

GBM: theorie en praktijk 6 jaar na invoering

Tijd voor een herijking?

FJR 2014/24

Op 1 februari 2008 traden de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen en het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen in werking. Hiermee werd naast de plaatsing in inrichting voor jeugdigen (PIJ) een tweede gedragsmaatregel aan het arsenaal van jeugdsancties toegevoegd en de mogelijkheid om de jeugdsancties te combineren geïntroduceerd. In deze bijdrage wordt ingegaan op de totstandkoming van de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) en de wijze waarop deze in de praktijk wordt toegepast. Afgesloten wordt met enkele kritische kanttekeningen.

Inleiding

Op 1 februari 2008 traden de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen en het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen in werking.² Hiermee werd naast de plaatsing in inrichting voor jeugdigen (PIJ) een tweede gedragsmaatregel aan het arsenaal van jeugdsancties toegevoegd en de mogelijkheid om de jeugdsancties te combineren geïntroduceerd. Met de maatregel werd beoogd een passende reactie te bieden op jeugdigen met gedragsprobleem, die strafbare gedragingen begaan en voor wie de taakstraf te licht wordt bevonden. De taakstraf bood onvoldoende antwoord op de gedragsproblemen en deze problemen waren niet zodanig dat in deze een PIJ was aangewezen.³ De nieuwe maatregel – de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) – zou qua zwaarte moeten vallen tussen enerzijds de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden, al dan niet in combinatie met een taakstraf en anderzijds de maatregel PIJ. De wetswijziging had tot doel de rechter meer en betere instrumenten te geven om het gedrag van jeugdigen en hun positie in de maatschappij positief te veranderen. Behandeling, begeleiding en training buiten de gebruikelijke vrijheidsbenemende justitiële setting zijn dan ook de kernbegrippen van de maatregel. Ondanks dat de maatregel in combinatie met andere sancties kan worden opgelegd, blijkt uit de gepubliceerde uitspraken dat de GBM in de eerste jaren na de invoering vrijwel altijd kaal, zonder bijkomende straffen, werd opgelegd. De Hoge Raad heeft in 2011 de plek van de maatregel in het sanctiearsenaal nader bepaald:⁴ de verhouding tussen de GBM en de voorwaardelijke jeugd-

detentie met bijzondere voorwaarden leidt ertoe dat de zwaardere en intensievere interventies met een lange duur bij voorkeur in het kader van een GBM moeten worden opgelegd.⁵ De nadien gepubliceerde uitspraken laten zien dat de GBM, juist gelet op de zwaarte van de problematiek en de gekozen interventies, met een duur van maximaal een jaar in tijd tekortschiet. De maatregel blijkt vrijwel altijd in combinatie met een voorwaardelijke straf opgelegd te worden om zo de duur van interventies en nazorg maximaal twee jaar te laten duren. In de overwegingen van de rechter komt telkens terug dat de maatregel als te licht gezien wordt om het beoogde doel binnen de maximale duur van een jaar te bereiken. Een neveneffect hiervan is dat de uiteindelijk opgelegde sanctie zwaarder wordt doordat feitelijk een tweede punitief element aan de maatregel wordt toegevoegd. Dit druist naar mijn mening in tegen de oorspronkelijke gedachte van de GBM. Beoogd werd om de jeugdige een reactie op zijn strafbaar gedrag te geven die zowel een sanctionerend als een gedragsbeïnvloedend element zou bevatten, waarbij op het laatste element de nadruk moest komen te liggen.⁶ De wetgever heeft in dit verband bewust gekozen voor een nieuwe strafrechtelijke maatregel in plaats van een straf. In dit artikel zal deze veronderstelling nader worden uitgewerkt en zal de vraag worden gesteld of, en zo ja hoe teruggekeerd kan worden naar een vorm die aan de GBM meer recht doet als zelfstandige maatregel. Alvorens die vraag te beantwoorden zal ik eerst de gedragsbeïnvloedende maatregel inhoudelijk bespreken.

Totstandkoming van de GBM

Tot 1 januari 2008 konden harde kernjongeren of jeugdige veelplegers in het kader van de tenuitvoerlegging van hun straf een behandelmaatregel of heropvoedingsprogramma doorlopen op basis van een ondertoezichtstelling met machtiging uithuisplaatsing in een justitiële jeugdinrichting. Via deze civielrechtelijke kinderbeschermingsmaatregel was het mogelijk een jeugdige zijn vrijheid te benemen en hem in een gesloten setting voor opvoeding en behandeling te plaatsen. Dit werd gezien en gebruikt als een lichtere vorm van een PIJ. Een PIJ werd al gauw als te zwaar gezien. Een lichtere maatregel om het beoogde resultaat – gedragsverandering in een gedwongen kader – te bereiken kende het jeugdstrafrecht echter niet.⁷ Dit vormde de reden om een nieuwe maatregel te creëren: de gedragsbeïnvloedende maatregel. Met de GBM werd de mogelijkheid geïntroduceerd om met een kortere en lichtere maatregel het gedrag

1 Mr. B.J. de Groot is jeugdrechtadvocate bij De Groot & Rozenbeek Advocaten te Haarlem.

2 Wet van 20 december 2007, tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdzorg met het oog op verruiming van mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen (gedragsbeïnvloeding jeugdigen), *Stb.* 2007, 575.

