

Samenvatting Impactanalyse GBM 2010

Barneveld, 22 juli 2010

Referentie: VD/bv/09.461

Ministerie van Justitie, Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit

Significant B.V.

Thorbeckelaan 91, 3771 ED Barneveld • www.significant.nl
Tel.: 0342 40 52 40, Fax: 0342 40 52 46 • info@significant.nl • KvK 39081506

Samenvatting Impactanalyse GBM	3
Inleiding	3
Achtergrond en aanleiding van het onderzoek	3
Impactanalyse 2010: Wat is er onderzocht?	4
Doelgroep GBM	4
Kenmerken van de doelgroep	4
Afwegingen en belemmeringen tijdens toeleidingsproces van GBM;	6
Toeleidingsproces GBM	6
Voorstellen tot onderzoek naar GBM	7
Strafadvis GBM	7
Strafeis GBM	10
Vonnissen GBM	10
Ervaren meerwaarde van de GBM verschilt per regio	11
Uitvoering GBM	12
Vertaling van het model naar een rekenmethode	13
Per jaar 90 tot 160 vonnissen GBM verwacht	13
Conclusies en aanbevelingen	14

Samenvatting Impactanalyse GBM

Inleiding

Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

Vanaf 1 februari 2008 bestaat voor rechters de mogelijkheid om aan criminele jongeren een gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) op te leggen. De maatregel komt tegemoet aan de behoefte om jeugdige delinquenten met intensievere vormen van (her)opvoeding te behandelen, doordat de maatregel de rechter de mogelijkheid geeft om de jongeren een passend, op gedragsbeïnvloeding gericht programma op te leggen.

Kenmerkend voor de GBM is dat in het vonnis gedetailleerd is vastgelegd wat de inhoud van de maatregel is. De beschikbaarheid van de behandeling is ook al nagegaan. Hiermee is een snelle start van de uitvoering van de maatregel nadat het vonnis is uitgesproken gegarandeerd. Wanneer de jongere zich tijdens de uitvoering van de maatregel niet houdt aan de gemaakte afspraken, dan wordt de GBM omgezet in vervangende jeugddetentie. Hiermee heeft de GBM een zware stok achter de deur. De duur van de vervangende jeugddetentie is in het vonnis vastgelegd.

Van diverse justitiële ketenpartners waren signalen gekomen dat er behoefte bestond aan een maatregel als de GBM. Na invoering van de gedragsmaatregel op 1 februari 2008 bleef het aantal vonnissen ervan fors achter bij de verwachtingen.

Omdat het aantal vonnissen van de gedragsbeïnvloedende maatregel achter bleef bij de verwachtingen, heeft het ministerie van Justitie in 2009 advies- en onderzoeksbureau Significant gevraagd om een impactanalyse uit te voeren. In deze impactanalyse is onderzocht wat de aard en omvang van de doelgroep is. Vervolgens is er onderzoek verricht en een schatting gemaakt naar de ontwikkeling in het aantal keren dat de gedragsmaatregel zal worden geadviseerd, gevorderd en opgelegd.

De resultaten van het onderzoek waren als volgt. 'Op een termijn van twee jaar krijgen per jaar naar verwachting ongeveer 150 tot 250 jeugdigen een GBM opgelegd. Op basis van een ontwikkelde rekenmethode is vastgesteld dat de doelgroep GBM jaarlijks ongeveer 950 jeugdigen groot is. Van deze doelgroep worden naar verwachting per jaar voor 375 tot 625 jeugdigen de mogelijkheden voor het opleggen van een GBM onderzocht.'

Uit het onderzoek blijkt dat niet alle jeugdigen binnen de doelgroep een gedragsbeïnvloedende maatregel opgelegd zullen krijgen. Een deel van de doelgroep GBM komt overeen met de doelgroep van andere sanctiemodaliteiten. De rechter kan de jeugdigen bijvoorbeeld ook een voorwaardelijke jeugddetentie of PIJ-maatregel opleggen. Bij de afweging om een GBM of een andere sanctie te adviseren, te vorderen of op te leggen, spelen inhoudelijke afwegingen een rol. Voor deze afwegingen geldt dat men de voordelen en meerwaarde van de GBM afzet tegen de eigenschappen van de andere sancties.

Impactanalyse 2010: Wat is er onderzocht?

De schattingen die in 2009 zijn gedaan, zijn grotendeels gebaseerd op aannames van experts en gemaakt op het moment dat de GBM ongeveer een jaar was ingevoerd. Op basis van andere bronnen en met de ervaring van het afgelopen jaar kunnen de (nieuwe) schattingen beter worden onderbouwd. Om deze reden is gevraagd om de impactanalyse GBM te herhalen en een actueel beeld van de stand rondom de GBM te geven.

