een meer geleidelijke opbouw van sancties. De gedragsmaatregel kan voor minimaal zes maanden tot maximaal één jaar worden opgelegd en kan eenmaal worden verlengd met maximaal de duur waarvoor de maatregel in eerste instantie is opgelegd. De minimale en maximale duur zijn zo gekozen omdat daarmee precies het 'gat' wordt opgevuld tussen:

- datgene dat nog passend wordt geacht in het kader van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling en in het kader van een leer- of taakstraf, en
- datgene dat mogelijk is in het kader van de (voorwaardelijke) maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel).

De GBM vult daarmee het gat dat werd ervaren tussen een leerstraf en voorwaardelijke jeugddetentie enerzijds en een voorlopige maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen anderzijds. Wat betreft zwaarte bevindt de maatregel zich dus tussen de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden en de taakstraf enerzijds (maximaal 240 uur; vervangende jeugddetentie is maximaal 4 maanden) en de PIJ-maatregel (minimumduur 2 jaar) anderzijds.

De maatregel kan in de plaats komen van een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden en een deel van jeugddetentie en de voorwaardelijke PIJ, of als aanvulling (nazorg) op voorwaardelijke jeugddetentie.

De strafrechter kan de Gedragsbeïnvloedende Maatregel opleggen aan jongeren die na 1 februari 2008 een strafbaar feit hebben gepleegd. De maatregel beoogt een passende pedagogische reactie te bieden teneinde de criminele carrière van jeugdigen te stoppen en verder afglijden te voorkomen. De vereisten om in aanmerking te komen voor de maatregel zijn volgens artikel 77w Sr ten eerste de ernst van het misdrijf dat aanleiding moet geven voor de maatregel en ten tweede dient deze maatregel de ver-

dere ontwikkeling van de jeugdige te bevorderen.

De maatregel is gericht op (potentiële) jeugdige veelplegers en harde kernjongeren van 12 tot 21 jaar met een meervoudige achtergrondproblematiek. Maar ook jongeren die voor de eerste keer een relatief zwaar vergrijp plegen, komen in aanmerking. Volgens de wetgever is de maatregel minder geschikt voor jeugdigen die niet bereid zijn om mee te werken aan de beslissing van de rechter. De PIJ-maatregel zou dan - aldus de wetgever - een meer passende mogelijkheid zijn.

Het aantal door de Raad van de Kinderbescherming afgegeven adviezen voor het opleggen van een GBM blijft achter bij de verwachtingen, evenals het aantal keren dat een GBM is gevorderd (door OM) en is gevonnist (door de kinderrechter)¹.

Het landelijk bureau van de Raad van de Kinderbescherming heeft DSP-groep gevraagd een kwalitatief onderzoek uit te voeren naar de overwegingen van Raadsmedewerkers (en gedragsdeskundigen bij de Raad) bij het onderzoeken en adviseren van de GBM.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Doelstelling

Het onderzoek heeft tot doel te achterhalen welke inhoudelijke overwegingen Raadsmedewerkers en gedragsdeskundigen van de Raad maken bij het onderzoeken en het adviseren van de GBM.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek worden de volgende vragen beantwoord:

- 1 Wat zijn de inhoudelijke afwegingen en argumenten die een rol spelen in het verloop van het onderzoek en advies van de Raad voor de Kinderbescherming in het kader van de GBM?
- 2 Wat zijn de redenen van de Raad voor het afbreken van een onderzoek GBM?
- 3 Welke motivering is aangevoerd voor de gevallen waarin een strafadvies GBM is gegeven ten opzichte van alternatieven? Wat zijn redenen voor de Raad om geen GBM advies te geven? Voor welke alternatieven wordt dan gekozen en waarom?
- 4 In welk percentage van de onderzochte gevallen komt het voor dat de Raad een GBM adviseert maar het Openbaar Ministerie de GBM niet vordert, respectievelijk de kinderrechter de GBM niet oplegt? Wat zijn de redenen om het advies van de Raad niet op te volgen en voor welke alternatieven wordt dan gekozen?

Noot 1 Bron: Samenvatting Impactanalyse significant.

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende methoden ingezet:

Dossieronderzoek

In dit onderzoek is een dossieronderzoek uitgevoerd bij een selecte steekproef van 82 GBM-onderzoeken van de Raad die zijn uitgevoerd tussen 1 mei en 31 december 2009. Bij de selectie van de dossiers is getracht om binnen een raadsregio het volgende type zaken in de steekproef op te nemen:

- GBM-onderzoek Raad opgestart maar voortijdig afgebroken;
- GBM-onderzoek Raad leidt niet tot GBM advies;
- GBM-onderzoek Raad leidt tot GBM advies, GBM wordt opgelegd;
- GBM-onderzoek Raad leidt tot GBM advies, GBM wordt niet opgelegd.

In zes regio's (met relatief de meeste GBM-onderzoeken Raad) zijn de fysieke dossiers onderzocht. Voor de overige regio's zijn de stukken uit het digitale registratiesysteem (KBPS) onderzocht op het landelijk bureau van de Raad voor de Kinderbescherming. De selecte steekproef in de regio's waar de fysieke dossiers zijn onderzocht is getrokken door een beleidsmedewerker op de locatie van de Raad. De steekproef die is onderzocht op het landelijk bureau is getrokken door beleidsmedewerkers van het landelijk bureau.

De verdeling van de bestudeerde dossiers per regio is weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 1.1 Aantal bestudeerde dossiers per regio

Regio	Aantal dossiers
Fysieke dossiers	
Overijssel, locatie Zwolle	8
Amsterdam Gooi- en Vechtstreek	13
Rotterdam Rijnmond	12
Haaglanden/Zuid-Holland Noord	12
Flevoland-Friesland, locatie Lelystad	8
Gelderland Noord, locatie Arnhem	8
Subtotaal	61
Stukken uit KBPS	
Utrecht	4
Noord-Holland	3
Zuid-Holland en Zeeland	3
Limburg	2
Groningen	3
Midden-West Brabant	3
Noord en Zuid-Oost Brabant	3
Subtotaal	21
Totaal	82

Voor het analyseren van de dossiers en stukken uit het KBPS is een screeningslijst opgesteld. De criterialijst van de Raad voor onderzoek naar een Gedragsbeïnvloedende Maatregel is als uitgangspunt genomen voor de screeningslijst.

Er is onderscheid gemaakt tussen de volgende type overwegingen:

- zorginhoudelijke overwegingen;
- juridische overwegingen;
- persoonskenmerken van de jongere;
- zakenmerken;
- motivatie van de jongere;
- uitslag haalbaarheidsonderzoek JR;
- uitslag gedragsdeskundig onderzoek door de Raad of het NIFP.

(Telefonische) interviews met gedragsdeskundigen van de Raad

In de regio's waar de fysieke dossiers zijn onderzocht, is aan het eind van de dag een face to face interview gehouden met de gedragsdeskundige die bij de meeste zaken betrokken is geweest. In de regio's waar geen fysieke dossiers worden onderzocht hebben telefonische interviews plaatsgevonden met de gedragsdeskundige die bij de meeste bestudeerde zaken betrokken is geweest.

Het doel van de interviews was enerzijds een kwalitatieve inkleuring te krijgen van de overwegingen die een rol spelen bij het adviseren van een GBM en anderzijds om een regionaal beeld te krijgen van hoe de verschillende ketenpartners staan tegenover de GBM volgens de gedragsdeskundige van de Raad.

Voorafgaand aan het gesprek is een interviewleidraad toegestuurd aan de respondenten, zodat zij van tevoren konden reflecteren op de meer algemene vragen naar opvattingen van partijen over GBM. Respondenten konden op deze manier ook aan collega's vragen om mee te denken. In totaal hebben zes face tot face interviews en zeven telefonische interviews plaatsgevonden (één gedragsdeskundige per regio). In de regio's met meerdere Raadslocaties is de gedragsdeskundige geïnterviewd van de locatie met de meeste bestudeerde dossiers.

Telefonische interviews met OvJ

In vijf arrondissementen met de meeste GBM-onderzoeken Raad (Amsterdam, Zwolle-Lelystad, Arnhem, Rotterdam en Den Haag) is een telefonisch interview afgenomen van een OvJ over de afwegingen om al dan niet een GBM te vorderen. Het doel van het interview was enerzijds om de overwegingen om al dan niet een GBM te vorderen – en dus het advies van de Raad wel of niet te volgen – in kaart te brengen en anderzijds om de houding van de OVJ ten aanzien van de GBM in kaart te brengen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de criteria die door de Raad worden gehanteerd bij het opstarten van een GBM-onderzoek besproken. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de overwegingen die raadsonderzoekers en gedragsdeskundigen maken bij het al dan niet adviseren van een GBM beschreven. In hoofdstuk 4 gegeven we een overzicht van de afgegeven GBM adviezen en van de alternatieven als niet wordt gekozen voor een GBM advies. De overwegingen van het OM om al dan niet het advies van de Raad te volgen komen aan bod in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 beschrijft de opgelegde straffen of maatregelen in de zaken waar de Raad een GBM advies geeft afgegeven. In het laatste hoofdstuk 7 worden de onderzoeksvragen beantwoord en conclusies getrokken.

2 GBM-onderzoek Raad

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de geselecteerde GBM-onderzoeken van de Raad.

2.1 Aanvragers GBM-onderzoek Raad

De dossiers van 82 zaken waarin een GBM-onderzoek Raad is opgestart zijn bestudeerd. Ruim tweederde van de GBM-onderzoeken in de dossiers zijn opgestart op verzoek van de Raad (zie tabel 2.1). De variatie in aanvragers is goed vertegenwoordigd binnen de door ons onderzochte dossiers.

Tabel 2.1 Aanvrager/initiator GBM-onderzoek Raad in de bestudeerde dossiers

Aanvrager/initiator voor een GBM-onderzoek Raad	Aantal
Raad, waarvan:	57
- in overleg met OM en JR	1
- in overleg met OM	1
- in overleg met JR	2
Officier van Justitie	7
NIFP	5
JR	4
Raadkamer	2
Justitieel Casus Overleg (JCO)	1
Onbekend	6
Totaal	82

2.2 Criteria voor onderzoek naar Gedragsbeïnvloedende Maatregel

De Raad van de Kinderbescherming besluit in meer dan de helft van de onderzochte dossiers zelf om een GBM-onderzoek Raad op te starten. Hiervoor is door de Raad een criterialijst voor onderzoek naar de Gedragsbeïnvloedende Maatregel ontwikkeld (zie bijlage 1). Op basis van de criterialijst wordt bepaald of een GBM-onderzoek Raad kan worden opgestart. In de meeste regio's wordt aangegeven een verzoek tot een GBM-onderzoek van andere partners meestal wordt opgevolgd.

De geïnterviewde gedragsdeskundigen geven aan dat de criterialijst een goed hulpmiddel is om te bepalen of een GBM-onderzoek Raad zinvol is. Het is een hulpmiddel bij de beslissing. Zo is het ook door de Raad bedoeld. Naarmate meer criteria van toepassing zijn, wordt de gedragsmaatregel meer in overweging genomen. Het is echter niet zo dat als op ieder item ja wordt gescoord, het dan automatisch een GBM advies wordt. Het is dan ook niet mogelijk om op basis van de lijst van tevoren te bepalen of het onderzoek zal leiden tot een GBM advies. Het geven van een GBM advies is namelijk maatwerk.

Criteria over problematiek en strafrechtelijke status en recidive risico

In het dossieronderzoek zijn 18 criterialijsten gescreend. Bij de gescreende lijsten zijn de vragen over de problematiek van de jeugdige (ernstige gedragsproblematiek en opvoedings- en gezinsgerelateerde problematiek) en over de strafrechtelijke status en het recidive risico (veelpleger of harde kern

jongere of first offender met ernstig delict en hoog recidiverisico) met ja beantwoord. Deze beide criteria lijken dus noodzakelijk om een GBM-onderzoek Raad op te starten.

Criteria over noodzaak hulpverlening met het oog op recidive risico en ontwikkeling jongere

In het merendeel van de geanalyseerde criterialijsten worden de vragen hierover met ja beantwoord: er is een intensieve reactie op zijn plaats en de schadekansen zijn hoog.

Criteria over de behandelbaarheid, motivatie en detentiegeschiktheid

In zaken waar de criteria over behandelbaarheid, motivatie en detentiegeschiktheid niet altijd met ja zijn beantwoord (zie tabel 2.2) is wel een GBM-onderzoek opgestart.

Vooraf het criterium of er sprake is van (enige) motivatie bij de jongere voor begeleiding/behandeling wordt blijkbaar als minder doorslaggevend gezien voor het opstarten van een GBM-onderzoek Raad. Want ook in zaken waar de motivatie van een jongere beperkt is (helft van de zaken), zijn GBM-onderzoeken door de Raad gestart. Ook uit de interviews blijkt dat dit geen doorslaggevend criterium is.