3 *Kamerstukken I 2007/08, 30322, C, p. 3.*

4 De Minister van Justitie gaf in 2007 op vragen van de Kamer aan welke plek de maatregel zou moeten krijgen, *Handelingen II 2006/07, 81, p. 4361.*

5 HR 12 juli 2011, *NJ 2011/529.*

6 *Kamerstukken I 2007/08, 30322, C, p. 3.*

7 G. de Jonge, 'De Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen. De Kinderrechter kan nu echt alle kanten op', *Strafblad* 2008, p. 142-152. M.A.H. Kempen, 'Gedragsbeïnvloeding op maat. Nieuwe contouren in het jeugdstrafrecht', *AAE* 2008, p. 375-379.

te beïnvloeden en wel in de vorm van vrijheidsbeperking in plaats van vrijheidsontneming. De combinatie van een sanctionerende maatregel met een gedragsbeïnvloedend element zou volgens de wetgever moeten leiden tot een effectievere interventie bij jeugdigen met gedragsproblemen.⁸

Door de invoering van de Wet gesloten jeugdzorg verviel per 1 januari 2008 de mogelijkheid van het samenplaatsen van civiel- en strafrechtelijk geplaatste jongeren in justitiële jeugdinrichtingen.⁹ De onder toezicht gestelde jeugdige kan nog steeds met een machtiging van de kinderrechter in een instelling voor gesloten jeugdzorg worden geplaatst. Echter, deze plaatsen zijn bedoeld voor niet-criminele jeugdigen voor wie een gesloten residentieële behandeling is geïndiceerd.¹⁰ De toenmalige Minister van Justitie gaf aan dat het pedagogische element, de behandeling van de gedragsproblematiek, het voorkomen van verder afglijden en de bescherming van de samenleving beter vorm kan worden gegeven in een maatregel dan in een straf. Het gaat immers veelal om jeugdigen wiens problematiek ligt op het grensgebied van strafrecht en jeugdzorg.

De voor januari 2008 bestaande regelgeving bood diverse mogelijkheden om in de straf zowel een sanctionerend als een gedragsbeïnvloedend element te laten doorklinken. Behandellementen konden immers al in het kader van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf worden opgelegd. Echter, met het wetsvoorstel werd beoogd een duidelijker juridisch kader te creëren voor het opleggen van een (relatief) zware gedragsbeïnvloedende interventie. Het systeem van het jeugdstrafrecht zou eenvoudiger, transparanter en evenwichtiger worden als de middelen om te komen tot gedragsverandering in één sanctie zouden worden gebundeld.¹¹

Wettelijk kader

De GBM heeft zijn plek gekregen in de artikelen 77w-77wd Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen (Besluit GBM). De GBM kan worden opgelegd als enerzijds de ernst van het begane strafbare misdrijf of de veelvuldigheid van de begane misdrijven of voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf hiertoe aanleiding geven, en anderzijds de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de jeugdige verdachte.¹² Deze voorwaarden zijn cumulatief. De GBM kan

niet worden opgelegd als deze de ontwikkeling van de jeugdige naar verwachting in de weg zou staan. Als verdachte wordt zowel de veelpleger en harde kernjongere gezien, als ook een first offender die zich schuldig heeft gemaakt aan een ernstig strafbaar feit.¹³ De maatregel duurt zes tot twaalf maanden en kan eenmaal, voor maximaal dezelfde duur als waarvoor hij in eerste instantie was opgelegd, worden verlengd.¹⁴ Een appelmogelijkheid tegen de verlenging kent de wet niet.