Tijdens het onderzoek 'Impactanalyse 2010' is dankbaar gebruikgemaakt van de inbreng van experts. Er is nauw samengewerkt met de verschillende ketenpartners uit de jeugdstrafrechtketen. Om de meningen en opvattingen van alle bij de implementatie van de gedragsmaatregel betrokken partijen te verzamelen, is er een aantal bijeenkomsten bijgewoond en georganiseerd met vertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming, de MOgroep namens de bureaus Jeugdzorg, de officieren van Justitie (OM), de kinderrechters (ZM) en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP).

De hoofdbevindingen van het onderzoek zijn hieronder samengevat.

Doelgroep GBM

Kenmerken van de doelgroep

De doelgroep voor de GBM wordt gevormd door jeugdige meer- en veelplegers en hardkemjongeren die op jonge leeftijd al een relatief zwaar delict op hun naam hebben staan. Hierbij spelen meervoudige achtergrondproblematiek en gedragsproblemen mee. Op voorhand worden geen jeugdigen voor de maatregel uitgesloten. Vanuit het streven naar maatwerk is het ter beoordeling aan de rechter om te bezien welke jeugdigen voor de maatregel in aanmerking komen.

Een aantal kenmerken van de doelgroep zijn:

- (a) Jeugdige heeft te kampen met problematiek waarbij een strikte aanpak noodzakelijk is. De GBM wordt geschikt geacht voor jeugdigen voor wie een dwingend kader noodzakelijk geacht wordt en voor wie een intensief, gecoördineerd zorgprogramma wenselijk is om de problematiek aan te pakken. De problematiek betreft vaak opvoedingsproblematiek en/of multi-problematiek;
- (b) Jeugdige heeft een hulpverleningsgeschiedenis. Wanneer een jeugdige weinig eerdere hulpverlening heeft ontvangen, dan is dit een reden om niet snel een GBM te overwegen;
- (c) Jeugdige is responsief. De jeugdige moet behandelbaar zijn;
- (d) Vaak heeft de jeugdige een justitieel verleden. Bij invoering van de GBM is door Justitie de mogelijkheid genoemd om GBM op te leggen aan jongeren die veroordeeld worden voor een eerste delict (first offenders) die een relatief zwaar delict hebben gepleegd. In de praktijk blijkt echter dat bij first offenders niet vaak een GBM overwogen wordt. Deze groep krijgt eerst een kans in een lichter kader;
- (e) Jeugdigen hebben in de meeste gevallen de leeftijd van 16-17 jaar. Een GBM wordt voornamelijk opgelegd aan jeugdigen die tegen de leeftijdsgrens van 18 jaar lopen;
- (f) Motivatie van jeugdige is van belang. De jeugdige moet voldoende gemotiveerd zijn, of motiveerbaar zijn, om mee te werken aan de zware behandeling gedurende de gedragsmaatregel;
- (g) Licht verstandelijke beperking is zowel een indicatie als een contra-indicatie voor GBM. Wanneer de jeugdige te maken heeft met een licht verstandelijke beperking, kan dit zowel een indicatie als een contra-indicatie zijn voor een GBM. De heldere structuur van de GBM kan naar verwachting goed werken op deze doelgroep. Aan de andere kant bestaat het risico dat de zwaarte van de stok niet door de specifieke doelgroep wordt overzien;
- (h) De jeugdige dient in enige mate detentiegeschikt te zijn. Wanneer een jeugdige zich niet houdt aan de gemaakte afspraken, dan kan de GBM mislukken en omgezet worden in jeugddetentie. Niet voor alle jeugdigen wordt deze vervangende jeugddetentie geschikt geacht.

Een deel van de doelgroep voor de GBM komt overeen met de doelgroep van andere sanctiemodaliteiten. Om de omvang van de doelgroep te bepalen is nagegaan met experts vanuit welke andere sancties men substitutie en/of aanvulling naar de GBM verwacht. Hierbij is rekening gehouden met het karakter van de gedragsmaatregel, namelijk de aanpak van gedragsproblematiek binnen een niet gesloten setting.