Tabel 2.2 Criteria over behandelbaarheid, motivatie en detentiegeschiktheid

Behandelbaarheid, motivatie en detentiegeschiktheid	Ja	Nee	?
Worden bij deze jongere leer- en behandel <u>mogelijkheden</u> gezien (behandelbaarheid)?	13	2	3
Is er sprake van (enige) motivatie bij de jongere voor begeleiding/ behandeling of worden hiertoe kansen gezien?	8	7	3
Is er steun van het thuismilieu te verwachten voor begeleiding/behandeling of worden hiertoe kansen gezien?	13	5	0
Is een behandeling in een ambulante setting (uiteindelijk) haalbaar?	13	3	2
Kan deze jongere een eventuele, langdurige detentie aan (bij mislukken behandeltraject)? **	14	2	2

Alternatieve kaders

In het GBM-onderzoek Raad moet het best passende kader duidelijk worden. Daartoe wordt gecheckt of andere opties tot de mogelijkheid behoren (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 Criteria over eventuele alternatieve kaders

Kaders	ja	Nee	?
Is het vrijwillig kader een gepasseerd station?	16	2	0
Zijn de mogelijkheden in civielrechtelijk kader beperkt?	13	3	2
Is het kader van een jeugdreclasseringmaatregel met een enkele voorwaarde onvoldoende?	13	1	4
Is een (voorwaardelijke) PIJ niet wenselijk of mogelijk?	13	3	2

Criteria voor starten van een GBM-onderzoek Raad uit de interviews
 Als belangrijkste criteria om te komen tot het starten van een GBM-onderzoek worden door de gedragsdeskundigen in diverse regio's genoemd:

Criteria	Aantal regio's
• De ernst van de gedragsproblemen/opvoedingsproblematiek	5
• Geen behandelingsmogelijkheden binnen alternatieve kaders	5
• Ernst en aard van het delict: proportionaliteitsbeginsel	4
• Contra-indicaties, zoals detentiegeschiktheid	3
• Aantal gepleegde delicten, veelheid en patroon delicten	2
• Motiveerbaarheid	2
• Hulpverleningsgeschiedenis	2
• Veelpleger of First offender met ernstig delict	1
• Grote kans op recidive	1
• De leeftijd	1
• Ontwikkeling van de jongere	1
• Behandel mogelijkheden	1

2.3 Afbreken van het GBM-onderzoek Raad

Er is expliciet gevraagd om bij de het trekken van de steekproef van dossiers ook dossiers te selecteren waarbij een GBM-onderzoek Raad is opgestart en afgebroken. In zes dossiers was dit het geval. Deze zaken zijn doorgesproken in de interviews met de gedragsdeskundigen. Tevens is in het algemeen gevraagd aan de gedragsdeskundigen naar redenen om een GBM-onderzoek Raad af te breken. De volgende redenen zijn genoemd:

- Wanneer een jeugdige niet mee wil werken aan het GBM-onderzoek Raad of specifiek aan het onderdeel persoonlijkheidsonderzoek.
- Wanneer gedurende de looptijd van onderzoek een kindbeschermingsonderzoek wordt opgestart of de afdoening van de zaak in het civielrechtelijk kader plaatsvindt (bijvoorbeeld uithuisplaatsing in gesloten jeugdzorg) of naar het civielrechtelijk kader wordt overgedragen.
- Recidive van de jongere gedurende de looptijd van het onderzoek waardoor GBM een gepasseerd station is.
- Het NIFP komt tot een ander advies.
- Uit het haalbaarheidsonderzoek (of contact met de JR) blijkt dat een GBM niet haalbaar is.
- De kinderrechter doet voor afronding van het GBM-onderzoek Raad de zaak strafrechtelijk af (geen GBM).
- Vrij kort na de start van het onderzoek blijkt dat de jeugdige verstandelijke beperkingen heeft waardoor een GBM niet geïndiceerd is.

2.4 Het advies van de Raad

Bij de selectie van de steekproef is gevraagd om zowel dossiers te selecteren waarin het GBM-onderzoek Raad heeft geleid tot een GBM advies als dossiers waarin dit niet het geval is. In tabel 2.4 wordt een overzicht gegeven van het aantal onderzoeken dat is uitgemond in een GBM advies.

Tabel 2.4 Uitkomsten GBM-onderzoeken Raad

Advies GBM	Afgerond GBM-onderzoek Raad						
	ja		Nee		onbekend		Totaal
	X	%	X	%	X	%	
Ja	45	55	1	1	1	1	47
Nee	29	36	2	2	1	1	32
Onbekend	0	0	3	4	0	0	3
Totaal	75	91	6	7	2	2	82

In ruim de helft van de 75 door ons onderzochte afgeronde GBM-onderzoeken is het onderzoek uitgemond in een GBM advies. Bij 39% van de 75 afgeronde GBM-onderzoeken is een andere straf of maatregel geadviseerd. De alternatieven worden besproken in hoofdstuk 5. In een aantal interviews met de gedragsdeskundigen zijn de gegevens over het aantal onderzoeken en adviezen aangeleverd en besproken. Op basis van de gegevens uit vijf regio's kunnen we afleiden dat het gemiddeld aantal onderzoek dat uitmondt in een GBM advies waarschijnlijk lager is. De percentages in die regio's op basis van de door de gedragsdeskundige aangeleverde gegevens liggen tussen 20 en 54%. In de steekproef zijn dus vooral dossiers geselecteerd waarin een GBM geadviseerd is.

In tabel 2.5 wordt zichtbaar dat er nauwelijks verschil is tussen dossiers waar de Raad de aanvrager van het GBM-onderzoek is of een andere partij en de mate waarin dit leidt tot een advies GBM. Gemiddeld leidt in iets minder dan 60% van de dossiers het GBM-onderzoek een GBM advies. Alleen bij de GBM-onderzoeken die door het NIFP zijn aangevraagd wordt relatief vaker een GBM advies afgegeven.

Tabel 2.5 Afgegeven adviezen GBM in relatie tot aanvrager GBM-onderzoek

Aanvrager/initiatienemer voor een GBM-onderzoek Raad	Aantal	Raadsadvies GBM	
		Ja	Nee
Raad voor de Kinderbescherming**	57	31	23
Officier van Justitie	7	4	3
NIFP	5	4	1
JR	4	2	2
Raadkamer	2	1	1*
Justitieel Casus Overleg (JCO)	1	1	0
Onbekend	6	4	2
Totaal	79***	47	32

* onderzoek niet afgerond

** waarvan 4 onderzoeken in overleg met OM en JR

*** in 3 dossiers is er geen advies bekend

3 Overwegingen bij het adviseren van een GBM

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de overwegingen die worden gemaakt bij het adviseren van een GBM door de Raad. De informatie komt uit het dossieronderzoek en de interviews met de gedragsdeskundigen. In het onderzoek worden alleen kwalitatieve uitspraken gedaan over de overwegingen. Wel is een weging gemaakt van de overwegingen. Overwegingen die door alle of meerdere gedragsdeskundigen zijn genoemd als belangrijke of doorslaggevende overwegingen en overwegingen die in meerdere dossiers zijn benoemd wegen zwaarder mee dan overwegingen die slechts enkele malen zijn genoemd. De overwegingen worden per categorie besproken. In de bespreking geven we aan welke overwegingen vaker zijn genoemd en dus zwaarder meewegen in de afweging om een GBM te adviseren.

Verder willen we opmerken dat de overwegingen niet in alle raadsrapportages altijd even expliciet en duidelijk zijn benoemd. In sommige rapportages is de onderbouwing van het GBM advies summier en wordt het GBM advies ook beperkt afgezet tegen alternatieven.

Tot slot spelen ervaringen met het al dan niet opvolgen van het advies door het OM en ZM ook een rol. Zo valt het in een regio op dat nadat een aantal keer een GBM advies niet is opgevolgd er vervolgens in een periode daarna de GBM-onderzoeken Raad niet uitmonden in een GBM advies. In het advies wordt mogelijk de kans meegewogen dat de GBM daadwerkelijk wordt opgelegd.

3.2 Een GBM advies is maatwerk

Het al dan niet adviseren van een GBM is maatwerk (net als bij andere strafadviezen). Op basis van persoon(lijkheid)skenmerken en de context van de jeugdige, de ernst van het delict en kans op recidive wordt gekeken binnen welk juridisch kader de beste hulp, begeleiding, zorg of behandeling aan de jeugdige kan worden geboden.

De argumenten om al dan niet een GBM te adviseren die in dit hoofdstuk aan de orde komen kunnen dan ook niet los van elkaar worden gezien. Het gaat altijd om een combinatie van overwegingen die de Raad maakt en weegt bij elke jeugdige.

De overwegingen zijn in te delen in de volgende categorieën in volgorde van belangrijkheid:

- 1 zorginhoudelijke overwegingen
- 2 persoon(lijkheid)skenmerken
- 3 gewenste stok achter de deur
- 4 motivatie van de jongere
- 5 passend juridisch kader
- 6 proportionaliteit
- 7 organisatorische overwegingen

In tabel 3.1 is weergegeven welke overwegingen in de raadsrapportages en in de interviews met de gedragsdeskundigen zijn genoemd als motivering voor het al dan niet adviseren van een GBM.

Tabel 3.1 Weging van de overwegingen om tot een GBM advies te komen

Overweging	Aantal regio's genoemd in dossier (raadsrapportage)	Aantal regio's genoemd in interview met gedragsdeskundige
Zorginhoudelijke overwegingen		
Benodigd maatwerk (intensief hulpaanbod)	+++++	+++++
Eerdere hulpverlening	+++++	++++
Behandeldoelen in relatie tot looptijd GBM	+	+++
Persoon(lijkheid)skenmerken		
Meervoudige ernstige gedragsproblematiek	+++++	+++++
Kans op recidive	+++++	+++
Leeftijd	++++	++
Lvg/zwakbegaafdheid	++++	++
Strafrechtelijke status	+++++	+
Detentiegeschiktheid	++	+++++
Gewenste stok achter de deur	+++++	+++++
Motivatie van de jongere	+++++	+++++
Passend juridisch kader	+++++	+++++
Proportionaliteit	+++++	+++++
Organisatorische/contextuele overwegingen		
Onderzoek gedragsdeskundige	+++	++
Terugmelden GBM	++	++
Wachlijsten/zorgaanbod	+	++++

3.3 Zorginhoudelijke overwegingen

Zorginhoudelijke overwegingen spelen de 'zwaarste' rol bij het al dan niet geven van een GBM advies. Uit de dossiers blijkt dat er in het merendeel van de regio's in het advies de behandel- en/of begeleidingsbehoefte van de jeugdige een expliciete overweging is bij het geven van het GBM advies. Ook in de interviews met de gedragsdeskundige komt naar voren dat een belangrijke overweging bij het geven van het advies is welke behandeling of begeleiding de jeugdige nodig heeft voor zijn of haar gedragsproblematiek en welke interventies of hulpverleningsmodules nodig zijn om de gedragsproblematiek aan te pakken. De verschillende overwegingen en of ze doorslaggevend zijn voor wel of geen GBM advies zijn weergegeven in tabel 3.2.

Tabel 3.2 Zorginhoudelijke overwegingen

Zorginhoudelijke overwegingen	GBM	
	Ja	Nee
Benodigd Maatwerk (intensief hulpaanbod)	X	
Intensief hulpaanbod nodig	X	
Weinig eerdere hulpverlening		X
Eerdere hulpverlening onvoldoende effect	X	
Behandeldoelen haalbaar in termijn GBM	X	
Behandeldoelen niet haalbaar in termijn GBM		X

Maatwerk

Eén van de beoogde meerwaarden van de GBM is dat de jongere behandeling, begeleiding en/of training krijgt buiten een justitiële setting en dat daarvoor een combinatie van meerdere interventies binnen één samenhangend programma kan worden aangeboden. Het kan gaan om behandeling en bege-

leiding maar ook om leerzame of praktische trainingen of verboden (bijvoorbeeld contactverbod) en aanwijzingen (bijvoorbeeld meewerken aan een onderzoek of urinecontrole bij druggebruik).

De Raad benadrukt ook de meerwaarde van het combineren van interventies voor een adequate behandeling of begeleiding als overweging om een GBM te adviseren. De GBM biedt optimale mogelijkheden tot het leveren van maatwerk, zodat steeds kan worden aangesloten bij wat de jeugdige nodig heeft. Deze overweging wordt in een kwart van de dossiers expliciet benoemd en door bijna alle gedragsdeskundigen expliciet in de interviews.

“GBM biedt de mogelijkheid om zorg en straf te combineren.”

Bron: interview gedragsdeskundige

“Het tegelijkertijd of achtereenvolgens inzetten van modules lukt goed binnen een GBM. Vooral bij meervoudige problematiek op meerdere leefgebieden, waardoor meerdere interventies nodig zijn.”

Bron: interview gedragsdeskundige

“Het totale pakket waarbinnen de verschillende modules gestapeld kunnen worden staat vooraf aan de zitting al zwart op wit. Bij het opleggen van de verschillende modules in het kader van de bijzondere voorwaarden komt men vaak tot de conclusie dat er na een lange tijd nog niets is ondernomen. Wanneer er met een GBM wordt gewerkt start de hulpverlening veel sneller.”

Bron: interview gedragsdeskundige

“De GBM biedt niet alleen mogelijkheden om een combinatie van verschillende hulpverleningsmodules in te zetten maar ook om dit te combineren met verboden (bijvoorbeeld geen contact met een bepaalde vriendengroep) of aanwijzingen (bijvoorbeeld verplicht meewerken aan een onderzoek of urinecontrole bij aanpak drugverslaving)”

Bron interview gedragsdeskundige

De meerwaarde van het inzetten van de specifieke modules wordt minder gezien in regio's waar het ook gebruikelijk is om de bijzondere voorwaarden waar de jongere zich aan moet houden bij een opgelegde Maatregel Hulp en Steun in het vonnis te expliciteren. In de regio's waar dit niet gebruikelijk is wordt het specificeren van de modules als grote meerwaarde van de GBM benoemd.

“De GBM biedt mogelijkheid om de cliënt een pakket van modules aan te bieden, dat heel concreet is en in een tijdspad is samengevat. Binnen de periode van de GBM zal de interventie starten en beëindigd worden. Dit is bij een GBM meer dan bij bijzondere voorwaarden.”

Bron: interview gedragsdeskundige

Intensief hulpaanbod nodig

Een GBM advies wordt afgegeven wanneer de jeugdige een intensief, geïntegreerd hulpaanbod nodig heeft met een stevige stok achter de deur in de vorm van vervangende jeugddetentie (voor de stok achter de deur zie verder). Een voorbeeld wat betreft argumentatie is:

“X heeft intensieve hulp nodig om zijn gedrag te kunnen veranderen, heeft een signaal nodig dat zijn gedrag niet langer wordt getolereerd door de samenleving.”

Bron: dossieronderzoek

Enkele gedragsdeskundigen geven aan dat intensieve interventies (en dan vooral de justitieel erkende gedragsinterventies) ook inzetbaar zijn met een Maatregel Hulp en Steun. Het voordeel is dat dit bij de GBM vaak sneller kan, maar in een aantal regio's wordt opgemerkt dat er ook geen wachtlijsten zijn voor deze interventies als die in een ander justitieel kader dan de GBM worden ingezet. De meerwaarde van de GBM wordt dan minder gezien.