Alvorens te beslissen de maatregel op te leggen wordt de kinderrechter voorgelicht door de Raad voor de kinderscherming (de Raad), die zich weer laat adviseren door ten minste één gedragsdeskundige. Met ingang van 1 april 2014 geldt voor de 18-23-jarigen dat een advies van de Raad achterwege kan blijven als er een advies ligt van een gedragsdeskundige.¹⁵ De Raad stelt een programma op dat de jeugdige moet doorlopen. Dit kan zijn deelname aan een residentieel programma in een door de kinderrechter aan te wijzen instelling of het volgen van een ambulante programma.¹⁶ Het programma kan uit verschillende gedragsinterventies bestaan, mits de duur valt binnen het tijdsbestek van de maatregel.¹⁷ Daar waar het programma voorziet in de mogelijkheid om – als dat gelet op de problematiek van de jeugdige nodig is – een vorm van jeugdzorg te bieden, sluit de GBM aan op de Wet op de jeugdzorg. De inhoud van het programma wordt niet overgelaten aan de instellingen die aan het programma uitvoering geven, maar aan de kinderrechter. De achterliggende reden is dat de GBM een reactie vormt op een strafbaar feit. Het is de kinderrechter die de proportionaliteit bewaakt.¹⁸

Gelijk met de GBM wordt ook de duur van de vervangende jeugddetentie bepaald.¹⁹ De vervangende jeugddetentie geldt voor die gevallen waarin de jeugdige zich niet houdt aan de voorwaarden die zijn vastgelegd in het programma en bedraagt maximaal een maand voor elke maand waarvoor de maatregel is opgelegd. De rechter kan per 1 april 2014 bij vonnis bevelen dat de GBM dadelijk uitvoerbaar wordt verklaard. Hij kan hier ambtshalve toe besluiten, dan wel op vordering van de officier van justitie. In hoger beroep kan het hof ambtshalve dit bevel opheffen of op verzoek van het Openbaar Ministerie of de veroordeelde.²⁰

8 Kamerstukken II 2006/07, 30322, nr. 8, p. 4.

9 Wet van 20 december 2007, houdende wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat in gevolge de wet in gesloten setting (gesloten jeugdzorg), Stb. 2007, 578.

10 Kamerstukken II 2005/06, 30332, nr. 3, p. 1-11 (MvT).

11 Kamerstukken II 2006/07, 30332, nr. 8, p. 5; *Handelingen II 2006/07*, p. 81-4361, M.R. Bruning, M.P. de Jong, T. Liefwaard, P.M. Schuyt, J.E. Doek en T.A.H. Doreleijers, *Wegwijs in het jeugdsanctierecht. Onderzoek naar het juridisch kader voor de zwaarste jeugdsancties in theorie en praktijk*, Nijmegen (Wolf Legal Publishers) 2011.

12 *Handelingen I 2007/08*, p. 15-642, J.E. Doek, P. Vlaardingbroek, *Jeugdrecht en jeugdzorg*, Amsterdam: Elsevier Juridisch 2009, p. 556-564. A.P. van der Linden, F.G.A. ten Siethoff, A.E.I.J. Zeijlstra-Rijpstra, *Jeugd en recht*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2009, p. 176-177.

13 Art. 77w lid 1 Sr.

14 Art. 77w lid 3 resp. 77wd Sr.

15 Art. 77w leden 2 (nieuw) en 3 Sr. Een regeling voor de weigerende observandus kent de maatregel niet. De achterliggende reden is tweërlei: de jeugdige hoeft niet in te stemmen met de maatregel en de problematiek kan te ernstig zijn voor de maatregel (*Handelingen I 2007/08*, 30322, nr. C, p. 7).

16 Plaatsing in een justitiële jeugdinrichting of in een instelling voor gesloten jeugdzorg is in het kader van een GBM niet mogelijk, aldus *Kamerstukken II 2005/06*, 30332, nr. 3, p. 6 en 20 en *Kamerstukken II 2006/07*, nr. 8, p. 3; als ook Rb. Amsterdam 11 maart 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ4803.

17 Stb. 2008, 23, NvT, p. 6.

18 M.A.H. Kempen, 'Gedragsbeïnvloeding op maat. Nieuwe contouren in het jeugdstrafrecht', *AA 2008*, p. 376. *Kamerstukken II 2005/06*, 30332, nr. 3, p. 2.

19 De vervangende jeugddetentie betreft geen kale jeugddetentie, maar het verplicht volgen van het programma YOUTURN.

20 Art. 77w leden 6 en 7 (nieuw).

De rechter kan – en in de praktijk doet hij dat vrijwel altijd – in het vonnis bepalen dat de vervangende jeugddetentie na meerderjarigheid niet wordt omgezet in vervangende hechtenis. De omzetting naar het volwassen gevangenisregime wordt niet in het belang van de jeugdige gezien en zal eerder schadelijk zijn.²¹ De jeugdige kan tegen de omzetting van de maatregel in vervangende jeugddetentie bezwaar aantekenen binnen veertien dagen nadat de kennisgeving van de omzetting door de officier van justitie aan hem is betekend.²² De rechter toetst dan of de omzetting proportioneel is. In de praktijk wordt de vervangende hechtenis vaak gedeeltelijk ten uitvoer gelegd als de jeugdige bezwaar heeft aangetekend. Deze kortdurende vrijheidsbeneming wordt ook wel als ‘time-out’ aangeduid. Het doel van deze kortdurende vrijheidsbeneming (maximaal vier weken) is om de veroordeelde te stimuleren opnieuw actief medewerking te verlenen aan het programma. Deze time-outregeling wordt per 1 april 2014 gelegaliseerd door de op dat moment in werking tredende Wet Adolescentenstrafrecht.²³ Verder wordt het dan ook mogelijk dat de jeugdige onder elektronisch toezicht wordt gesteld. Daarnaast kan hij in nachtdetentie worden genomen.²⁴