Vanuit de volgende (hoofdstraf)sanctiemodaliteiten wordt substitutie naar of aanvulling met de GBM verwacht:

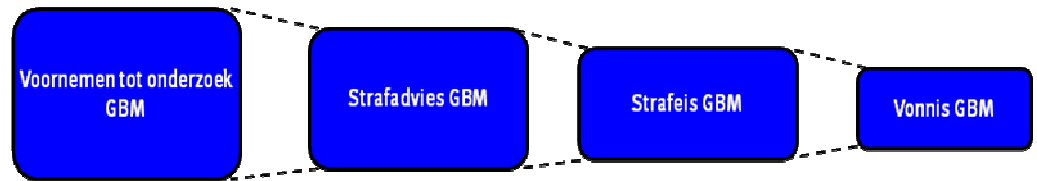
- (a) Voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden. Wanneer voor invoering van de GBM jeugddetentie in combinatie met bijzondere voorwaarden (vaak de Maatregel Hulp en Steun) werd opgelegd, verwacht men substitutie of aanvulling naar de GBM. Met het opleggen van bijzondere voorwaarden wordt een persoonsgerichte gedragsbeïnvloeding beoogd, zoals bij de GBM ook het geval is. Dit is niet het geval wanneer er slechts algemene voorwaarden werden opgelegd;
- (b) Onvoorwaardelijke jeugddetentie. Men ziet de GBM als een mogelijkheid om een jeugdige een laatste kans te geven voordat onvoorwaardelijke jeugddetentie volgt. Waar voor invoering van de GBM hiertoe geen mogelijkheid bestond om deze laatste kans te geven, biedt de gedragsmaatregel deze mogelijkheid wel;
- (c) Voorwaardelijke PIJ. In een aantal zaken waar voor invoering van de GBM een voorwaardelijke PIJ-maatregel werd opgelegd, wordt nu gekozen om een GBM te adviseren en/of op te leggen. Een voordeel van een GBM boven een voorwaardelijke PIJ is de duidelijkheid over de invulling van de interventie en de vastgestelde duur van vervangende jeugddetentie ingeval de maatregel mislukt. Wanneer er echter sprake is van psychiatrische problematiek zal men kiezen voor een voorwaardelijke PIJ-maatregel.

Afwegingen en belemmeringen tijdens toeleidingsproces van GBM;

Tijdens het toeleidingsproces worden door verschillende ketenpartners activiteiten uitgevoerd, waarbij de afweging wordt gemaakt om al dan niet een GBM te adviseren, vorderen of vonnissen.

Toeleidingsproces GBM

Het toeleidingsproces omvat in de eerste plaats het voornemen tot een onderzoek naar de mogelijkheid om een GBM te adviseren door de Raad. Vervolgens vindt een adviestraject plaats, waarin onderzoeken worden uitgevoerd door verschillende ketenpartners (Raad, Jeugdreclassering en eventueel het NIFP). Dit leidt tot een strafadvies dat is opgesteld door de Raad waarin een GBM als geschikte sanctie kan worden geadviseerd. Het Openbaar Ministerie zal dit advies beoordelen en mede op basis hiervan een passende straf vorderen. Ten slotte zal de rechter een vonnis uitspreken. Na het uitspreken van het vonnis zal de uitvoering van de GBM starten. In figuur 1 is het toeleidingsproces rondom de GBM weergegeven.



Figuur 1: Toeleidingsproces GBM

De groep jeugdigen die op basis van een aantal kenmerken in aanmerking komt voor een GBM en voor wie het voornemen van de start van het onderzoek naar de gedragsmaatregel wordt overwogen, wordt de potentiële doelgroep van de GBM genoemd. Deze doelgroep komt gedeeltelijk overeen met de doelgroep voor andere sanctiemodaliteiten. Er worden inhoudelijke afwegingen gemaakt op basis waarvan een bepaalde sanctiemodaliteit het meest geschikt en proportioneel wordt geacht voor de jeugdige. Bij de gedragsproblematiek van de jeugdige wordt een passende sanctiemodaliteit gezocht. Van het aantal gevallen waarbij de GBM in eerste instantie wordt overwogen, zal slechts een deel leiden tot een strafadvies, vordering en/of vonnis GBM. Het overige deel van de groep jeugdigen waarvoor de GBM is overwogen, zal een andere straf en/of maatregel opgelegd krijgen. Naast deze inhoudelijke afwegingen spelen er diverse belemmeringen een rol, die een 'dempend' effect blijken te hebben op het aantal onderzoeken, adviezen en vonnissen GBM.

Voornemen tot onderzoek naar GBM

Op basis van de kenmerken van de doelgroep zal men besluiten om een onderzoek naar de GBM te starten. Ten opzichte van het onderzoek dat een jaar geleden is uitgevoerd, is het beeld van de doelgroep scherper geworden.