Hulpverleningsgeschiedenis

De hulpverleningsgeschiedenis is voor de Raad in meerdere regio's een belangrijke overweging voor het al dan niet adviseren van een GBM. In vijf van de dertien regio's en in 10% van de 82 bestudeerde dossiers is de hulpverleningsgeschiedenis expliciet benoemd als argument. Voor de Raad is het daarbij van belang om te kijken wat er al geprobeerd is in het (vrijwillig) ambulante kader en/of civielrechtelijk kader en om te onderzoeken of door middel van de GBM iets toegevoegd kan worden aan het rendement van die hulpverlening.

Als de hulpverlening in het verleden nog beperkt is geweest, kiest men niet snel voor een GBM. Wanneer eerdere hulpverlening echter niet blijkt of onvoldoende effect heeft gehad, komt men er wel eerder tot een GBM-advies.

“Tot nu toe heeft X weinig passende hulpverlening gehad, Daarom verdient hij nog een kans in het ambulante kader. Vrijwillige hulpverlening is een gepasseerd station.”

Bron: raadsrapportage dossieronderzoek

De looptijd van de GBM

De GBM kan voor minimaal zes maanden en maximaal een jaar worden opgelegd en kan eenmaal worden verlengd met maximaal de duur waarvoor hij in de eerste instantie is opgelegd. Daarmee is de maximale looptijd twee jaar. De Raad overweegt een GBM wanneer hij inschat dat een jeugdige met een passende begeleiding of behandeling binnen de beperkte tijd van de GBM zijn of haar behandeldoelen kan behalen. Deze overweging wordt nauwelijks in de raadsrapportages expliciet opgenomen. Ook wordt niet standaard in het advies de termijnen van de verschillende in te zetten modules beschreven.

In de interviews geven de gedragsdeskundigen aan dat ze de looptijd van GBM passend vinden voor de aanpak van problematiek op meerdere leefgebieden die binnen een beperkte periode mogelijk wordt geacht. Als er meer tijd nodig is dan wordt geen GBM advies afgegeven. Er wordt wel tot een GBM advies overgegaan, wanneer de inschatting is dat de behandeldoelen en -adviezen van de jeugdige niet behaald kunnen worden in bijvoorbeeld het civielrechtelijk kader omdat de jongere bijna 18 jaar is. Binnen de GBM worden dan wel nog mogelijkheden gezien.

“Hulpverlening vanuit civielrechtelijk kader zou mogelijk passend zijn, echter de beschikbare tijd (jongere is al 17 jaar) is te kort. De tijdspanne die nodig is om hulpverlening in te zetten, is binnen het strafdossier (GBM) beter gewaarborgd.”

Bron: raadsrapportage dossieronderzoek

3.4 Persoon(lijkheid)skenmerken jeugdige

De persoon en de persoonlijkheid van de jeugdige geeft de Raad aanleiding om een GBM al dan niet te overwegen. In vrijwel alle regio's geven gedragsdeskundigen aan dat de persoonlijkheid van de jeugdige een belangrijke reden is om een GBM te overwegen. Ook in de Raadsrapportages in de dossiers worden aspecten van de persoonlijkheid van de jongere expliciet benoemd als argument voor GBM advies. Kenmerken van de persoon en de persoonlijkheid van de jeugdige wordt in 53% van de 82 onderzochte dossiers als overweging in het advies benoemd. De persoonlijkheidskenmerken zijn nauw verbonden met de zorginhoudelijke argumenten.

Tabel 3.3 Overwegingen met betrekking tot de persoon en persoonlijkheid jeugdige

Kenmerken van de persoon en persoonlijkheid	GBM	
	Ja	Nee
Ernstige problematiek op meerdere leefgebieden	X	
Gedragsproblematiek	X	
Psychiatrische problematiek		X
Recidive risico	X	
Strafrechtelijke status	X	X
Leeftijd	X	X
Licht verstandelijke beperking/zwakbegaafdheid	X	X

Problematiek op meerdere leefgebieden

Een GBM is volgens de gedragsdeskundigen passend wanneer de ernstige (gedrags) problematiek van de jeugdigen en hun gezinssysteem vraagt om stevig ingrijpen en intensieve hulp.

“GBM wordt geadviseerd vanwege gedragsproblematiek die langere tijd speelt, problemen in de opvoedsituatie en de persoonlijkheid van de jongere. Een stevige en gestructureerde opvoedingssituatie kan met GBM geboden worden.”

Bron: raadsrapportage dossieronderzoek

Gedragsproblematiek versus psychiatrische problematiek

Zowel in de dossiers als in de interviews met de gedragsdeskundige is expliciet aangegeven dat de GBM geschikt is voor de aanpak van ernstige gedragsproblemen maar niet voor de aanpak van psychiatrische problematiek in engere zin. Voor deze laatste groep is de Raad niet geneigd GBM advies af te geven. Deze jeugdigen hebben meer baat bij een (voorwaardelijke) PIJ maatregel. De GBM is niet geschikt voor de behandeling van psychiatrische problematiek in engere zin omdat de gedragsinterventies die in het kader van de GBM worden ingezet daar niet op aansluiten. Bovendien is vaak behandeling gedurende een langere periode nodig.

“Tekorten in persoonlijkheidsontwikkeling vragen geen of niet alleen gedragsinterventies, maar een behandeling, die gericht is op ontwikkeling van achterstanden en tekorten in de persoonlijkheid binnen een zeer duidelijke pedagogische structuur.”

Bron: raadsrapportage dossieronderzoek

“GBM niet haalbaar vanwege ernstige psychiatrische problematiek welke langdurige behandeling noodzakelijk maakt.”

Bron: raadsrapportage dossieronderzoek

De achterliggende stok achter de deur: de detentie bij de GBM is een andere contra-indicatie voor een GBM advies bij jeugdigen met psychiatrische problematiek in engere zin. Wanneer de inschatting is dat de jeugdige zich niet aan de voorwaarden zal kunnen houden en een onderbreking van de behandeling door een jeugddetentie als schadelijk wordt gezien, is een GBM advies niet geïndiceerd.

“Tekorten en achterstanden in de persoonlijkheidsontwikkeling vragen niet alleen om gedragsinterventies maar om een behandeling die gericht is op de ontwikkeling van de achterstanden en tekorten binnen een zeer duidelijke pedagogische structuur.”

Bron: raadsrapportage dossieronderzoek

“Jeugdige is onvoldoende leerbaar, hij laat schijnaanpassing zien en gebrek aan intrinsieke motivatie. De termijn van PIJ maakt schijnaanpassing op gegeven moment niet vol te houden. Met alleen detentie wordt problematiek niet aangepakt.”

Bron: raadsrapportage dossieronderzoek

Recidive risico

De inschatting van een hoog risico op recidive wordt vooral in de raadsrapportage als motivering voor de GBM opgevoerd. In de interviews met de gedragsdeskundige is deze overweging niet als belangrijkste overweging genoemd. Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat dit een criterium is wat al duidelijk is bij aanvang van het GBM-onderzoek Raad.

In 18 dossiers van de 82 dossiers (15%) is de hoge kans op recidive door de Raad expliciet genoemd als overweging voor een GBM advies. In het merendeel van de zaken waar het recidiverisico hoog is wordt GBM passend geacht. Wanneer een jeugdige tijdens de looptijd van het GBM-onderzoek echter recidiveert wordt snel opgeschaald en wordt een PIJ-maatregel geadviseerd.

“Ondanks strenge begeleiding van de ITB Harde Kern medewerker recidiveert jongere met een ernstig delict. De recidivekans is groot ondanks begeleiding, GBM lijkt een gepasseerd station.”

Bron: interview gedragsdeskundige

Strafrechtelijke status: Veelplegers of first offenders

Hoewel de GBM ook bedoeld is voor first offenders met een ernstig delict, wordt door verschillende gedragsdeskundigen aangegeven dat de GBM toch niet zo geschikt geacht wordt voor deze groep omdat meestal nog nauwelijks hulpverlening is ingezet. Men is van mening dat de jongere eerst een kans moet krijgen in een lichter kader. Bij First offenders is men dus minder geneigd een GBM te adviseren.

In de raadsrapportages wordt de strafrechtelijke status, namelijk dat de jongere een veelpleger is, wel aangevoerd als argument voor het opleggen van een GBM.

Leeftijd van jeugdigen

De Raad van de Kinderbescherming geeft aan dat zij bij jonge jeugdigen eerder neigt naar een reactie binnen het civielrechtelijk kader als daar nog mogelijkheden toe zijn in combinatie met een (voorwaardelijke straf). Dit betekent echter niet dat er geen GBM wordt opgelegd bij jongere jeugdigen maar dat eerst de mogelijkheden in het civielrechtelijk kader worden verkend.

Bij oudere jeugdigen (17+) denkt men eerder aan een Gedragsbeïnvloedende Maatregel omdat binnen het civielrechtelijk kader voor deze jongeren minder of geen mogelijkheden meer biedt om hulp in te zetten. De GBM wordt bij deze jongeren dan ingezet als laatste kans.

In vier regio's komt de leeftijdsgrens expliciet naar voren in de overwegingen in de raadsrapportage. De GBM wordt bijvoorbeeld geadviseerd, omdat *'het vanwege de leeftijd van de jeugdige niet mogelijk is om op civielrechtelijke gronden gedwongen uit huis te plaatsen'*.

In de onderstaande tabel is de leeftijd van de jongeren uit het dossieronderzoek en het advies weergegeven. Hieruit blijkt dat de GBM wel degelijk – zij het in veel mindere mate - wordt geadviseerd bij jongere jeugdigen. Deze dossiers kwamen echter uit drie regio's, waarvan twee grote steden. Als bezwaar tegen het adviseren van de GBM voor jongere jeugdigen wordt vaak de zwaarte van de stok achter de deur aangehaald in de interviews (zie verder).

Tabel 3.4 Leeftijd van de jeugdigen in de bestudeerde dossiers in relatie tot afgegeven advies

Leeftijd jeugdigen	Aantal dossiers	Wel GBM	Geen GBM	Onbekend
14	3	1	1	1
15	11	7	4	0
16	17	9	6	2
17	36	20	16	0
18	15	10	5	0

Verstandelijke beperking en zwakbegaafdheid

De meningen verschillen of het zinvol is een GBM op te leggen aan jongeren met een (licht) verstandelijke beperking of zwakbegaafdheid.

In sommige raadsrapportages wordt aangegeven dat een verstandelijke beperking een contra-indicatie is voor een GBM omdat deze als weinig zinvol wordt beschouwd gezien de extreem beperkte leervermogens van de jongere en weinig zou bijdragen aan een positievere ontwikkeling van de jongere. De zwaarte van de stok achter de deur speelt hierbij ook een rol. Meerdere gedragsdeskundigen vinden dat *"je dit type jongeren het niet kunt aandoen om te gaan zitten."*

“Gezien zwakzinnig niveau is de jeugdige niet gebaat bij een intensief strafrechtelijke maatregel als GBM dat ook stevige consequenties, namelijk een half jaar detentie zonder behandeling zou betekenen, dergelijk consequentie acht de Raad niet in belang van X ter bevordering van een zo gunstig mogelijke ontwikkeling.”

Bron: interview gedragsdeskundige

Andere gedragsdeskundigen zijn van mening dat ook bij jeugdigen met een verstandelijke beperking een GBM goed in te zetten is, omdat het duidelijk is aan welke voorwaarden de jeugdigen zich moeten houden: er is een duidelijke stok achter de deur, hulp kan snel worden ingezet en bij het niet houden aan de voorwaarden volgt er snel een sanctie. Het hangt van de detentiegeschiktheid van de jongere af of de GBM wordt geadviseerd. Verder speelt ook het beschikbare hulpaanbod voor deze doelgroep in de verschillende regio's een rol. In sommige regio's is er voldoende aanbod. In die regio's is men dan ook minder terughoudend in het adviseren van een GBM voor zwakbegaafde jongeren of jongeren met een licht verstandelijke beperking.

“Een verstandelijke beperking hoeft niet altijd een contra-indicatie te zijn, het is wel van belang dat er een kans op slagen is. Deze jongeren hebben vaak meer tijd nodig. Er zijn lange wachtlijsten voor UHP bij deze doelgroep omdat er weinig passende behandelingen zijn. Als je met een GBM wel eerder een besloten plaatsing kan regelen dan geeft dit de doorslag voor GBM.”

Bron: interview gedragsdeskundige

“Zwakbegaafdheid speelt iets te vaak een doorslaggevende rol als contra-indicatie. In onze regio is een goed aanbod voor jongeren met LVG dat ook via een GBM kan worden ingezet. Bovendien is bij zwakbegaafde jongeren vooral externe motivatie nodig.”

Bron: interview gedragsdeskundige

Duidelijk is dat ook bij deze doelgroep sprake is van maatwerk op basis van de persoon van de jongere en het beschikbare hulpaanbod.

3.5 Gewenste stok achter de deur

De Raad overweegt in veel regio's een GBM te adviseren indien een jeugdige ontvankelijk is voor duidelijke afspraken en het mogelijk lijkt om de jongere excentriek gemotiveerd te houden en te borgen dat hij zich blijft inzetten om langdurige detentie te voorkomen. Bij jeugdigen met een ambivalente motivatie kan de GBM extern motiverend werken vanwege de strafrechtelijke 'stok achter de deur'.

“Een GBM is een stevige stok achter de deur om met behulp van externe sturing de motivatie voor behandeling en begeleiding vorm te geven, interne motivatie te verhogen en van daaruit toe te werken naar gedragsverandering.”

Bron: interview gedragsdeskundige

3.6 Motivatie van de jeugdige

De wijze waarop de motivatie van de jeugdige mee wordt gewogen in het GBM advies is verschillend. In sommige raadsrapportages en door sommige gedragsdeskundigen wordt als argumentatie om een GBM niet te adviseren aangegeven dat de jongere (en het gezin) niet gemotiveerd zijn voor een GBM. In andere rapportages en door andere gedragsdeskundigen wordt aangegeven dat de GBM motiverend kan werken bij jeugdigen die niet of niet volledig gemotiveerd zijn of die ambivalent zijn in hun motivatie.

“Een GBM lijkt door de houding van jongere en ouders een gepasseerd station en niet haalbaar. Jongere moet gemotiveerd zijn om mee te werken.”