De eenmaal opgelegde maatregel kan tijdens de looptijd worden gewijzigd als dit in het belang van de jeugdige is, ook in die gevallen dat het niet naar behoren verlopen van de maatregel niet aan de jeugdige kan worden verweten.²⁵ De praktijk krijgt zo meer flexibiliteit om te reageren op onvoorziene situaties die om bijstelling van het programma vragen. Als de uitvoering van de gedragsmaatregel niet goed verloopt of een verlenging noodzakelijk is, komt de Raad weer in beeld en meldt dit aan het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie kan vervolgens, indien nodig, de kinderrechter om een wijziging van de inhoud van de GBM verzoeken.²⁶ Anders dan bij het niet goed verlopen van de uitvoering van bijzondere voorwaarden, kan de jeugdige niet zelf de kinderrechter verzoeken om een wijziging.²⁷ Tot slot eindigt per 1 april 2014 de GBM van rechtswege als een nieuwe maatregel (Pij of GBM) onherroepelijk wordt.²⁸

Uitvoering

Alvorens een GBM wordt opgelegd, wordt eerst de noodzaak en haalbaarheid van de maatregel onderzocht. Het verzoek aan de Raad om een haalbaarheidsonderzoek wordt in de helft van de gevallen gedaan door de kinderrechter of de jeugdreclassering. In de overige gevallen is het de Raad

zelf die besluit een GBM-onderzoek op te starten.²⁹ Het onderzoek geschiedt aan de hand van drie selectiecriteria.³⁰ Centraal in het onderzoek staat de vraag of de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de jeugdige.³¹

Het eerste criterium luidt of de jeugdige behoort tot de doelgroep. Er wordt gekeken naar:

- problematiek, strafmaat en recidiverisico;
- noodzaak voor hulpverlening met het oog op recidive en ontwikkeling van de jeugdige;
- behandelbaarheid, motivatie en detentiegeschiktheid;
- alternatieve kaders.

Op basis van persoon(lijkheid)skenmerken en context wordt bekeken binnen welk juridisch kader de beste hulp, begeleiding, zorg en/of behandeling geboden kan worden. Als contra-indicaties voor een GBM worden gezien de niet-behandelbaarheid van het gedrag en zware verslaving. Niet-meewerkende ouders daarentegen worden niet als een contra-indicatie beschouwd, omdat ouders niet gedwongen kunnen worden mee te werken. Tot slot geldt dat een licht verstandelijke handicap evenmin een contra-indicatie voor een GBM is. Wel dient dan te worden nagegaan of de jeugdige de maatregel begrijpt en het doel ervan en de consequentie van de vervangende jeugddetentie bij het niet nakomen van afspraken overziet.³²

Nadat vastgesteld is dat een jeugdige behoort tot de doelgroep, wordt door de Raad de haalbaarheid van het juridisch kader uitgezocht met ondersteuning van het Openbaar Ministerie. Het strafbare feit, dan wel veelvuldigheid aan gepleegde strafbare feiten (al dan niet in het verleden) dienen dusdanig zwaar te zijn dat een GBM gerechtvaardigd is. Als ook aan dit tweede selectie criterium wordt voldaan, krijgt de jeugdreclassering van de Raad de opdracht te onderzoeken of de GBM haalbaar en uitvoerbaar is. Hiervoor wordt contact gezocht met de jeugdige, diens ouders, het gezin en eventueel het omringende netwerk, met zorgaanbieders en met de Raad.

Bij het samenstellen van het programma dat als strafadvies naar de kinderrechter gaat, kan gebruik worden gemaakt van zowel reeds bestaande aanpakken die veelal een intensieve training bieden onder een strakke regie, maar er kunnen ook nieuwe aanpakken worden ontwikkeld. Gedacht kan worden aan de bestaande aanpakken als ITB als op het individu wordt gefocust en aan Multisysteemtherapie (MST), Functionele gezinstherapie of Functional Family Therapy (FFT) als verbetering van het functioneren van het gehele gezin wordt beoogd. Door verschillende aanpakken

21 Art. 77wc Sr. Kamerstukken II 2005/06, 30332, nr. 3, p. 4 en 21.

22 Art. 77wc lid 4 jo. art. 77p lid 3 Sr.

23 Art. 77wc lid 5 (nieuw) Sr.

24 J.A.C. Bartels, 'Adolescentenstrafrecht I', *Trema* november 2013, p. 302-208 en J.A.C. Bartels, 'Adolescentenstrafrecht II', *Trema* december 2013, p. 364-368.