Strafadvis GBM

Wanneer het besluit is genomen om een onderzoek GBM te starten, wordt er door de Raad een strafadvies GBM opgesteld. Door verschillende ketenpartners (Raad, NIFP en Jeugdreclassering) worden onderzoeken uitgevoerd. De Raad is regiehouder in het proces om een strafadvies op te stellen.

Er is een aantal belangrijke afwegingen dat een rol speelt voor de Raad, de JR en het NIFP bij de onderzoeken die zij uitvoeren ten behoeve van het advies:

- (a) GBM biedt een duidelijk en strak kader voor de jeugdige;
- (b) GBM biedt meer mogelijkheden tot maatwerk;
- (c) GBM kent een zware stok achter de deur in de vorm van jeugddetentie.

GBM biedt een duidelijk en strak kader voor de jeugdige

GBM biedt een duidelijk en stevig kader voor de jeugdige. Er is vooraf vastgelegd wat de inhoud van de maatregel is en wat de consequenties zijn ingeval van niet naleven van de gemaakte afspraken. Deze uitgebreide en verplichte diagnostiek vooraf wordt door alle ketenpartners als een groot voordeel ervaren. Ook de garandeerde snelle start van de maatregel door het haalbaarheidsonderzoek is een meerwaarde van de GBM.

Bij het voordeel van het duidelijke en strakke kader voor de jeugdige geldt een aantal randvoorwaarden en/of overwegingen. Deze kunnen als nadelen of belemmeringen van de GBM worden gezien. De nadelen en belemmeringen zijn:

- (a) In korte tijd dienen door de verschillende ketenpartners veel werkzaamheden te worden verricht waarbij veel ketenafstemming vereist is. Hiervoor is goede organisatie noodzakelijk, zowel intern binnen de verschillende instanties, als tussen de ketenpartners;
- (b) Vanwege de relatief korte termijn om het advies op te stellen komt het soms voor dat niet alle stukken tijdig in het bezit zijn van het OM;
- (c) Vanwege de beperkte ervaring met het adviseren van de GBM is de overweging om een GBM te adviseren nog geen automatisme in de praktijk;
- (d) Wanneer in de praktijk blijkt dat een (tijdrovend) opgesteld strafadvies GBM niet vaak wordt overgenomen leidt dit tot aarzeling bij het starten van nieuwe onderzoeken GBM;
- (e) GBM biedt vanwege het strikte en duidelijke kader vooraf, minder flexibiliteit in de uitvoering. Dit kan als een nadeel van de GBM worden gezien. Toch wordt er door experts aangegeven dat dit nadeel een minder zware rol speelt bij de overweging van een GBM;
- (f) Een jaar geleden werd aangegeven dat een knelpunt in het toeleidingsproces het tekort aan gedragsdeskundigen was. Dit knelpunt lijkt te zijn opgelost.

GBM biedt meer mogelijkheden tot maatwerk

Een grote meerwaarde van de GBM is de aard van de sanctie. Er kunnen verschillende interventies en behandelingen onder één strafrechtelijke titel worden opgelegd. Hierdoor kan er maatwerk worden geleverd door een persoonsgerichte behandeling op te stellen die gericht is op gedragsbeïnvloeding. Omdat het haalbaarheidsonderzoek een verplicht onderdeel is van het toeleidingsproces wordt men 'gedwongen' om voor het uitspreken van het vonnis over de inhoud en beschikbaarheid van de behandeling na te denken dit te organiseren.

Ondanks dat in de wet wordt aangegeven dat een GBM kan worden opgelegd als verplichte nazorg gebeurt dit in de praktijk nauwelijks. Een reden hiervoor is dat er vanuit de JJI's ook al nazorg wordt ingezet. Daarnaast speelt mee dat de groep, aan wie een onvoorwaardelijke jeugddetentie in combinatie met nazorg in de vorm van een GBM wordt opgelegd, klein is.

Om de meerwaarde van de aard van de GBM te kunnen ervaren, is er een aantal randvoorwaarden vereist. Wanneer dit (nog) niet goed georganiseerd is, kan dit een negatieve invloed hebben bij de afweging om al dan niet een GBM te adviseren.

Een belangrijk knelpunt dat wordt ervaren is het beperkte aanbod of het niet beschikbaar zijn van gedragsinterventies in bepaalde regio's. Er is besloten om bepaalde gedragsinterventies in te kopen. In regio's waar al voldoende aanbod voorhanden was heeft deze inkoop weinig effect gehad. In een aantal regio's is door de inkoop het regionale aanbod uitgebreid. Toch is het aanbod nog niet overal beschikbaar, er is nog geen sprake van een landelijke dekking. Wanneer tijdens het haalbaarheidsonderzoek blijkt dat de interventies niet beschikbaar zijn, zorgt dit voor een negatieve uitkomst van het haalbaarheidsonderzoek.