Bron: interview gedragsdeskundige

3.7 Juridisch kader

Een belangrijke overweging die door de Raad van de Kinderbescherming wordt gemaakt in het GBM-onderzoek is het best passende juridisch kader voor de jeugdige. De Gedragsbeïnvloedende Maatregel is een maatregel die zich binnen het strafrechtelijk kader voegt tussen een leerstraf en voorwaardelijke jeugddetentie enerzijds en een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel) anderzijds. De maatregel beoogt een voorziening te bieden voor die jeugdigen voor wie een gedragsbeïnvloedende aanpak door middel van bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke sanctie te licht en/of te vrijblijvend wordt bevonden en de PIJ-maatregel te zwaar.

In het merendeel van de regio's (tien van de dertien regio's) komt het zoeken naar het best passend kader voor de jeugdige expliciet naar voren in de motivering van het advies. Hierbij wordt niet alleen de afweging gemaakt van GBM versus voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden en MHS en versus (voorwaardelijke) PIJ, maar wordt ook nadrukkelijk gekeken naar de mogelijkheden binnen het civielrechtelijk kader. De snelheid waarmee de benodigde hulp kan worden ingezet is bepalend voor de keuze van het juridisch kader.

“De jongere had een plaatsing nodig in een lvg instelling. De wachttijden in het civielrechtelijk kader waren twee jaar. Met een GBM kon de jongere meteen worden geplaatst. Er is toen plaatsing in het kader van een GBM geadviseerd.”

Bron interview gedragsdeskundige

3.8 Proportionaliteit

Voor relatief lichte delicten, jongere jeugdigen of zwakbegaafde jongeren wordt de gedragsmaatregel, met een gelijk aantal maanden jeugddetentie als stok achter de deur, als te zwaar gezien. De ernst van het delict moet in verhouding staan tot de zwaarte van de straf. Eenzelfde aantal maanden jeugddetentie wordt alleen proportioneel geacht bij een zwaar delict of zware doelgroep; veelplegers en meerplegers met een gedragsstoornis en/of verslavingsproblematiek. Deze overweging heeft in 7 van 82 (9%) van de onderzochte dossiers bij de Raad een rol gespeeld.

“Vooral de zwaarte van de maatregel, in relatie tot de ernst van het delict is voor de Raad soms een overweging (ook voor de JR) voor het al dan niet adviseren van een GBM. Bij het mislukken van een GBM krijgen jongeren een behoorlijke detentie opgelegd. Voor veel jongeren wil de Raad een goede behandeling, maar ze vindt de detentie die op de achtergrond volgt een zware consequentie.”

Bron: interview gedragsdeskundige

De consequenties van het mislukken van een gedragsmaatregel leiden bij medewerkers van de RvdK in zeven regio's tot terughoudendheid. Houdt een jongere zich niet aan de voorwaarden, dan volgt detentie. Men vindt dit een ongewenste situatie; doel is immers om gedragsverandering te bewerkstelligen.

Er wordt niet voor een advies GBM gekozen wanneer de jongere vooral hulp of zorg nodig heeft en de inschatting van de Raad is dat een GBM maatregel mogelijk mislukt. Detentie is contra-productief wanneer er een behandeling is geïndiceerd en kan een onderbreking in de hulp aan de jeugdige betekenen. Ook is detentie contraproductief wanneer er wordt verwacht dat de jeugdige zal verharderen in gedrag door detentie (jeugdigen die beïnvloedbaar zijn, gevoelig zijn voor groepsdruk, status ontlennen aan detentie, of opkijken naar delinquente jeugdigen).

3.9 Organisatorische en contextuele overwegingen

Naast inhoudelijke overwegingen spelen in een aantal dossiers en in een aantal regio's ook organisatorische en contextuele overwegingen mee.

WachtlIJst

Slechts in een enkel casus is een GBM overwogen, maar niet geadviseerd door de Raad, door een wachtlIJst. Er is in de betreffende zaak een GBM onderzoek gestart en de Raad kwam in eerste instantie uit op een positief advies voor de GBM en oordeelde dat MST noodzakelijk was binnen de GBM. Echter de MST kon niet binnen dertig dagen starten en dit was reden voor de Raad om uiteindelijk te kiezen voor een PIJ-advies.

Beperkingen in het aanbod

In drie regio's is door de gedragsdeskundige aangegeven dat ze een specifiek aanbod missen om in te zetten in het kader van de GBM. In een regio is kamertrainig als tussenfase tussen een open residentiële hulpverlening en zelfstandig wonen genoemd.

In twee regio's hebben de gedragsdeskundigen aangegeven de mogelijkheid om (tijdelijk) een gesloten plaatsing in het kader van van de GBM te missen. Dit mag momenteel wettelijk niet. Indien gesloten plaatsing wel mogelijk zou zijn dan kan binnen de GBM gestart worden met een gesloten plaatsing en vervolgens een intensief nazorgtraject worden ingezet.

Capaciteit binnen de raad voor het uitvoeren van een GBM-onderzoek Raad

In de praktijk loopt men ertegen aan dat in enkel regio's onvoldoende geregistreerde gedragsdeskundigen aanwezig zijn om het GBM-onderzoek uit te voeren. Dit leidt mogelijk tot terughoudendheid in het opstarten van een GBM-onderzoek. Het uitgebreid persoonlijkheidsonderzoek wordt in dergelijke gevallen uitbesteed aan het NIFP. Inmiddels wordt door de Raad in alle regio's ingezet om de capaciteit binnen de Raad te vergroten. Hiervoor is door de Raad een interne opleiding voor gedragsdeskundigen voor het uit-

voeren van een GBM-onderzoek gestart.

Tijdsbestek

Het plan van aanpak van de JR moet voorafgaand aan de zitting klaar zijn. Soms is er weinig tijd om voor een zitting het gedragsdeskundig onderzoek en haalbaarheidsonderzoek af te hebben en vanuit de GBM-onderzoek te rapporteren. Dan is dit voor de Raad een pragmatische afweging om geen GBM te adviseren en minder een inhoudelijke keuze. Dit is in één regio genoemd.

Ervaringen met terugmelden bij mislukken van de GBM

De ervaringen van een aantal gedragsdeskundigen met het terugmelden van jeugdigen die zich niet houden aan de voorwaarden van de GBM zorgt er in een aantal regio's voor dat men terughoudender is met het adviseren van een GBM.

4 Het advies van de Raad

4.1 Het GBM advies

Op basis van de overwegingen in hoofdstuk 3 komt de Raad al dan niet tot een GBM advies. In de bestudeerde dossiers is in 47 van de 82 dossiers een GBM advies afgegeven. Dit is tweederde van de bestudeerde dossiers. Nogmaals benadrukken we dat in het dossieronderzoek is gekozen voor een selecte steekproef en daarom zeggen deze percentages niets over het landelijk beeld. Op basis van de gegevens over vijf regio's schatten we dat het percentage GBM-onderzoeken dat uitmondt in een GBM advies tussen de 20 en 55% ligt.

Termijn van de geadviseerde GBM

Bij tweederde van de 47 dossiers wordt een GBM voor de looptijd van 12 maanden geadviseerd (zie tabel 4.1). Conform de juridische afspraken geeft de raad meestal geen advies over de duur van de vervangende jeugddetentie. In enkele adviezen wordt dit wel gedaan in die zin dat een korter vervangende jeugddetentie wordt geadviseerd en gemotiveerd.

Tabel 4.1 Geadviseerde termijn van de GBM

Geadviseerde periode door de Raad	Aantal
12 maanden	31
9 maanden	3
8 maanden	1
7 maanden	1
6 maanden	7
Onbekend	4
Totaal	47

In één regio wordt bijna standaard gekozen voor een GBM met een looptijd van zes maanden.

“De GBM wordt meestal voor 6 maanden geadviseerd. Omdat de interventies vaak meteen kunnen starten, of zelfs al gestart zijn voordat de GBM wordt opgelegd, is deze termijn haalbaar.”

Bron: interview gedragsdeskundige

Sommige regio's geven expliciet aan dat de duur van de GBM wordt bepaald aan de hand van de tijd die nodig wordt geacht om de behandeldoelen te bereiken en/of de doorlooptijd van de hulpverleningsmodules die worden geadviseerd als invulling van de GBM.

“Er wordt in de regio gekeken naar de benodigde tijd voor de interventies en op basis van zorginhoudelijke argumenten gekozen voor de termijn. Deze afweging wordt gemaakt op basis van het haalbaarheidsonderzoek van de JR.”

Bron: interview gedragsdeskundige

4.2 Invulling van de GBM

Voorwaarde voor een GBM is dat het duidelijk is hoe de GBM moet worden ingevuld, welke interventies moeten worden ingezet. De meerwaarde van de GBM wordt gezien in de mogelijkheid van het inzetten van meerdere modules. In de 45 geanalyseerde adviezen² voor een GBM worden echter niet in alle gevallen meerdere hulpverleningsmodules of interventies geadviseerd. In 10 adviezen wordt slechts één interventie geadviseerd. Het gaat hierbij meestal om een van erkende justitiële gedragsinterventies zoals MST (zie tabel 4.2). De GBM heeft daarbij als voordeel ten opzichte van de MHS dat de interventie snel kan worden ingezet en dat in het vonnis vastligt dat deze interventie moet worden gevolgd.

Tabel 4.2 Aantal geadviseerde modules/interventies voor de invulling van de GBM

Aantal modules in GBM advies	Aantal casussen
1	10
2	16
3	16
4	3
6	1

De interventies die worden geadviseerd voor de invulling van de GBM worden weergegeven in tabel 4.3. Er worden heel veel verschillende interventies geadviseerd en niet alleen de erkende justitiële gedragsinterventies. In regio's waar vooral jeugdpsychiatrische interventies worden ingezet voor de invulling van de GBM wordt door een gedragsdeskundige dan ook de vrees geuit dat als alleen de erkende interventies worden toegestaan in het kader van de GBM zij veel minder mogelijkheden hebben voor de invulling van de GBM. De jeugdpsychiatrische interventies in die regio's zijn niet erkend.

Noot 2 In 2 dossiers was geen informatie beschikbaar over de geadviseerde invulling van de GBM.

Tabel 4.3 Geadviseerde interventies

Soort interventies	Aantal keer
Jeugdreclassering	
Jeugdreclassering begeleiding (incl. 2x WSG)	16
Reclassering Nederland	2
Maatregel Hulp en Steun (MHS)	8
Justitiële gedragsinterventies	
Individuele Traject Begeleiding Harde Kern (ITB HK)	15
Intensieve Traject Begeleiding stelselmatige dader aanpak jeugdigen (SDAJ)	1
Agressieregulatietherapie	4
Functional Family Therapy (FFT)	2
Multi System Therapy (MST)	6
Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer (NPT)	3
Nieuwe Perspectieven (NP)	1
Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC)	4
Cognitief gedragstherapeutische programma (Equip)	7
Geïndiceerde Jeugdzorg	
IOG	1
Crisisopvang	1
Psycho-educatie (gezin)	1
Intensieve gezinstherapie wrap around care	1
Psychiatrische hulp	
Residentiële behandeling	1
Dagbehandeling	10
Ambulante behandeling individueel	9
Cognitieve gedragstherapeutische therapie	5
individuele (psycho)therapie	2
(Licht) verstandelijk gehandicapten zorg (residentieel)	
Residentieel	3
Ambulant	1
Verslavingszorg	
Ambulante behandeling individueel	6
Residentiële behandeling	1
MDFT	3
Urinecontroles door verslavingszorg	2
Lokale voorzieningen	
Huisvesting / zelfstandig wonen	1
Regulier onderwijs	3
Dagbesteding (o.a. school en/of werk)	13
Coach	1
Stichting MEE	1
Overigen	
Verdere diagnostiek	2
medicamenteuze behandeling	3
Woonbegeleiding	1
Zorghotel	1

4.3 Alternatieven bij geen GBM-advies

In 32 van de 82 bestudeerde dossiers is de Raad uiteindelijk niet uitgekomen op een advies voor een GBM. Het afgegeven advies in die zaken is weergegeven in tabel 4.4.

Tabel 4.4 Adviezen bij geen GBM advies

Advies	aantal
Taakstraf	1
(deels) voorwaardelijke werkstaf met bijzondere voorwaarden (MHS)	6
(deels) Voorwaardelijk jeugddetentie met bijzondere voorwaarden (MHS)	4
Taakstraf en voorwaardelijke jeugddetentie en MHS	1
Onvoorwaardelijke jeugddetentie en MHS	1
Voorwaardelijke PIJ en MHS	3
onvoorwaardelijke PIJ	5
Volwassen detentie + reclassering	1
MHS of ITB niet gespecificeerd met welke straf of maatregel	4
Aanhouden zaak	1
Geen advies	5
Totaal	32

Er is in acht zaken een voorwaardelijke of onvoorwaardelijke PIJ geadviseerd door de Raad. Dit is ongeveer 30% van de 32 zaken zonder GBM advies uit het dossieronderzoek. In de meeste gevallen gaat het om een onvoorwaardelijke PIJ. De motivering voor een (voorwaardelijke) PIJ maatregel in vergelijking met een GBM is meestal duidelijk. Als er psychiatrische problematiek is en langdurige behandeling nodig en/of de jongere is niet gemotiveerd voor ambulante behandeling dan wordt advies voor een PIJ maatregel gegeven.

In 16 zaken is een (deels) voorwaardelijke straf geadviseerd met bijzondere voorwaarden in de vorm van een maatregel voor hulp en steun. Dit is 60% van de bestudeerde dossiers waarin geen GBM advies is afgegeven. De afweging tussen een GBM en een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden (maatregel hulp en steun) is vaak minder duidelijk weergegeven dan bij de PIJ adviezen. De criteria zijn niet zo stringent dat het altijd duidelijk is wat voor juridisch kader gekozen moet worden. Dit leidt tot adviezen MHS of GBM in soortgelijke gevallen. De meest voorkomende redenen om een MHS advies te geven en geen GBM advies zijn:

- Er is geen sprake van ernstige gedragsproblematiek maar van het plegen van delicten onder invloed van alcohol of drugs.
- Jeugdige niet gemotiveerd voor GBM.
- Jeugdige staat open voor begeleiding in het kader van jeugdreclassering en/of houdt zich aan de bijzondere voorwaarden tijdens voorlopige schorsing.
- De jeugdige heeft een verstandelijke beperking, een GBM is daarom niet geschikt.
- De jeugdige is niet detentiegeschikt.
- De GBM is een te zware maatregel.