25 Kamerstukken II 2006/07, 30332, nr. 9, p. 3.

26 Art. 77wc lid 2 Sr. Kamerstukken II 2005/06, 30332, nr. 3, p. 21.

27 Kamerstukken II 2006/07, 30332, nr. 9, p. 3. *Handelingen I 2007/08*, p. 639.

28 Art. 77w lid 12 (nieuw) Sr.

29 Andere initiatiefnemers zijn de officier van justitie, het NIPD, de jeugdreclassering, de raadkamer van de rechtbank of hof en het justitieel casusoverleg (JCO).

30 B. Spoel, *Methodische handreiking Gedragsbeïnvloedende Maatregel*, Utrecht, maart 2011.

31 Kamerstukken II 2005/06, 30332, nr. 3, p. 21.

32 W. Buysse, A. Maarschalkerweerd, L. Loef, N. Hilhorst, *Overwegingen voor het adviseren van een gedragsbeïnvloedende maatregel*, Amsterdam 2010.

te combineren wordt een programma op maat aangeboden. De meerwaarde van de maatregel is de mogelijkheid om meerdere aanpakken te combineren en binnen een samenhangend programma onder een juridische titel te kunnen toepassen. Voor de invulling van het programma moet vooral worden gedacht aan het combineren van een of meer bestaande leertrajecten met individuele trajectbegeleiding, eventueel ook in combinatie met begeleiding van het gezin.³³

Uiteindelijk resulteren de inspanningen van de Raad en de jeugdreclassering in een pré-strafadvies dat de officier van justitie meeneemt naar zitting. Voor de kinderrechter is het uiteindelijk van belang dat de beschikbaarheid van de gedragsinterventies gegarandeerd is en dat het voorgestelde programma zo concreet mogelijk is uitgewerkt: de behandel domeinen, de doelen, wie behandelt en de volgorde van de in te zetten interventies moeten duidelijk zijn.³⁴ De opbouw van het programma is zodanig dat de jeugdige geleidelijk steeds meer op eigen benen leert staan.³⁵ In de uitspraak wordt bepaald aan welke gedragsverandering gewerkt gaat worden, de intensiteit en de duur van de maatregel, of er een combinatie is met andere sancties en welke zorgmodules worden ingezet. Het vonnis vormt daarna het werkplan voor de jeugdreclassering, die de jeugdige ook feitelijk begeleidt. Dit laatste betekent dat toezicht wordt gehouden en dat waar nodig de verschillende onderdelen op elkaar worden afgestemd. De Raad bewaakt als casusregisseur op afstand de afspraken en termijnen en wijst zo nodig organisaties op hun verantwoordelijkheden.³⁶

De praktijk

Bij de start van de GBM werd gesproken van een verwachte instroom van 750 jeugdigen per jaar. Na de impactanalyses van Significant in 2009 en 2010 is de verwachte instroom eerst bijgesteld naar 150 tot 250 per jaar en vervolgens naar 130 per jaar vanaf 2013.³⁷ Recentere cijfers laten echter zien dat de maatregel sinds de invoering in 2008 15 keer, 92 in 2009, 87 in 2010, 71 in 2011 en in 2012 84 keer is opgelegd.³⁸

Sinds de invoering van de GBM zijn 89 uitspraken gepubliceerd waarin geoordeeld is of de maatregel moest worden opgelegd. Deze uitspraken zijn geanalyseerd op de afweging waarom de maatregel wel of niet moest worden opgelegd. In deze rechtspraak valt op dat een aantal afwegingen vaak terugkomt en dat deze in te delen zijn in drie categorieën: 1. de afweging GBM versus voorwaardelijke PIJ bij mislukken

van de maatregel; 2. de invulling van de interventie noopt tot afweging tussen GBM en voorwaardelijke straf; en 3. de afweging tussen GBM en PIJ, waarbij van belang is of met de eerste maatregel de beoogde motivatie aanwezig is en het behandelperspectief reëel is.³⁹ Uit de rechtspraak blijkt dat nader gekeken moet worden of de GBM in de huidige vorm wel voldoet aan de oorspronkelijke wens van één sanctie als reactie op en verbetering van gedrag.