Overige belemmeringen die worden ervaren rondom de aard en invulling van de GBM zijn:

- (a) Gemis aan mogelijkheden om een GBM mee in te vullen buiten de ingekochte gedragsinterventies. Denk hierbij bijvoorbeeld aan interventies voor de doelgroep jeugdigen met een verstandelijke beperking en interventies voor jeugdigen met een leeftijd die het huis verlaten en zelfstandig gaan wonen. Tevens wordt de onmogelijkheid tot het opnemen van jeugdigen in gesloten setting of nachtdetentie en het opleggen van 'overige voorwaarden' als een knelpunt ervaren;
- (b) Onduidelijkheid over de mogelijkheden om een GBM mee in te vullen. Door ervaring met de advisering en uitvoering van een GBM is deze belemmering afgelopen jaar afgenomen en zal deze belemmering in de toekomst opgelost kunnen worden.

GBM kent een 'zware stok achter de deur' in de vorm van jeugddetentie

Wanneer de jeugdige zich niet houdt aan de gemaakte afspraken, dan kan de GBM zonder tussenkomst van de rechter worden omgezet in vervangende jeugddetentie. Er kan hierdoor snel gereageerd worden op het niet nakomen van gemaakte afspraken. Er zijn grote regionale verschillen met betrekking tot de reactie op het overtreden van voorwaarden. Afhankelijk van de regio en de intensiteit van contact tussen JR, Raad en het OM wordt in sommige gevallen snel teruggemeld, en in andere zaken wordt wat langer geprobeerd de behandeling van de jeugdige voort te zetten.

De vervangende jeugddetentie, in geval van mislukken van een GBM, kan ook als een nadeel van de GBM worden gezien.

- (a) Niet voor alle jeugdigen is de stok achter de deur in de vorm van detentie geschikt;
- (b) Proportionaliteit: vervangende jeugddetentie kan als een te zware consequentie worden gezien in relatie tot de ernst van het delict.

Het beoogde voordeel van het snelle omzetten van de GBM in jeugddetentie wordt in de praktijk nog niet altijd als een voordeel ervaren. Het proces van omzetten van de maatregel in jeugddetentie is nog niet voor alle ketenpartners duidelijk. Er is behoefte aan een werkproces. Daarnaast wordt het lik-op-stukbeleid nog niet altijd consequent gehanteerd.

Strafeis GBM

Wanneer door de Raad een strafadvies is opgesteld, wordt dit aangeleverd via het OM aan de rechtbank. Het OM formuleert de strafeis op basis van het strafadvies (en onderliggende rapportages) van de Raad.

Voor het OM geldt een aantal belangrijke afwegingen bij het opstellen van de strafeis GBM.

- (a) Ten eerste speelt het proportionaliteitsbeginsel. Er wordt aangegeven dat de zwaarte van het delict in verhouding moet staan tot de zwaarte van de sanctie;
- (b) Ten tweede is de kwaliteit, onderbouwing en volledigheid van het advies van belang. Bij het opstellen van de strafeis gaat het OM uit van de onderbouwing van het strafadvies. De motivatie waarom het voor de jeugdige van groot belang is om juist een GBM te vorderen en op te leggen moet expliciet naar voren komen. Ook het plan van aanpak en haalbaarheidsonderzoek dienen volledig uitgewerkt te zijn;
- (c) Ten slotte speelt motivatie van de jeugdige een rol bij het opstellen van de strafeis. De manier waarop de jeugdige zich heeft gedragen tijdens de periode tussen schorsing van voorlopige hechtenis en de strafzitting kan een indicatie zijn voor zijn motivatie en responsiviteit.

Belemmeringen die worden ervaren bij het opstellen van de strafeis zijn:

- (a) De procedure om te komen tot een strafadvies GBM vereist intensieve samenwerking. In korte tijd dienen veel werkzaamheden uitgevoerd te worden. Dit resulteert in tijdsdruk bij ketenpartners;
- (b) De afhankelijkheid van de kwaliteit van het opgestelde strafadvies;
- (c) De mate waarin de meerwaarde van de GBM wordt gezien, hangt af van de wijze waarop regionaal de bijzondere voorwaarden in een vonnis gespecificeerd kunnen worden.