4.4 Overeenstemming tussen advies Raad en haalbaarheidsonderzoek Jeugdreclassering

Als de Raad een GBM advies afgeeft dan moet er door de Jeugdreclassering ook een haalbaarheidsonderzoek worden uitgevoerd. Uit de interviews met de gedragsdeskundigen blijkt dat wanneer de Raad zelf het gedragsdeskundig onderzoek in het kader van het GBM-onderzoek Raad uitvoert er vaak al gedurende het onderzoek contact is met de jeugdreclassering om te kijken of de invulling van het advies haalbaar is. Het haalbaarheidsonderzoek wordt ook na het GBM-onderzoek Raad uitgevoerd. Als uit het haalbaarheidsonderzoek blijkt dat het GBM advies volgens de jeugdreclassering

niet haalbaar is, wordt daar verschillend mee omgegaan. In de meeste zaken stelt de Raad haar advies bij. Uit tabel 4.5 blijkt dat het in alle dossiers waar een rapportage van de Jeugdreclassering aanwezig was, het GBM advies conform de uitkomst van het haalbaarheidsonderzoek is.

Uit de interviews met de gedragsdeskundigen blijkt dat de Raad in sommige zaken bij haar advies blijft ook al is het advies van de JR geen GBM. Ook moet de Raad soms een advies formuleren zonder dat de resultaten van het haalbaarheidsonderzoek bekend zijn voor de zitting. In het advies wordt dan meestal gevraagd om aanhouding van de zaak tot de uitkomsten bekend zijn of wordt een alternatief weergegeven mocht de uitkomst van het advies zijn dat het niet haalbaar is.

Tabel 4.5 Overeenstemming Raad en haalbaarheidsonderzoek JR

Advies Raad	haalbaarheidsonderzoek JR			Totaal
	GBM	Geen GBM	Geen haalbaarheidsonderzoek in het dossier	
GBM	32	0	15*	47
Geen GBM	0	13	19	32
Totaal	32	13	24	79

* kan wel inhouden dat de JR mondeling akkoord is met een advies GBM.

Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de meest voorkomende redenen waarom de jeugdreclassering de GBM niet haalbaar acht zijn:

- Jongere is niet gemotiveerd voor GBM.
- Jongere is niet responsief.
- Er is gebrek aan draagkracht thuissituatie.
- Beperkt aanbod dat voldoet aan de criteria voor de GBM en tegemoet komt aan de hulpvraag van de jongere.

Daarnaast wordt in de haalbaarheidsonderzoeken van de JR ook de volgende redenen aangegeven waarom zij een GBM niet gewenst vinden:

- Jongere is wel gemotiveerd voor behandeling dus er is geen stok achter de deur nodig.
- Er is nog een tussenvorm in de vorm van een werkstraf.
- Detentie is een contra-indicatie
- Jongere werkt mee aan de bijzondere voorwaarden gedurende de schorsing.

5 Het vorderen van een GBM

In het kader van dit onderzoek zijn officieren van justitie in vijf arrondissementen geïnterviewd over de gedragsbeïnvloedende maatregel. In de interviews is de houding van het OM ten aanzien van, de ervaringen met het vorderen van en de overwegingen die een rol spelen bij het al dan niet vorderen van een GBM (het al dan niet volgen van het Raadsadvies) in kaart gebracht.

De interviews hebben plaatsgevonden in dezelfde regio's als waar de fysieke dossiers zijn onderzocht: Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Lelystad-Zwolle³ en Rotterdam.

5.1 Houding Openbaar Ministerie ten aanzien van de GBM

De houding van het Openbaar Ministerie ten aanzien van de GBM varieert in de verschillende regio's. Dat zien de OvJ's ook terug in besprekingen over dit thema in het landelijke platform.

Twee OvJ's geven aan dat de houding van het OM in hun regio aanvankelijk terughoudend was, maar positiever is geworden. Reden hiervoor is dat nu duidelijker is hoe de GBM ingevuld kan worden. Eén van de OvJ's gaf aan dat in de praktijk is gebleken dat bij overtreden van de voorwaarden door een jongere, niet altijd direct detentie hoeft te worden uitgevoerd. Ook andere, minder vergaande reacties kunnen worden ondernomen door het OM bij het overtreden van voorwaarden binnen de GBM (zoals het oproepen van de jongere op het parket voor een gesprek). Dit wordt als positief ervaren.

In twee andere regio's geven de geïnterviewde OvJ aan dat het enthousiasme voor de GBM bij het OM aan het afnemen is. Reden hiervoor is dat men meer mogelijkheden binnen de GBM had verwacht (bijvoorbeeld geen aansluiting bij gesloten jeugdzorg) en teleurgesteld is in de praktische uitvoering van de GBM. Een OvJ haalt een voorbeeld aan van een zaak waarin de jongere ervoor koos om de straf uit te zitten in plaats van een ambulante gedragsinterventie te volgen. Hun eerste ervaringen met de tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie zijn bovendien niet zo positief. Het blijkt niet zo gemakkelijk als vooraf gedacht om de jongeren bij overtreding van de voorwaarden direct in detentie te krijgen. Als zij hier tegen in hoger beroep gaan, gaat er toch nog veel tijd over heen.

Eén OvJ was uitsluitend positief over de maatregel en had slechts positieve ervaringen met goed onderbouwde adviezen vanuit de Raad.

De mening van de geïnterviewde gedragsdeskundigen van de Raad over de houding van het OM ten aanzien van de GBM verschilt. In vier regio's vinden de gedragsdeskundigen de houding van het OM momenteel overwegend positief. In twee van deze regio's vinden de gedragsdeskundigen dat het OM bij aanvang terughoudend was. Zij zien daar de laatste tijd een kentering in. Daarnaast geven de gedragsdeskundigen in twee regio's aan dat

Noot 3 De raadsregio's Zwolle en Lelystad behoren bij hetzelfde arrondissement.

het OM nog steeds terughoudend of onvoorspelbaar is tegenover het eisen van een GBM.

Het valt ook de gedragsdeskundigen van de Raad in drie regio's op dat het OM in sommige regio's kritischer is geworden. Dit komt volgens hen door negatieve ervaringen die het OM heeft opgedaan met de GBM zoals recidive bij GBM pupillen. In vier regio's geven de gedragsdeskundigen geen mening over de houding van het OM ten aanzien van de GBM. Zij beoordelen de samenwerking wel als positief. Ze vinden het OM "kritisch doch positief", "enthousiast en meedenkend" en "constructief".

De geïnterviewde gedragsdeskundigen van de Raad geven verder aan dat ze de samenwerking en de positieve houding van het OM prettig en behulpzaam vinden bij de implementatie van de GBM. Er zijn werkgroepen ingesteld waarin de ketenpartners (waaronder OM en Raad) regelmatig overleggen over de GBM. Hierdoor zitten de Raad en het OM – volgens de geïnterviewden van de Raad - behoorlijk op één lijn over het uitvoeren van een GBM-onderzoek en het adviseren van de maatregel. Bij zaken waarin men denkt aan een GBM, wordt altijd kort overleg gevoerd tussen de Raad en het OM en bespreken ze de juridische haalbaarheid van de maatregel. Hierbij gaat het over: gaat het OM de jongere ter zitting roepen? Is er voldoende bewijs? Etcetera. De Raad bepaalt uiteindelijk zelf of ze onderzoek willen doen, ze hebben hierin een rol die onafhankelijk is van het OM. De gedragsdeskundigen van de Raad geven in een aantal regio's expliciet aan dat een goede balans is bereikt met het OM tussen samenwerken en onafhankelijk adviseren. Ze gaven aan dat in het begin erg werd gekoerst op de visie van het OM, maar dat ze nu meer een eigen koers varen, waarbij de interne jurist van de Raad juridisch advies geeft.

5.2 Opvolgen van GBM advies

In de interviews gaf het OM in drie regio's aan dat ze het advies van de RvdK voor een GBM meestal opvolgen, mits dit goed onderbouwd is. In twee van de vijf arrondissementen waar we het OM hebben gesproken was dit in mindere mate het geval en is na advies door de Raad naar schatting in een kleine 50% van de zaken geen GBM gevorderd (de overwegingen die hierbij een rol speelden worden in paragraaf 5.3 uiteengezet).

De medewerkers van de RvdK gaven aan dat het OM hun advies meestal volgt. Zaken waarin een GBM echt onhaalbaar is volgens het OM, worden vaak door overleg met het OM in een vroeg stadium tijdens de onderzoeksfase al duidelijk. De Raad beslist dan meestal geen onderzoek te doen, maar in uitzonderingsgevallen zetten ze het onderzoek toch door, omdat het hen wel haalbaar lijkt. In één regio vindt de Raad het OM "onvoorspelbaar" in hun strafeisen. In deze regio volgde het OM dan ook in minder dan de helft van de GBM adviezen op⁴. Opvallend is dat in die regio nadat een aantal GBM adviezen niet zijn opgevolgd er in de periode erna ook geen GBM adviezen zijn afgegeven naar aanleiding van een GBM-onderzoek van de Raad.

In de onderzochte dossiers is 47 keer een GBM advies door de Raad geformuleerd. In meer dan de helft van de gevallen (27) is onbekend welke

Noot 4 Cijfers afkomstig vanuit interview met OM en RvdK.

vordering het OM heeft gedaan. Ook de interviews met de OvJ's gaven geen aanvulling op deze cijfers, omdat uit hun registratiesysteem, de vorderingen van het OM niet af te leiden is.

In 20 zaken is de vordering van het OM wel bekend. In tweederde van deze gevallen is een GBM gevorderd. Bij een derde van GBM adviezen uit de dossiers, vorderde het OM iets anders. Het meest voorkomende alternatief was een (deels) voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden. Eenmaal werd de jongere juist afgestraft en kreeg hij een forse onvoorwaardelijke detentie opgelegd. Deze cijfers kunnen niet geëxtrapoleerd worden naar de mate waarin GBM adviezen worden opgevolgd door het OM. De steekproef van dossiers is – zoals al eerder aangegeven- aselect getrokken om de variatie in al dan niet adviseren in combinatie met al dan niet opleggen te kunnen onderzoeken.

Ook in de interviews gaven de OvJ's aan dat meestal voor een lichtere afdoening wordt gekozen als men geen GBM vordert: een (deels) voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden. Een ander alternatief voor OvJ's is de inzet van zorg via een civielrechtelijk traject. In één regio is dit gemakkelijk omdat daar combizittingen worden gehouden voor straf- en civiele zaken. Een derde alternatief is een PIJ, maar de stap hier naar is groter, aldus de OvJ's. Bovendien is voor PIJ een aanvullend psychiatrisch onderzoek nodig. Een PIJ kan niet worden geadviseerd alleen op basis van een GBM-onderzoek Raad. Hiervoor is een psychiatrisch onderzoek (door het NIFP) nodig.

5.3 Overwegingen OM

De informatie die we hebben over de overwegingen van het OM om al dan niet een GBM te vorderen, zijn afkomstig uit de interviews met de OvJ. In de dossiers werd geen geschikt materiaal gevonden om uitspraken hierover te doen.

Zoals uit het dossieronderzoek bleek, is het OM over het algemeen geneigd tot het opvolgen van het advies van de Raad, mits dit goed onderbouwd is. Het is belangrijk dat de Raad een duidelijke afweging maakt van de meerwaarde van de GBM ten opzichte van alternatieven en dat duidelijk gemaakt moet worden hoe de GBM moet worden ingevuld om recidive te voorkomen.

De overwegingen die het OM maakt om al dan niet de GBM te vorderen zijn onder te verdelen in juridische overwegingen, zorginhoudelijke overwegingen, overwegingen over de motivatie van de jongere en organisatorische overwegingen.

5.3.1 Juridische overwegingen

Het OM gebruikt vooral overwegingen van juridische aard voor het al dan niet vorderen van een GBM. Zowel het OM als de Raad heeft dit in de interviews aangegeven. Uiteraard kan in zaken waarin het niet komt tot een veroordeling, bijvoorbeeld omdat het feit niet bewezen wordt geacht of er gebrek aan bewijs is, ook geen GBM worden opgelegd.

Opvallend bij de juridische overwegingen die gemaakt worden is dat ze in sommige regio's vooral spreken over zaken die te zwaar zijn voor GBM (alternatief is dan een PIJ) en in andere regio's vooral over dat zaken te licht zijn voor de vervangende jeugddetentie die bij GBM hoort.

- **Vervangende jeugddetentie maakt maatregel zwaar**

Het subsidiaire deel van de maatregel is een aanzienlijke jeugddetentie. Als jongeren zich niet aan de voorwaarden houden, krijgen ze een relatief lange detentie opgelegd. Hiervoor is op juridische grond een behoorlijk ernstig delict nodig. Het OM beschouwt de GBM – zoals die bedoeld is - als een behoorlijk zware maatregel, die tussen een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden en een PIJ in zit. Het OM vindt het belangrijk dat de ernst van het delict in relatie staat met de zwaarte van de maatregel en de zwaarte van de subsidiaire jeugddetentie (proportionaliteitsbeginsel). Bij minder ernstige delicten kiest het OM daarom niet voor een GBM. Dit werd door alle geïnterviewde OvJ's als overweging genoemd.

"Het OM kijkt naar wat de jongere wordt verweten in relatie tot de zwaarte van de maatregel. De zwaarte van de stok achter de deur bij de GBM moet in relatie staan tot de ernst van het delict."

Bron: interview OvJ

OvJ's in twee regio's vertellen dat inmiddels een meer flexibele uitvoering wordt gegeven aan reacties op het overtreden van de GBM voorwaarden. In deze regio's wordt een jongere niet altijd direct gevangengezet bij overtreding van de GBM voorwaarden, maar worden ook andere reacties gegeven, zoals het op het parket roepen van de jongere of een korte time out in detentie geven. Ook in een derde regio worden jongeren in het kader van GBM soms kortere tijd in detentie geplaatst, bij wijze van waarschuwing. Een vierde regio hanteert een waarschuwingmethode met een gele kaart bij de eerste overtreding van de voorwaarden (net als bij ITB Harde Kern). In die regio is echter weinig ervaring met mislukte GBM omdat er nog relatief weinig zijn opgelegd. De OvJ's vinden deze flexibiliteit een meerwaarde hebben en een reden om sneller een GBM te verdienen. Veel OvJ's maar ook andere ketenpartners (Raad, jeugdreclassering) staan door de grote consequenties bij niet naleving van de voorwaarden, sceptisch en voorzichtig tegenover de GBM. Anderzijds is men wel van mening dat er consequent moet worden omgegaan met de vervangende jeugddetentie omdat dit de essentie van de maatregel is. Onderstaande citaten illustreren die tweespalt.