Ad 1. GBM versus voorwaardelijke PIJ

Voorwaarden, therapieën en behandelingen kunnen als de aard en ernst van het feit c.q. de feiten daartoe nopen zowel opgelegd worden bij een voorwaardelijke PIJ-maatregel als bij een GBM. Een eerste veel terugkomende overweging om uiteindelijk geen GBM op te leggen luidt dat de voorwaardelijke PIJ-maatregel in tegenstelling tot de GBM betere waarborgen biedt voor de continuïteit en het welslagen van de noodzakelijk geachte behandeling. Hierbij wordt expliciet stilgestaan bij de gevolgen die intreden bij het mislukken van behandeling. Immers, bij het mislukken van een GBM volgt vervangende jeugddetentie en bij het mislukken van een voorwaardelijke PIJ-maatregel volgt alsnog – maar dan in een dwingendere en langdurige vorm – de noodzakelijk geachte behandeling. Een tweede vaak terugkomende afweging binnen dit kader is de duur van de behandeling. Een GBM duurt, zonder verlengingsverzoeken, tussen de 6 en 12 maanden. De voorwaardelijke PIJ-maatregel daarentegen kan zorgen voor een behandeling van 2 jaar.⁴⁰

Ad 2. GBM versus voorwaardelijke straf

De tweede veel terugkomende overweging om geen GBM op te leggen is van praktische aard. De GBM geeft geen ruimte voor dadelijk uitvoerbaar verklaren van de maatregel zodat niet direct met behandeling kan worden gestart, tenzij beide partijen afstand doen van het recht op hoger beroep.⁴¹ De kinderrechter kan dan ook de kans dat mogelijk hoger beroep zal worden ingesteld, mee laten wegen bij de beslissing al dan niet de maatregel op te leggen. Een hoger beroep betekent een mogelijk uitstel van de noodzakelijk geachte behandeling. Als het van belang is voor de zo gunstig mogelijke ontwikkeling van de jeugdige dat behandeling aansluitend aan de detentie plaatsvindt, kan de kinderrechter de dadelijke uitvoerbaarheid van bijzondere voorwaarden die gelden bij een voorwaardelijke veroordeling gelasten. Artikel 77za Sr schrijft dan wel voor dat het gaat om een geval waarin zonder behandeling een grote kans op recidive bestaat. Het moet dan gaan om recidive van een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantast-

33 Kamerstukken II 2005/06, 30332, nr. 3, p. 7.

34 Zie Rb. Den Haag 1 augustus 2013 (ECLI:NL:RBDHA:2013:9716) waar geoordeeld is dat voorgesteld programma te vaag is waardoor GBM niet wordt opgelegd.

35 Kamerstukken I 2007/08, 30332, nr. C, p. 9.

36 Kamerstukken II 2006/07, 30332, nr. 10, p. 4. B. Spoel, a.w.; M.R. Bruning, e.a., a.w.

37 V. Drost, M. van der Grift en W. Jongebreur, 'Impactanalyse GBM 2010. Impact van de gedragsbeïnvloedende maatregel ruim twee jaar na invoering', Barneveld: Significant 2010.

38 UNICEF Nederland en Defence for Children, Jaarbericht 2013.

39 Hiervoor zijn alle op www.rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken onderzocht tot 1 januari 2014 waarin geoordeeld is al dan niet een GBM op te leggen.

40 Zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 15 februari 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ4382; Hof Arnhem 11 februari 2011, ECLI:NL:GHARN:2011:BP4413; Rb. 's-Gravenhage 20 december 2012, ECLI:NL:2012:BZ1027; Rb. Breda 12 juni 2012, ECLI:NL:RBRE:2012:BW8360.

41 Hof Den Haag 15 februari 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ4382; Rb. Utrecht 4 december 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY6621.

baarheid van het lichaam van een of meer personen.⁴² Dit blijkt de reden te zijn om in sommige gevallen af te zien van de GBM, daar deze regeling niet voor de GBM geldt.

Een praktische overweging daarentegen om juist wel een GBM op te leggen is van financiële aard. Behandelprogramma's als MTFC (Multidimensional Treatment Foster Care) kunnen alleen gefinancierd worden binnen een GBM.⁴³ Het MTFC-traject duurt minimaal zes maanden. MTFC opleggen als een van de interventies binnen een GBM sluit ook aan bij hetgeen de wetgever beoogde, namelijk dat als een behandelingsprogramma van minimaal zes maanden wordt overwogen, deze moet worden opgelegd in het kader van een GBM en niet als bijzondere voorwaarde.⁴⁴ De Hoge Raad heeft dit in 2011 nog aangescherpt door te oordelen dat de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit ook meebrengen dat voorwaarden die bijzonder intensief van aard zijn bij voorkeur worden toegepast in het kader van een maatregel.⁴⁵