Vonnis GBM

Wanneer de strafeis door het OM is opgesteld, wordt deze samen met het strafadvies aan de kinderrechter aangeboden. De kinderrechter bepaalt het vonnis. Zij wil daarbij duidelijk hebben dat de beschikbaarheid van interventies gegarandeerd is. Ook informatie over de duur en intensiteit van de interventies is van belang om een proportionele inschatting te maken van de duur van de vervangende jeugddetentie.

Voor de rechters gelden voornamelijk dezelfde overwegingen als die van het OM bij het al dan niet uitspreken van een vonnis GBM. Veel rechters nemen de vordering van het OM over. De rechters nemen bij het bepalen van het vonnis de keuze tussen een civielrechtelijk en strafrechtelijk traject mee in hun overweging.

Wanneer voor een kinderrechter de meerwaarde van de GBM ten opzichte van andere sanctiemodaliteiten niet duidelijk is, wordt niet snel een vonnis GBM uitgesproken. Het onderliggende strafadvies en de strafeis dienen volledig en gespecificeerd te zijn opgesteld. Ook hier geldt weer dat men afhankelijk is van de kwaliteit en volledigheid van het strafadvies.

Ervaren meerwaarde van de GBM verschilt per regio

Een gedragsmaatregel adviseren, vorderen en opleggen is, zoals bij alle sancties binnen het jeugdstrafrecht, maatwerk. Er wordt rekening gehouden met kenmerken van de jeugdige, de ernst van het delict en de recidivekans. De meerwaarde van de GBM wordt door experts erkend. De GBM vult een gat in het sanctiepalet op. Er zijn echter regionale verschillen in het ervaren van de meerwaarde.

De ervaren meerwaarde van de GBM is afhankelijk van de regionale 'vormgeving' van andere sancties. De meerwaarde van de GBM is minder groot als in een regio:

- (a) In het kader van voorwaardelijke veroordelingen met een MHS het al gebruikelijk is om vooraf, in overleg met betrokken ketenpartners, vast te stellen wat nodig is voor de jongere en het plan van aanpak (op hoofdlijnen) voor de zitting opgesteld te hebben;
- (b) Het gebruikelijk is de invulling van de bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke veroordeling vooraf concreet te specificeren en op te nemen in het vonnis;
- (c) De beschikbaarheid van het zorgaanbod als invulling van de bijzondere voorwaarden geen knelpunt is;
- (d) Afspraken zijn gemaakt met betrekking tot een consequente reactie op het overtreden van de voorwaarden bij voorwaardelijke sancties en een snelle tenuitvoerlegging (TUL).

In regio's waarin de organisatie van het strafproces zodanig is dat de ketenpartners gewend zijn veelvuldig de afstemming met elkaar te zoeken, levert het toeleidingsproces van de GBM minder belemmeringen op. Het voordeel dat de benodigde ketenafstemming in het kader van de GBM biedt, wordt echter dan ook breder ervaren. Het relatieve voordeel van de GBM is daarmee kleiner.

Er worden grote regionale verschillen ervaren in de uitvoering van de GBM-zaken. In regio's waar men meer ervaring heeft met de uitvoering van de GBM wordt een aantal knelpunten in mindere mate ervaren.

De snelheid waarmee ervaring wordt opgebouwd bij het vaker uitvoeren van een zaak GBM, is afhankelijk van het aantal zaken. In een aantal regio's vinden weinig vonnissen GBM plaats, waardoor het opdoen van ervaring en het wegnemen van knelpunten moeizaam zal gaan en het een meer tijdrovend proces is.

Uitvoering GBM

De mate waarin men de meerwaarde van de GBM ervaart, is mede afhankelijk van de uitvoeringspraktijk. De succesverhalen rondom positief afgeronde GBM's, maar ook de knelpunten die worden ervaren tijdens de uitvoering van de maatregel, hebben invloed op de advisering ervan.

In de uitvoeringspraktijk van de GBM wordt een aantal van de beoogde voordelen of meerwaarden van de GBM ook daadwerkelijk ervaren:

- (a) Ondanks dat het opstellen van het plan van aanpak tijdens het toeleidingsproces ervaren wordt als een arbeidsintensief en tijdrovend proces, wordt tijdens de uitvoering aangegeven dat het vooraf opgestelde plan van aanpak enorm waardevol is;
- (b) Het contact tussen ketenpartners (inclusief zorgaanbieders) verloopt goed tijdens de uitvoering van de maatregel. De opgestelde behandeldoelen en de voortgang van de behandeling kunnen door de JR goed geëvalueerd worden;
- (c) Het contact met de jeugdige wordt over het algemeen als intensief ervaren. Er is vaak wekelijks contact met de jeugdige. De frequentie van het contact is vanzelfsprekend afhankelijk van het verloop van de zaak.