"Het idee van de vervangende jeugddetentie die gekoppeld is aan een GBM is een struikelblok."

"Als een jongere zich niet houdt aan de voorwaarden wordt 'hij meteen van straat geplukt', Hij kan wel een tweede kans krijgen: bijvoorbeeld na 2 weken wordt de boodschap gegeven: je hebt nu 2 weken gezeten als je je verder aan je voorwaarden houdt is het goed, houd je je niet aan je voorwaarden dan moet je de rest ook gaan zitten."

Bron: interview OvJ

De mate waarin het OM en de rechtbank in de regio's de vervangende jeugddetentie één op één met de duur van de GBM opleggen, hangt hiermee samen. In twee van de vijf arrondissementen, wordt de GBM al-

tijd één op één opgelegd met de vervangende detentie, dat wil zeggen, als een GBM van zes maanden wordt opgelegd, wordt óók een jeugd-detentie van zes maanden opgelegd. In één arrondissement doen ze dit meestal ook op die manier en in de twee andere arrondissementen niet. Hier wordt meestal een GBM van twaalf maanden uitgesproken, met daarbij zes maanden vervangende jeugddetentie. De ervaren zwaarte van de maatregel hangt hier logischerwijs mee samen. In deze regio's lijken ze meer geneigd om GBM op te leggen dan in de regio's waar één op één vervangende jeugddetentie wordt gehanteerd.

- **Maatregel te licht voor ernstige feiten**

Aan de andere kant vindt het OM de GBM niet geschikt als afdoening voor sommige, vooral agressieve, delicten. Bij zeer ernstige delicten wordt daarom geen GBM gevorderd. Hierbij speelt ook de veiligheid van de maatschappij en de jongere een rol. Wanneer deze bedreigd wordt is een PIJ meer toepasselijk volgens het OM.

Doordat vooroverleg plaatsvindt tussen het OM en de RvdK, worden te zware zaken er in een vroeg stadium vaak al uitgefilterd.

- **Eerder overtreden bijzondere voorwaarden**

Voorts vindt het OM dat een jongere, alvorens hij in aanmerking komt voor een GBM, al eerder een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden moet hebben gehad, die is gefaald. Verschillende OvJ's vinden om die reden de GBM dan ook geen geschikte maatregel voor first offenders. Als nog niet eerder iets geprobeerd is om de jongere in ambulante kader te begeleiden en behandelen, wordt eerst een voorwaardelijke veroordeling met maatregel Hulp en Steun (met bijzondere voorwaarden) opgelegd. First offenders die een ernstig eerste delict hebben gepleegd komen meestal ook niet in aanmerking. In deze zaken is er vaak sprake van ernstige psychiatrische problematiek, waarvoor een PIJ meer geïndiceerd is.

"GBM is vooral geschikt voor veelplegers."

Bron: interview OvJ

5.3.2 Zorginhoudelijke overwegingen

- **Goede invulling van GBM**

Een belangrijke overweging voor de OvJ's om een GBM te vorderen – en dus het advies van de Raad te volgen - is dat door de Raad een goede invulling is gegeven aan de maatregel. Dit pakket moet stevig, strak, goed uitgewerkt en haalbaar zijn. Als de invulling onvoldoende duidelijk is of niet duidelijk haalbaar is, worden adviezen niet opgevolgd. Als de Raad bijvoorbeeld slechts één interventie adviseert binnen een GBM, vindt het OM de GBM geen meerwaarde hebben en kan de interventie net zo goed in het kader van bijzondere voorwaarden worden ingezet. Ook een GBM die enkel is ingevuld met een ITB Harde Kern traject werd door een OvJ genoemd als onvoldoende.

"De aanpak in relatie tot de gedragsproblematiek moet goed zijn uitgewerkt. Er moet een goed plan van aanpak zijn van de JR. GBM is een zware maatregel, het moet duidelijk zijn waar de jongere zich aan moeten houden want er staat wat tegenover."

Bron: interview OvJ

"GBM moet niet het standaardpakket (bijvoorbeeld ITB Harde Kern zijn) maar er moet een op de persoon en de gedragsproblematiek van de persoon toegesneden pakket van interventies worden beschreven en gemotiveerd. In het advies moet goed voor het voetlicht komen wat de noodzakelijkheid is van de GBM."

Bron: interview OvJ

- **Plan van Aanpak**

In verschillende regio's gaf het OM aan dat een gereed en compleet plan van aanpak een voorwaarde is voor het vorderen van een GBM. Als dit plan niet gereed is, wordt eerder een MHS opgelegd, waarbinnen de jeugdreclassering nog verdere invulling en uitvoering kan geven aan het interventiepakket.

"Omdat de stok achter de deur bij een GBM behoorlijk is, moet voor de jongere wel duidelijk zijn aan welke voorwaarden hij zich moet houden. Anders is het niet 'eerlijk'."

Bron: interview OvJ

De doorlooptijd van de GBM-onderzoeken Raad is 13 weken. Zittingen worden soms aangehouden omdat het haalbaarheidsonderzoek van de jeugdreclassering nog niet klaar is. Dit gebeurt niet altijd. Als de zitting niet wordt aangehouden en het plan van aanpak is niet gereed dan is dat een reden om geen GBM te vorderen.

- **OTS (eventueel in combinatie met een (voorwaardelijke) straf) in plaats van GBM**

In één regio waar combinatiezittingen voor civiel- en strafzaken worden gehouden, komt het regelmatig voor dat het OM in plaats van een GBM te vorderen, een civielrechtelijke reactie met eventueel een (voorwaardelijke) straf naar voren schuift. Reden hiervoor kan bijvoorbeeld zijn dat een intramurale behandeling binnen de gesloten jeugdzorg wenselijk is. Dit is niet mogelijk in het kader van GBM.

- **Veranderingen in de situatie**

Omdat er vaak – en vooral bij voorlopig geschorste jeugdigen - enige tijd zit tussen de advisering van de Raad en de strafzitting, kan het gebeuren dat de situatie van de jongere in de tussentijd is veranderd. Zowel positieve ontwikkelingen in die tussenperiode, bijvoorbeeld het opstarten van een gedragsinterventie, als negatieve ontwikkelingen in die periode, bijvoorbeeld recidive, kunnen ertoe leiden dat het OM overweegt geen GBM te vorderen op de zitting.

5.3.3 Motivatie van de jongere

- **Ervaring met begeleiding door jeugdreclassering**

Motivatie van de jongere speelt bij het OM op de achtergrond mee in het vorderen van een GBM. Het OM let hierbij vooral op de ervaringen die er zijn met de jongere bij de jeugdreclassering. In het kader van de schorsing van voorlopige hechtenis, worden jongeren begeleid door de jeugdreclassering. Het verloop van deze begeleiding is een belangrijke indicator voor de motivatie en responsiviteit van de jongere. Als de begeleiding, bijvoorbeeld in een ITB Harde Kern kader, erg goed loopt, kan dit voor het OM reden zijn om geen GBM te vorderen, omdat dit niet (meer) nodig

wordt geacht. De stok achter de deur die met een GBM had kunnen worden geboden, lijkt dan geen meerwaarde meer te hebben.

Wanneer blijkt dat de begeleiding in het kader van de schorsing niet goed loopt, kan het OM aan de andere kant juist ook besluiten om geen GBM te vorderen. Begeleiding in een ambulante kader lijkt dan weinig kans van slagen te hebben.

- **Inschatting motivatie door OM**

OvJ's verschillen van mening over mate waarin ze van zichzelf vinden dat ze de responsiviteit van jongeren in kunnen schatten. Eén OvJ gaf in het interview aan dat ter plekke in de rechtszaal nog een inschatting wordt gemaakt van de kans van slagen van de maatregel en dat wanneer de OvJ of kinderrechter deze klein achten, geen GBM wordt gevorderd of opgelegd. Dit in tegenstelling tot een OvJ die zegt dat de inschatting van de responsiviteit van een jongere moeilijk is tijdens een zitting, omdat jongeren dan weinig spraakzaam zijn. Een andere OvJ zegt dat het moeilijk is voor het OM de motivatie van jongeren te peilen.

"Er wordt tijdens de zitting een inschatting gemaakt van de persoon en de kans dat een GBM zal slagen. Als wordt getwijfeld over de motivatie van de jongere, kan de weegschaal soms naar de andere kant uitslaan en wordt geen GBM gevorderd."

Bron: interview OvJ

In feite is het in het vastgestelde ketenproces niet een taak van het OM maar van de Raad en JR om de responsiviteit te beoordelen.

5.3.4 Organisatorische overwegingen

In één regio wordt door het OM genoemd dat het lange onderzoekstraject dat voorafgaat aan een GBM advies soms reden is voor het OM om in een vroeg stadium niet te kiezen voor een GBM. Vanuit pedagogisch oogpunt, wil het OM een snelle reactie geven op strafbare feiten. Dit lukt bij een GBM niet, ten eerste omdat de Raad en jeugdreclassering 'veel' tijd nodig hebben voor het onderzoek en advies bij een GBM zaak en ten tweede omdat GBM zaken op de rechtbank in de meervoudige kamer moeten worden behandeld, waarvoor meer wachttijd staat. De betreffende OvJ geeft aan bij relatief weinig ernstige zaken om deze organisatorische redenen soms niet te kiezen voor GBM.

5.4 Meerwaarde van de GBM

Alle geïnterviewde OvJ's zien een meerwaarde in de GBM, maar sommigen vinden dat de meerwaarde niet altijd goed naar voren komt of groter zou kunnen zijn.

5.4.1 Betere zorg

De meest genoemde meerwaarde van de GBM door de OvJ's is dat de maatregel een betere zorg en behandeling voor de jongeren kan bewerkstelligen. Dit zit in verschillende eigenschappen van de maatregel. Dat vooraf

een duidelijke invulling kan worden gegeven aan de maatregel, wordt als groot voordeel gezien ten opzichte van een Maatregel Hulp en Steun. In sommige arrondissementen zijn echter ook bij MHS de bijzondere voorwaarden in het vonnis gespecificeerd. In deze arrondissementen is de ervaren meerwaarde van de GBM op dit punt minder groot.

Een ander voordeel dat werd genoemd is dat voor de GBM door justitie erkende gedragsinterventies speciaal zijn ingekocht. Dit zijn interventies waar het OM veel vertrouwen in heeft en waar de jongeren in het kader van GBM dus snel kunnen instromen, zonder wachttijd. In één regio werd genoemd dat er geen wachtlijsten voor deze interventies meer bestaan. Hierdoor valt deze meerwaarde van de GBM ten opzichte van MHS weg. Niet in alle regio's zijn die erkende interventies echter beschikbaar en ook het totale scala aan erkende interventies is nog beperkt. Verschillende OvJ's noemen de GBM vooral maatwerk. Bij iedere maatregel moet worden gekeken welke mogelijkheden het best aansluiten bij de jongere.

"GBM is een goede maatregel voor jongeren waarbij je weinig kan bereiken als ze tussen vier muren vast zitten, maar waarbij hulp in een ambulante kader recidive kan voorkomen."

Bron: interview OvJ

5.4.2 Stok achter de deur

De GBM biedt jongeren een duidelijkere stok achter de deur met een hogere strafdreiging dan een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden.

Daarnaast heeft het GBM het voordeel dat snel gereageerd kan worden bij het overtreden van de bijzondere voorwaarden.

5.4.3 Doelgroep

Eén OvJ geeft aan dat de meerwaarde van de GBM groter zou kunnen zijn als de maatregel vaker zou worden ingezet bij een lichtere en jongere doelgroep dan nu het geval is. Een GBM wordt nu vaak gezien als laatste kans voor jongeren om in een ambulante kader behandeld te worden. Hierdoor wordt een zware doelgroep met relatief oude jongeren bereikt. De OvJ vindt echter dat voor deze doelgroep, de GBM te weinig stok achter de deur biedt om nog iets te bereiken. Een voorwaardelijke PIJ biedt hier tegen afgezet een zwaardere strafdreiging (namelijk 2 jaar plaatsingen in een inrichting) die bovendien sneller en zonder mogelijkheid tot beroep kan worden omgezet.

"De GBM komt vaak pas aan de orde bij jongeren bij wie de problemen al ernstig zijn en die al een uitgebreide criminele historie hebben. In die gevallen lijkt de gedragsverandering die men wil bewerkstelligen door middel van de GBM niet meer haalbaar."

Bron: interview OvJ

5.4.4 Geen intramurale behandeling

De meerwaarde van de GBM zou volgens één OvJ groter zijn als de aansluiting met de intramurale behandeling in gesloten jeugdzorg mogelijk zou zijn. Omdat dit nu niet mogelijk is wordt in deze gevallen nu uitgeweken naar het civiele kader om de behandeling die nodig is te geven.

6 Het opleggen van een GBM

In het kader van dit onderzoek zijn geen kinderrechtvaarders geïnterviewd omdat gelijktijdig met dit onderzoek in opdracht van het ministerie van justitie een onderzoek loopt naar de overwegingen van kinderrechtvaarders en naar de toepassing van het jeugdstrafrecht. Onderhavig onderzoek naar de GBM zou volgens de Raad voor de Rechtspraak een te groot beslag op de rechtelijke macht leggen. In de interviews met de gedragsdeskundigen in alle regio's en met de officieren van justitie in vijf regio's is gevraagd naar hoe zij vinden dat de kinderrechtvaarders en hun regio staan tegenover de GBM. Daarnaast is in het dossieronderzoek gekeken naar de vonnissen.