Ad 3. GBM versus PIJ

De derde veelvoorkomende overweging om al dan niet een GBM op te leggen ziet op motivatie en behandelperspectief. Bij de beantwoording van de vraag of een GBM de meest passende sanctie is, wordt in de praktijk ook gekeken naar de houding en problematiek van de jeugdige en de pedagogische vaardigheden van ouders indien de maatregel ambulantly moet worden uitgevoerd.⁴⁶ Zoals al eerder in dit artikel benoemd, zou de houding van de ouders geen rol mogen spelen bij de beraadslaging. De praktijk laat anders zien. De verwachting dat langdurige behandeling nodig zou zijn, gecombineerd met ontkenning van de problematiek door jeugdige en/of zijn ouders kan leiden tot de slotsom geen GBM op te leggen maar voor een PIJ-maatregel te kiezen.⁴⁷

Al met al kan geconcludeerd worden dat de gepubliceerde uitspraken laten zien dat het GBM-onderzoek met enige regelmaat wordt ingezet voor die gevallen die eigenlijk zwaardere (niet strafrechtelijke) problematiek vertonen dan waarvoor behandelinstrumenten voor handen zijn. Het ontbreken van de mogelijkheid om de maatregel te allen tijde onmiddellijk in te zetten na de uitspraak is eveneens een terugkerend argument om te concluderen dat de GBM niet het gewenste effect zal opleveren. De maatregel is te licht en/of biedt te weinig handvatten dan in eerste instantie was beoogd.

Bijkomende straffen

Uit de gepubliceerde uitspraken van de eerste jaren dat de GBM kon worden opgelegd, blijkt dat de interventie – zoals ook was beoogd – met name via het ambulante kader gerealiseerd moest worden.⁴⁸ Er was doorgaans sprake van recidive, meerdere feiten op de tenlastelegging en een falen van eerdere (civielrechtelijke) hulpverlening. In sommige gevallen werd de maatregel opgelegd voor vijf tot zeven bewezenverklarde strafbare feiten.⁴⁹ Met andere woorden, de maatregel werd opgelegd voor de zwaardere zaken waarin de jeugdige toch nog een laatste kans werd geboden om in het ambulante kader tot gedragsverandering te komen. In het merendeel van de uitspraken valt op dat de GBM kaal werd opgelegd en dus zonder bijkomende straffen.

In de aanloop naar het arrest van de Hoge Raad in 2011⁵⁰ valt een verandering in de rechtspraak op. De maatregel wordt verder uitgebreid en aangevuld. Het uitsluitend opleggen van de maatregel op zich lijkt niet (meer) voldoende te zijn. De toenmalige Minister van Justitie gaf reeds aan dat als de kinderrechter een zwaarder bestraffend element van belang achtte, het mogelijk moest zijn de GBM te combineren met een straf als jeugddetentie.⁵¹ De jurisprudentie laat echter zien dat een combinatie aan straffen niet wordt opgelegd wegens een punitieve reden, maar om (na)zorg te verplichten. Er wordt namelijk steeds vaker een deels voorwaardelijke straf met een proeftijd van twee jaar met daaraan gekoppeld de bijzondere voorwaarde Maatregel Hulp en Steun opgelegd.⁵² Als reden voor de extra maatregel wordt telkens benoemd dat nazorg noodzakelijk is ondanks dat behandelprogramma's als ITB-harde kern en FFT onderdeel uitmaken van de GBM. Via de Maatregel Hulp en Steun wordt een extra jaar hulp en begeleiding gewaarborgd.⁵³ Oftewel, op voorhand is al duidelijk dat de GBM van te korte duur is om het beoogde gedragsverandering te bereiken. Feitelijk wordt de GBM dus, door het opleggen van een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden, met maximaal een jaar verlengd en hierdoor dus verzwakt. De maatregel wordt verzwakt doordat niet het sanctionerende element (de reactie op strafbare feit) dit vereist, maar omdat de duur te kort is voor een effectieve gedragsinterventie. Een te kort tijdsbestek om behandeling, begeleiding en nazorg te bieden.⁵⁴

42 De dadelijke uitvoerbaarheid zoals neergelegd in art. 77za Sr is ingevoerd op 1 april 2012.

43 Zie ook H.J.M. Goldschmidt, 'De gedragsbeïnvloedende maatregel, invloed of overvloed?', *FJR* 2011/63.

44 Rb. Zwolle-Lelystad 8 mei 2012, ECLI:NL:RBZLY:2012:BW7376; Rb. 's-Gravenhage 22 december 2011, ECLI:NL:RBSCR:2011:BZ0645; Hof Leeuwarden 7 september 2011, ECLI:NL:2011:BS8940.

45 HR 12 juli 2011, *NJ* 2011/529.

46 Rb. Den Haag 30 mei 2013, ECLI:NL:RBZLY:2013:6706; Hof 's-Hertogenbosch 23 februari 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BV6697; Rb. Utrecht 20 juni 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ8468.