Wanneer een jeugdige zich niet houdt aan de gemaakte afspraken, kan de zaak worden teruggemeld en worden omgezet in vervangende jeugddetentie. Ook kan er sprake zijn van het plegen van een nieuw delict. Recidive hoeft echter geen reden te zijn om een zaak negatief terug te melden. Minder zware overtredingen blijken in de praktijk niet snel teruggemeld te worden. De aanpak van gedragsproblematiek staat centraal bij een GBM. Wanneer uit de voortgang van de behandeling blijkt dat de jongere vooruitgang boekt ten aanzien van zijn gedrag, wordt dit belangrijker geacht dan een licht vergrijp of het niet nakomen van een enkele afspraak.

In de praktijk blijkt dat een consequent lik-op-stukbeleid vaak niet wordt doorgevoerd na terugmelding. Nadat een jongere de gemaakte afspraken niet is nagekomen en de consequentie hiervan aan hem duidelijk is gemaakt, wordt niet snel geëxecuteerd.

Er worden in de uitvoering van de gedragsmaatregel nog knelpunten ervaren:

- (a) Er is onduidelijkheid over het proces van wijzigen en verlengen van een GBM. Er is behoefte aan een werkproces waarin duidelijk wordt aangegeven welke stappen binnen welke termijnen ondernomen moeten worden om met een wijziging of verlenging van een GBM om te gaan. Het wijzigen of verlengen van een GBM komt nu nog weinig voor;
- (b) Om diverse redenen kan of wordt er niet consequent gereageerd op het niet naleven van voorwaarden. Dit heeft invloed op de advisering en houding ten aanzien van de GBM. Hierdoor gaat een groot deel van de beoogde meerwaarde verloren.

Vertaling van het model naar een rekenmethode

Om inzicht te verschaffen in de te verwachten ontwikkeling in het aantal keren dat de GBM zal worden geadviseerd, gevorderd en opgelegd is tijdens de Impactanalyse GBM die is uitgevoerd in 2009 een rekenmethode ontwikkeld. Met behulp van actuele gegevens is deze rekenmethode ook dit jaar gebruikt om een inschatting te maken van het verwachte aantal vonnissen GBM. Voor deze rekenmethode is gebruikgemaakt van de basisgegevens voor de recidivemonitor van het WODC. Het gegevensbestand is de enige (en ook de meest recent beschikbare) bron waaruit combinaties zijn af te leiden van kenmerken van de zaak (sanctiemodaliteit en delicttype) en persoonskenmerken (delictgeschiedenis, uitgedrukt in het aantal eerdere justitiecontacten).

De rekenmethode geeft een inschatting van de omvang van de doelgroep en het aantal verwachte vonnissen GBM in de loop van de komende jaren. Op basis van de kenmerken van jeugdigen die in aanraking komen met Justitie, zoals aard van het gepleegde delict, het aantal eerdere contacten met Justitie en afdoening, is een omvang bepaald van de doelgroep waaruit verschuiving naar en/of aanvulling met de GBM wordt verondersteld. Op basis van de inhoudelijke afwegingen van de GBM ten opzichte van andere sanctiemodaliteiten is vanuit de potentiële doelgroep van de GBM het verwachte aantal vonnissen GBM bepaald. Vervolgens is de invloed van de belemmeringen meegenomen.

Per jaar 90 tot 160 vonnissen GBM verwacht

Tijdens het onderzoek dat in 2009 is uitgevoerd, werden op een termijn van twee jaar naar verwachting jaarlijks ongeveer 150 tot 250 vonnissen GBM opgelegd. De verwachting van het aantal vonnissen GBM, zoals in het huidige onderzoek is vastgesteld, is een stuk lager. Naar verwachting zullen er ongeveer 130 vonnissen GBM worden opgelegd vanaf 2013. De volgende nieuwe inzichten in de impactanalyse 2010 hebben geleid tot deze verlaging ten opzichte van 2009:

- (a) De meerwaarde van de GBM wordt gezien, maar ten opzichte van vorig jaar wordt dit jaar door experts aangegeven dat de meerwaarde in mindere mate wordt ervaren;

- (b) Voor first offenders wordt de GBM beperkt ingezet. In 2009 werd het aannemelijk bevonden dat een deel van de jeugdigen die voor het eerst in contact kwamen met Justitie voor een zwaar vergrijp ook een GBM opgelegd zouden krijgen;
- (c) Uit de impactanalyse blijkt dat als alternatief voor de GBM toch vaak (vaker dan in de impactanalyse 2009 aangenomen) een combinatie van onvoorwaardelijke jeugddetentie met voorwaardelijke jeugddetentie wordt opgelegd;
- (d) GBM als nazorg na een relatief lange periode van jeugddetentie wordt nauwelijks ingezet. In het onderzoek dat vorig jaar is uitgevoerd werd deze aanvulling van GBM als verplichte nazorg wel meegenomen.

Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek is gebleken dat de GBM zijn plek in het sanctiepalet heeft gekregen. De GBM wordt gepositioneerd tussen een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden en een (voorwaardelijke) PIJ-maatregel. Experts hebben aangegeven dat er behoefte was aan een maatregel die het 'gat' in het sanctiepalet zou opvullen. De GBM is een maatregel die dit 'gat' opvult.

De ervaren meerwaarde van de GBM zit in het duidelijke en stevige kader voor de jeugdige. Door de verplichte uitgebreide diagnostiek vooraf wordt men gedwongen voor het uitspreken van het vonnis een behandelplan op te stellen en wordt tijdens de advisering van de maatregel al nagegaan of de in te zetten interventies beschikbaar zijn. Tevens zijn de consequenties van het niet nakomen van afspraken in het vonnis vastgelegd. Alle ketenpartijen geven aan de meerwaarde van de GBM te zien, maar vinden deze niet altijd substantieel tegen de alternatieven.

Ketensamenwerking is van belang voor de mate van 'succes' van de GBM. De GBM vereist zowel tijdens het adviesproces als tijdens de uitvoering veel ketenafstemming. Ketenpartners dienen in een korte doorlooptijd bij te dragen aan een advies GBM. Tijdens de uitvoering is ook afstemming tussen de ketenpartners vereist om de voortgang van de behandeling te monitoren en af te stemmen in het geval dat de jeugdige zich niet houdt aan de gemaakte afspraken. Regionaal worden grote verschillen ervaren in de wijze van samenwerking. In regio's waar de lijntjes tussen de ketenpartners kort zijn, en men meer ervaring heeft met de GBM, blijkt dat men de werkwijze rond de GBM minder als een probleem ervaart.

Diverse belemmeringen zijn nog aan de orde. Deze zijn grotendeels oplosbaar en deels structureel van aard. De belangrijkste belemmeringen die oplosbaar zijn binnen een termijn van drie jaar zijn:

- (a) De beschikbaarheid van het aanbod van gedragsinterventies en zorg. Dit geldt voor het soort aanbod, maar ook in bredere zin voor bepaalde regio's;
- (b) Onduidelijkheid over de uitvoering en de consequenties van het mislukken van de GBM.

De doelgroep jeugdigen voor wie een GBM wordt geadviseerd, gevorderd en opgelegd is klein. Door het beperkte volume zal de ervaring met GBM langzaam worden opgebouwd.

Een tweetal belemmeringen is structureel van aard:

- (a) De werkwijze in de keten om tijdig tot een goed advies (inclusief goede invulling van de GBM) te komen. Door de kleine aantallen zal niet snel ervaring worden opgedaan;
- (b) Ondanks dat het beeld van de doelgroep scherper is geworden zullen er mogelijk verschillende percepties over de definitie van de doelgroep blijven bestaan.

Er kan worden geconcludeerd dat de GBM kan worden gezien als een selectieve sanctie voor een selectieve doelgroep. Er is veel ketensamenwerking vereist, maar dit heeft meerwaarde in het feit dat bij het uitspreken van het vonnis een gedetailleerd plan van aanpak is opgesteld. De doelgroep jeugdigen aan wie een GBM wordt geadviseerd, gevorderd en opgelegd is klein. De groep wordt gekenmerkt door jeugdigen met zware gedragsproblematiek, maar zonder dominante psychiatrische problematiek, waarbij verwacht wordt dat deze behandeld kunnen worden in een intensief en gecoördineerd zorgprogramma.

Op basis van de bevindingen van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- (a) Een selectieve sanctie voor een selecte doelgroep vraagt om specialisatie;
- (b) Creëer duidelijkheid over het uitvoeringsproces;
- (c) Bezie de GBM in breder perspectief van de persoonsgerichte aanpak;
- (d) Versterk waar mogelijk de ontwikkelingen in de verbreding van het zorgaanbod;
- (e) Stimuleer informatie- en kennisuitwisseling over de GBM.