6.1 Houding Zittende Magistratuur ten aanzien van de GBM

De meeste geïnterviewde gedragsdeskundigen kunnen geen uitspraak doen over de houding van de kinderrechtvaarders ten aanzien van de GBM. De vijf gedragsdeskundigen die hier wel een uitspraak over doen laten verschillen tussen de regio's zien van kritisch (sceptisch, terughoudend) tot positief. Wel hebben de gedragsdeskundigen in de meeste regio's het idee dat de kinderrechtvaarders het advies van de Raad meestal opvolgen. Als ze de adviezen niet opvolgen dan is dit volgens de gedragsdeskundigen om de volgende redenen:

- Vrijspraak of gedeeltelijke vrijspraak.
- Situatie van de jongere is veranderd in de periode tussen advies of in de periode van voorlopige schorsing.
- Kinderrechtvaarders volgt eis OM.
- Kinderrechtvaarders gaat mee met advies NIFP (als dit afwijkt van het advies van de Raad).
- Kinderrechtvaarders volgt advies uit haalbaarheidsonderzoek JR (als dit afwijkt van het advies van de Raad).
- De jongere is niet gemotiveerd.

Uit de door de gedragsdeskundigen aangeleverde gegevens van vijf regio's blijkt dat niet altijd het advies van de Raad wordt opgevolgd. De mate waarin de adviezen worden opgevolgd verschilt per regio. Op basis van deze gegevens schatten we dat tussen de 50% en de 100% van de adviezen worden opgevolgd.

6.2 Opgelegde GBM

Aantal opgelegde GBM

In het dossieronderzoek zijn de vonnissen – indien beschikbaar in het dossier⁵ - van de zaken waarin de Raad een GBM adviseerde onderzocht. De uitkomsten zijn weergegeven in tabel 6.1. Van de bestudeerde dossiers waarin een vonnis beschikbaar was, is in 85% het GBM advies gevolgd.

Noot 5 In de regio's waar de fysieke dossiers zijn onderzocht is bij het ontbreken van een vonnis in het dossier in het interview met de gedragsdeskundige gevraagd welke straf of maatregel uiteindelijk is opgelegd. Voor de regio's waar de stukken uit KBPS zijn bestudeerd, zijn de ontbrekende vonnissen opgevraagd door het landelijk bureau via een uittreksel van de justitiële casusinformatie. In dit uittreksel staat echter niet altijd de subsidiaire jeugd detentie bij GBM vermeld.

Tabel 6.1 Aantal vonnissen met GBM van de door de Raad geadviseerde GBM

Vonnis	aantal
GBM	33
Geen GBM	5
Nog geen zitting	4
Hoger beroep (nog geen uitspraak)	1
Zaak aangehouden	2
Onbekend	2
Totaal	47

Bij de 33 zaken waarbij het advies voor een GBM wordt gevolgd is in 23 zaken het advies van de Raad integraal overgenomen. Bij 8 zaken is dit deels het geval. Het vonnis wijkt dan meestal af in de duur van de maatregel, de duur van de vervangende jeugddetentie en soms in de invulling van de maatregel.

In de vijf zaken waar het GBM advies niet is gevolgd is in twee zaken een voorwaardelijke straf opgelegd met MHS met bijzondere voorwaarden. De inhoudelijke adviezen voor de GBM zijn opgenomen als bijzondere voorwaarden bij MHS. In een zaak is een onvoorwaardelijke jeugddetentie met een proeftijd opgelegd en een andere zaak een voorwaardelijk jeugddetentie. In twee zaken is niet bekend hoe de zaak is afgedaan.

Duur van de GBM

Tevens is gekeken naar de duur waarvoor een gedragsmaatregel is opgelegd (zie tabel 6.2). In de tabel is ook de daartegenover staande vervangende jeugddetentie weergegeven.

Tabel 6.2 Duur van de opgelegde GBM

Duur van de GBM	Aantal vonnissen	Waarvan met gelijke duur vervangende jeugddetentie	Duur vervangende jeugddetentie wijkt af	Duur vervangende jeugddetentie onbekend
12 maanden	23	4	1 maal 9 maanden 7 maal 6 maanden 1 maal 4 maanden 2 maal 3 maanden	8
9 maanden	2	0	1 maal 3 maanden	1
8 maanden	2	1	0	1
6 maanden	4	3	1 maal 3 maanden	0
onbekend	2	nvt	nvt	2
Totaal	33	8	13	12

Opvallend is dat bij het merendeel van de zaken een GBM voor twaalf maanden is opgelegd. Van de twintig zaken waarbij de vervangende jeugddetentie bekend is, is de duur van de vervangende jeugddetentie in dertien zaken korter dan de duur van de gedragsmaatregel.

7 Conclusies

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen:

- 1 Wat zijn de inhoudelijke afwegingen en argumenten die een rol spelen in het verloop van het onderzoek en advies van de Raad voor de Kinderbescherming in het kader van de GBM?
- 2 Wat zijn de redenen van de Raad voor het afbreken van een onderzoek GBM?
- 3 Welke motivering is aangevoerd voor de gevallen waarin een strafadvies GBM is gegeven ten opzichte van alternatieven? Wat zijn redenen voor de Raad om geen GBM advies te geven? Voor welke alternatieven wordt dan gekozen en waarom?
- 4 In welk percentage van de onderzochte gevallen komt het voor dat de Raad een GBM adviseert maar het Openbaar Ministerie de GBM niet vordert respectievelijk de kinderrechter de GBM niet oplegt? Wat zijn de redenen om het advies van de Raad niet op te volgen en voor welke alternatieven wordt dan gekozen.

Alvorens in te gaan op de antwoorden per onderzoeksvraag is het belangrijk om vast te stellen dat de uitvoering van de Gedragsbeïnvloedende Maatregel nog in ontwikkeling is. Het is zeker nog geen geoliede machine die in alle regio's op dezelfde manier wordt gebruikt. We kunnen stellen dat invoering van de GBM zich nog in een ontwikkelfase bevindt. Er blijven naar verwachting regionale verschillen bestaan in de toepassing van de GBM, afhankelijk van de mogelijkheid om andere (straf)modaliteiten zinvol in te zetten. Doel van dit onderzoek was het in kaart brengen van de inhoudelijke overwegingen van de Raad bij het adviseren van de GBM. De uitkomsten van dit onderzoek moeten echter binnen het kader van de implementatiefase van de GBM wordt gezien.

In het onderzoek is opgevallen dat de overwegingen die Raadsmedewerkers en gedragsdeskundigen maken bij het adviseren van een GBM voor een deel gebaseerd zijn op beeldvorming over wat er wel en niet kan met de GBM. Deze beeldvorming komt deels tot stand door ervaringen met de GBM. Sommige beelden blijken echter niet te kloppen met de mogelijkheden die in de wet zijn vastgelegd voor de GBM of met de praktijk van de GBM, bijvoorbeeld in relatie tot het proportionaliteitsbeginsel. Op basis van deze beeldvorming worden echter expliciete afwegingen gemaakt om een GBM-onderzoek Raad niet te starten cq een GBM al dan niet te adviseren. We komen hier verder bij de beantwoording van de onderzoeksvragen op terug.

Verder valt het op dat regio's die in de beginfase van de GBM terughoudend waren, nu positiever zijn geworden door positieve ervaringen met de uitvoering van de GBM. Bij aanvang ambitieuze regio's zijn echter kritischer geworden door negatieve ervaringen zoals het mislukken van GBM (recidive van de jeugdige) en de ervaring dat de erkende gedragsinterventies ook

beschikbaar zijn zonder wachtlijsten in andere kaders, negatieve ervaringen met terugmeldingen en niet opgevolgde GBM-adviezen door het OM en/of ZM. Neutrale tot positieve regio's zijn meestal hetzelfde gebleven in hun houding ten aanzien van de GBM. Dit geldt zowel voor de Raad als voor het OM.

7.2 Inhoudelijke afwegingen en argumenten die een rol spelen in het onderzoek en advies

Uit de interviews met de gedragsdeskundigen en het dossieronderzoek is gebleken dat het geven van een GBM advies maatwerk is. De GBM is een pedagogische maatregel. Op basis van persoon(lijkheid)skenmerken en de context van de jeugdige, de ernst van het delict en de kans op recidive wordt gekeken binnen welk juridisch kader de beste hulp, begeleiding, zorg of behandeling aan de jeugdige kan worden geboden. De behoefte aan intensieve hulp bestaande uit meerdere modules in combinatie met een stevige stok achter de deur geeft hierin de doorslag. Daarbij valt een aantal zaken op.

Er wordt eerst bepaald welke hulp de jeugdige nodig heeft en vervolgens wordt gekeken in welk kader dit het snelst kan gerealiseerd worden. Het advies over het juridisch kader wordt dus mede bepaald op basis van de snelheid waarmee in de verschillende juridische kaders hulp kan worden geboden. Er wordt gemakkelijk geschakeld tussen juridische kaders. Als er mogelijkheden zijn binnen het civielrechtelijk kader dan krijgen die voorrang, vooral bij jongere jeugdigen. In de dossiers valt soms duidelijk terug te lezen dat afgeweken wordt van voorkeur A, omdat dat te lang duurt en daarom gekozen wordt voor optie B. Het is aan te bevelen om dit wel altijd expliciet vast te leggen.

In regio's waar bijzondere voorwaarden bij MHS worden gespecificeerd in het vonnis wordt minder meerwaarde gezien van het inzetten van verschillende modules. Men geeft als uitleg hierbij dat dezelfde interventies die bij GBM worden ingezet ook kunnen worden ingezet met een voorwaardelijke veroordeling en MHS. Het eventuele surplus van de GBM is dan minder duidelijk.

Het belangrijkste verschil is dat de GBM de jeugdige meer rechtszekerheid geeft omdat bij de GBM – op basis van een grondige analyse - van tevoren in een vastomlijnd plan vastligt welke modules worden ingezet. Dit plan van aanpak kan uitsluitend worden gewijzigd in een zitting bij de kinderrechter. Bij een MHS wordt het uiteindelijke plan van aanpak pas na het vonnis opgesteld (ook al is invulling van de bijzondere voorwaarden in het vonnis opgenomen) en kan de jeugdreclassering de invulling van de bijzondere voorwaarden wijzigingen als zij dit nodig achten zonder tussenkomst van de kinderrechter.

Een belangrijke overweging bij het niet adviseren van een GBM is dat de raadsonderzoekers en gedragsdeskundigen het idee hebben dat er standaard één op één vervangende jeugddetentie wordt opgelegd. De zwaarte van de stok achter deur schrikt teveel af. In de praktijk blijkt echter dat niet standaard één op één vervangende jeugddetentie wordt opgelegd. Uit het dossieronderzoek blijkt dit in dit in ongeveer tweederde van de beschikbare

vonnissen niet het geval. Deze uitkomst is vergelijkbaar met de uitkomst van eerder onderzoeken naar de eerste 25 vonnissen GBM⁶. Wel blijkt dat het in sommige regio's meer 'standaard' is dan in andere om één op één vervangende jeugddetentie op te leggen. In de wet is expliciet de mogelijkheid om de duur van de vervangende jeugddetentie korter te maken dan de duur van de GBM opgenomen. Hiermee komt men tegemoet aan het pedagogisch karakter van de maatregel. De beeldvorming over het toepassen van één op één vervangende jeugddetentie bij medewerkers van de Raad is mogelijk gebaseerd op ervaringen met het OM. Het OM hanteert de voorlopige richtlijn dat bij het vorderen van de gedragsmaatregelen een vervangende jeugddetentie van dezelfde duur wordt geëist⁷. Ook in de eerste impactanalyse bleek een belemmerende factor in het adviseren van een GBM in bepaalde regio's dat het OM deze richtlijn altijd volgt.⁸

De meerwaarde van de GBM zit in het inzetten van verschillende modules. Deze worden in de raadsrapportage echter niet altijd even goed onderbouwd. Bovendien valt het op dat soms ook de inzet van 'slechts' één module wordt geadviseerd. Dit is dan meestal een van de erkende justitiële gedragsinterventies die door justitie in het kader van de GBM zijn ingekocht, zoals MST of FFT. De meerwaarde van het inzetten van die interventie in het kader van een GBM in plaats van via een MHS is de snelheid waarmee de interventie kan worden gestart en het vastliggen van de interventie in het vonnis.

Overwegingen die een remmende werking hebben op het adviseren van een GBM zijn:

- De zwaarte van de stok achter de deur, oftewel het proportionaliteitsbeginsel: de ernst van het delict moet in relatie staan tot de zwaarte van de maatregel. Hierbij speelt de beeldvorming over één op één vervangende jeugddetentie een rol (zie boven).
- Het niet detentiegeschikt zijn van de jeugdige vanwege een verstandelijke beperking of omdat de verwachting is dat de jongere gaat verharderen door detentie (bij jongeren die gevoelig zijn voor groepsdruk).
- Er is eerder nog weinig hulpverlening in het ambulante kader is ingezet.
- Er is sprake van psychiatrische problematiek in enge zin.
- Onderbreking van behandeling (bij het niet voldoen aan de voorwaarden) niet is gewenst.
- Er plaatsing in een gesloten setting nodig is.
- Er zijn beperkingen in het beschikbare hulpaanbod
- De leeftijd van de jeugdigen (minder geschikt voor jongere jeugdigen)
- De strafrechtelijke status van jeugdigen (minder geschikt voor first offenders met een ernstig delict)

Deze belemmeringen komen (deels) overeen met de geconstateerde belemmeringen uit de eerste impactanalyse:

- Het niet zien en/of ervaren van meerwaarde van de GBM.
- Verschillende definities in regio's en bij betrokken organisaties over de doelgroep.

Noot 6 Bron: Ministerie van Justitie. De gedragsbeïnvloedende maatregel. Bevindingen van de eerste 25 vonnissen waarin de gedragsmaatregel is opgelegd. Augustus 2009.

Noot 7 Bron: Ministerie van Justitie. De gedragsbeïnvloedende maatregel. Bevindingen van de eerste 25 vonnissen waarin de gedragsmaatregel is opgelegd. Augustus 2009.

Noot 8 Bron: Significant. Impactanalyse Gedragsbeïnvloedende maatregel. Samenvatting van de resultaten van het onderzoek. Oktober 2009.

- Onduidelijkheid over de consequenties bij (deels) mislukken.
- Zwaarte van de stok achter de deur.
- Onbekendheid met de mogelijkheden van de invulling van de GBM.
- Beperkt aanbod van gedragsinterventies en behandelingen.
- Gewenning aan de nieuwe werkwijze.
- Tekort aan geregistreerde gedragsdeskundigen bij de Raad.
- Gebrek aan ervaring met strafonderzoek bij de Raad.

7.3 Redenen voor het afbreken van een GBM-onderzoek Raad

Niet alle GBM-onderzoeken Raad worden afgerond. Er kunnen geen cijfers worden gegeven over het landelijk beeld. In de 82 bestudeerde dossiers is het onderzoek in zes dossiers afgebroken.

Volgens gedragsdeskundigen van de Raad wordt een GBM-onderzoek afgebroken als:

- Een jeugdige niet mee wil werken aan het GBM-onderzoek Raad of specifiek aan het onderdeel persoonlijkheidsonderzoek.
- Gedurende de looptijd van het onderzoek een kindbeschermingsonderzoek wordt opgestart of de afdoening van de zaak in het civielrechtelijk kader plaatsvindt (bijvoorbeeld uithuisplaatsing in gesloten jeugdzorg) of naar het civielrechtelijk kader wordt overgedragen.
- De jeugdige recidiveert gedurende de looptijd van het onderzoek waardoor GBM een gepasseerd station is.
- Het NIFP tot een ander advies komt.
- Uit het haalbaarheidsonderzoek (of contact met de JR) blijkt dat een GBM niet haalbaar is.
- De kinderrechter voor afronding van het GBM-onderzoek Raad de zaak strafrechtelijk afdoet (geen GBM).
- Vrij kort na de start van het onderzoek blijkt dat de jeugdige verstandelijke beperkingen heeft waardoor een GBM niet geïndiceerd is.

7.4 Motivering van de GBM en motivering van alternatieven bij geen GBM advies

Het motiveren van het GBM advies ten opzichte van alternatieven wordt niet in alle raadsrapportage even uitgebreid en grondig gedaan. In sommige rapportages wordt GBM niet of nauwelijks afgezet tegen de alternatieven.

De volgende motivering wordt meestal gegeven:

- De aanpak van ernstige meervoudige gedragsproblematiek vraagt om de inzet van intensief hulpverleningsaanbod dat bestaat uit verschillende modules.
- Er is een stevige stok achter de deur nodig om de jongere te motiveren.
- Eerdere hulpverlening is niet effectief gebleken.
- Er is nog behandeling in ambulante kaders mogelijk.
- Er is passend aanbod beschikbaar dat kan worden ingezet.

Daarnaast speelt de strafrechtelijke status van de jeugdige een rol. De GBM wordt vooral geschikt geacht voor veelplegers en veel minder voor first offenders die een ernstig delict plegen. Deze motivering wordt niet altijd expliciet aangegeven maar speelt in de overwegingen om al dan niet een GBM-onderzoek op te starten een grote rol.

Relatief veel GBM-onderzoeken door de Raad (geschat wordt 45 tot 80% op basis van gegevens van vijf regio's) leiden niet tot een GBM advies. Het percentage van GBM-onderzoeken door de Raad dat niet leidde tot een GBM advies was echter lager in de 82 bestudeerde dossiers (40%). Uit beide percentages blijkt wel dat het lastig is om goed in te schatten in een vroeg stadium bij welke jeugdigen een GBM geïndiceerd is. Met behulp van de criterialijst voor het opstarten van een GBM-onderzoek bepaalt de Raad of een GBM-onderzoek geïndiceerd is. De criteria of de wijze waarop ze gebruikt worden zijn mogelijk te weinig specifiek. In ieder geval is weging van de criteria nodig en dit vergt maatwerk.

Op basis van het dossieronderzoek en de interviews met de gedragsdeskundigen kunnen we concluderen dat wanneer niet gekozen wordt voor een GBM advies in het merendeel van de gevallen (60% van de 32 niet-GBM adviezen in de bestudeerde dossiers) een voorwaardelijke straf met MHS met bijzondere voorwaarden wordt geadviseerd en in een minderheid van de gevallen (30% van de 32 niet-GBM adviezen in de bestudeerde dossiers) een (voorwaardelijke) PIJ wordt geadviseerd.

Het verschil wanneer gekozen wordt voor een (voorwaardelijke) PIJ cq een GBM is duidelijk. Wanneer er psychiatrische problematiek in engere zin in het geding is, wordt er gekozen voor een PIJ-maatregel. Daarnaast hebben deze jeugdigen langere behandeling nodig, zijn zij (en het gezin) vaker niet gemotiveerd voor behandeling in het ambulante kader, was hulpverlening in het ambulante kader niet effectief en/of is de veiligheid van anderen in het geding.

Het verschil tussen een GBM advies en het advies voor een voorwaardelijke straf met een MHS met bijzondere voorwaarden is niet altijd even duidelijk. De criteria voor GBM en MHS zijn niet zo stringent dat het altijd duidelijk is welk juridisch kader gekozen moet worden. In de dossiers en de interviews zijn de volgende redenen gegeven om niet te gaan voor een GBM advies maar voor een voorwaardelijke straf met MHS:

- Er is geen sprake van ernstige gedragsproblematiek maar van het plegen van delicten onder invloed van alcohol of drugs.
- De jeugdige is niet gemotiveerd voor GBM.
- De jeugdige staat open voor begeleiding in het kader van jeugdreclassering en/of houdt zich aan de bijzondere voorwaarden tijdens voorlopige schorsing.
- Er is sprake van een (licht) verstandelijke beperking.
- De jeugdige is niet detentiegeschikt.
- De GBM wordt te zwaar geacht.

De wijze waarop de motivatie van de jeugdige wordt meegewogen verschilt per regio. In sommige regio's is het niet-gemotiveerd zijn van de jeugdige (en het gezin) voor de GBM een reden om de GBM niet te adviseren. Dit is in lijn met wat de wetgever voorschrijft. Hij acht de maatregel minder geschikt voor jeugdigen die niet bereid zijn mee te werken aan de beslissing van de rechter. De PIJ-maatregel zou dan – aldus de wetgever – een meer passende mogelijkheid zijn. Echter als een jongere niet gemotiveerd is, is hij wellicht wel motiveerbaar om passende hulp te aanvaarden.

In andere regio's zijn de gedragsdeskundigen van mening dat de GBM juist wel een geschikte maatregel is voor jeugdigen die een externe motivatie nodig hebben om de behandeling/begeleiding vol te houden. De beeldvorming over de noodzaak van motivatie belemmert mogelijk het adviseren van een GBM.

7.5 Redenen om het advies van de Raad niet op te volgen

Het is niet mogelijk om landelijke cijfers te presenteren over het aantal opgevolgde Raadsadviezen voor een GBM. Cijfers over het aantal eisen GBM zijn niet uit het registratiesysteem van het OM te ontsluiten. Hiervoor is dossieronderzoek van strafdossiers nodig. Ook over het aantal vonnissen met een GBM hebben we in dit onderzoek geen landelijke cijfers kunnen achterhalen. Wat we wel gevonden hebben is dat in de bestudeerde dossiers 85% van de adviezen van de Raad zijn opgevolgd. Op basis van de gegevens van vijf regio's wordt het aantal opgevolgde adviezen geschat tussen de 50 en 100%. Er zijn dus duidelijk regionale verschillen.

In de interviews met de gedragsdeskundigen van de Raad en met het OM is aangegeven dat het OM neigt naar het opvolgen van het Raadsadvies. In de interviews met de OVJ's zijn de volgende redenen opgegeven voor de zaken waarin dit niet het geval is:

- Het proportionaliteitsbeginsel is in het geding (zwaarte van de stok achter de deur is te groot in relatie tot ernst van het delict).
- De argumentatie voor de GBM is onvoldoende of mager. De meerwaarde van de GBM voor deze jongere in vergelijking met een andere straf of maatregel wordt onvoldoende beargumenteerd.
- De invulling van de GBM is (nog) niet duidelijk of er is onvoldoende aangegeven hoe de voorgestelde interventies in relatie staan tot de specifieke problematiek en het voorkomen van recidive.
- Het plan van aanpak van de JR of haalbaarheidsonderzoek is nog niet klaar. De zaak wordt dan niet aangehouden maar er wordt een voorwaardelijke straf opgelegd met MHS.

Het proportionaliteitsbeginsel speelt voor het OM een belangrijker rol dan voor de Raad. Ieder hanteert een meetlat die past bij zijn rol in de keten: de Raad kijkt eerder naar het kind en bepaalt op basis van de situatie en kenmerken van het kind de benodigde hulp. Het OM kijkt meer of de geadviseerde straf of maatregel in relatie staat tot het gepleegde delict en wat er vervolgens moet gebeuren om recidive te voorkomen. De kinderrechter kijkt wat er bewezen is van wat de officier de jeugdige verwijt en vervolgens wat nodig is om recidive te voorkomen. De kinderrechter houdt hierbij rekening met de ontwikkeling van de jeugdige tussen het delict en de zitting. Dit is eigen aan het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht.

7.6 Tot slot

Dit onderzoek had tot doel te achterhalen welke inhoudelijke afwegingen Raadsmedewerkers en gedragsdeskundigen van de Raad maken bij het onderzoeken en adviseren van de GBM. Wij kunnen concluderen dat het geven van een GBM advies maatwerk is waarvoor onderzoek naar de criminogene en beschermende factoren nodig is. Het is niet mogelijk om op basis van criteria (overwegingen) in een vragenlijst te bepalen of bij een jeugdige de GBM de meeste geschikte maatregel is. Op basis van een GBM-onderzoek door de Raad wordt bepaald welke persoonsgerichte aanpak een jeugdige nodig heeft en binnen welk kader dit het best en het snelste kan worden geboden. Daarin wegen persoon(lijkheid)skenmerken en de context van de jeugdige, de ernst van het delict en de kans op recidive mee. Het doel is recidive en verder afglijden van de jeugdige te voorkomen. De mate waarin de verschillende overwegingen die in dit onderzoek zijn vastgesteld

meewegen kan verschillen per jeugdige.

De meerwaarde van de GBM ten aanzien van andere strafmodaliteiten is vooral dat op basis van onderzoek voorafgaand aan de zitting wordt bepaald welke persoonsgerichte aanpak de jeugdige nodig heeft en dit in een plan van aanpak door de kinderrechter wordt vastgelegd. Dit biedt meer rechtszekerheid dan wanneer dezelfde aanpak wordt ingezet in het kader van een maatregel hulp en steun. In dat geval wordt namelijk vaak pas na afloop van de zitting bepaald welke aanpak voor de jeugdige nodig is.

De meerwaarde van de GBM wordt door de Raad onderkend. Het is echter van belang om de beeldvorming over één op één vervangende jeugddetentie, het gemotiveerd moeten zijn van de jeugdigen en de onmogelijkheid om een GBM in te zetten bij lvg jongeren aan te pakken. Deze onterechte veronderstellingen belemmeren de inzet van de maatregel.

Bijlagen

Bijlage 1 Criterialijst van de Raad voor GBM-onderzoek

CRITERIA VOOR ONDERZOEK NAAR EEN GEDRAGSBEÏNVLOEDENDE MAATREGEL

VRAGEN	JA	NEE
<ul style="list-style-type: none"> Is het delict na 1 februari 2008 gepleegd? 		
Problematiek		
<ul style="list-style-type: none"> Is er bij deze jongere sprake van ernstige gedragsproblematiek? 		
<ul style="list-style-type: none"> Is er sprake van opvoedings- of gezinsgerelateerde problematiek? 		
Strafrechtelijke status en recidive risico		
<ul style="list-style-type: none"> A. Is deze jongere een veelpleger/harde kern jongere (m.a.w. zijn er duidelijke strafrechtelijke antecedenten)? Of B. Is dit een First Offender met een ernstig delict? 		
<ul style="list-style-type: none"> Wordt het recidive risico als hoog ingeschat? <i>Zo niet, geen reden tot GBM onderzoek</i> 		
Noodzaak hulpverlening met het oog op recidive risico en ontwikkeling jongere		
<ul style="list-style-type: none"> Is een intensieve reactie op zijn plaats gelet op risicofactoren, zoals bijv. verstandelijke beperking, beïnvloedbaarheid, geïsoleerd bestaan etc. ? 		
<ul style="list-style-type: none"> Zijn de schadekansen hoog (dwz kans op schade aan de jongere zelf, zijn of haar omgeving en/of het begeleidingstraject)? * 		
Behandelbaarheid, motivatie en detentiegeschiktheid		
<ul style="list-style-type: none"> Worden bij deze jongere leer- en behandel<u>mogelijkheden</u> gezien (behandelbaarheid)? 		
<ul style="list-style-type: none"> Is er sprake van (enige) motivatie bij de jongere voor begeleiding/ behandeling of worden hiertoe kansen gezien? 		
<ul style="list-style-type: none"> Is er steun van het thuismilieu te verwachten voor begeleiding/behandeling of worden hiertoe kansen gezien? 		
<ul style="list-style-type: none"> Is een behandeling in een ambulante setting (uiteindelijk) haalbaar? 		
<ul style="list-style-type: none"> Kan deze jongere een eventuele, langdurige detentie aan (bij mislukken behandeltraject)? ** 		
<ul style="list-style-type: none"> 		
Kaders		
<ul style="list-style-type: none"> Is het vrijwillig kader een gepasseerd station? 		
<ul style="list-style-type: none"> Zijn de mogelijkheden in civielrechtelijk kader beperkt? 		
<ul style="list-style-type: none"> Is het kader van een jeugdreclasseringmaatregel met een enkele voorwaarde onvoldoende? 		
<ul style="list-style-type: none"> Is een (voorwaardelijke) PIJ niet wenselijk of mogelijk? 		
Totaal antwoorden 'ja' en 'nee'		
NB Hoe meer vragen met 'ja' zijn beantwoord, hoe meer de gedragsmaatregel in overweging kan worden genomen.		

* te denken valt aan suïciderisico, zelfverwonding/automutilatie, bereidheid om geweld te gebruiken, riskant alcohol- en druggebruik, onvoldoende zelfcontrole, gebrekkige gewetensontwikkeling etc.

** o.m. te bepalen op basis van groepsgeschiktheid, zwakbegaafdheid, aanwezigheid van autismespectrum stoornis of andere stoornissen (bijv. automutilatie)