47 Hof 's-Hertogenbosch 23 februari 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BV6694. Anders: Rb. Utrecht 6 september 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BR6966.

48 *Kamerstukken II* 2006/07, 30332, nr. 8, p. 3.

49 Zie bijvoorbeeld Rb. 's-Gravenhage 4 december 2008, ECLI:NL:RBSCR:2008:BG6294; Rb. Dordrecht 16 april 2009, ECLI:NL:RBDOR:2009:BI1656; Rb. Zwolle-Lelystad 15 oktober 2009, ECLI:NL:RBZLY:2009:BK0709.

50 HR 12 juli 2011, *NJ* 2011/529.

51 *Handelingen II* 2006/07, p. 4361.

52 Zie ook voor wat betreft de evaluatie van de eerste jaren B. Bijl, R.M. Eemshuistra en E.E. Campbell, *Straffe invloed. Evaluatie van de Gedragsbeïnvloedende maatregel*, Duvendrecht: WODC 2011.

53 Zie bijvoorbeeld Rb. Alkmaar 21 april 2010, ECLI:NL:RBALK:2010:BM1879; Rb. Zwolle-Lelystad 15 juli 2010, ECLI:NL:RBZLY:2010:BN4427; Rb. Groningen 7 februari 2011, ECLI:NL:RBGRO:2011:BO3810.

54 *Handelingen II* 14 juni 2007, p. 81-4361.

Nazorg

Nut en noodzaak van re-integratie en nazorg zijn in het jeugdstrafrecht verankerd via internationale en nationale regelgeving.⁵⁵ Nazorg draagt bij aan het terugdringen van de recidive en dat is de reden dat de wet sinds 1 juli 2011 voorziet in een stelsel van voorwaardelijke beëindiging van deze maatregel.⁵⁶ Met het voorwaardelijk eindigen van de PIJ ontstaat een periode van verplichte nazorg, namelijk verplicht reclasseringstoezicht. Tijdens deze periode dient de jeugdige zich aan de in artikel 77ta Sr opgesomde voorwaarden te houden (geen strafbare feiten plegen en reclasseringsbegeleiding). Er is uitdrukkelijk gekozen voor een verplichte begeleiding. In situaties waarin de jeugdige onwillig is, bestaat er een overtuigend middel hem tot medewerking te krijgen.⁵⁷ Als de jeugdige zich immers niet gedraagt naar de aanwijzingen van de jeugdreclassering of recidiveert, dan kan de kinderrechter bevelen dat hij voor maximaal 1 jaar wordt teruggeplaatst in een behandelingsrichting. Ook bestaat de mogelijkheid dat bij goed gedrag het voorwaardelijke einde van de PIJ-maatregel door een kinderrechter omgezet wordt in een onvoorwaardelijk einde. Dit bestaat niet voor de GBM ondanks dat de doelstelling van beide sanctiemaatregelen dezelfde is: gedragsverandering ten positieve.

Bij de totstandkoming van de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ werd in 2008 de GBM wel in combinatie met nazorg genoemd. De Staatssecretaris van Justitie schreef de Tweede Kamer in een brief dat het in het belang is van alle jeugdigen die in een jeugdinstelling verblijven uit hoofde van jeugd detentie – de vervangende jeugd detentie daaronder niet begrepen – of uit hoofde van een PIJ-maatregel, dat zij aan het einde van dit verblijf verplichte nazorg krijgen. Hij verwees naar de GBM in combinatie met jeugd detentie of een PIJ-maatregel. Artikel 4 Besluit GBM stelt immers dat het GBM-programma in die gevallen voorziet in begeleiding van de jeugdige bij een verantwoorde terugkeer in de samenleving. De staatssecretaris overwoog daarbij expliciet om de uitvoering ervan *'zoveel als mogelijk, bij de administratie te leggen en geen deel uit te laten maken van de afwegingen van de rechter met betrekking tot een op te leggen straf of maatregel'*.⁵⁸

Het is opmerkelijk dat de nazorg alleen wordt genoemd in combinatie met de vrijheidsbenemende varianten van de maatregelen. Immers, ook in geval van ambulante behandeling kan nazorg van belang zijn voor het welslagen van de gedragsverandering. Terugval en dus kans op recidive

komt immers ook in deze situaties voor. De praktijk laat dat zien door het oprekken van de duur van de maatregel door een koppeling van de GBM aan voorwaardelijke sancties. Indirect wordt hiermee hetzelfde doel bereikt als bij voorwaardelijke beëindiging van de PIJ. Ten overvloede wordt opgemerkt dat met de invoering van de adolescentenstrafrecht wel de voorwaardelijke beëindiging van jeugddetentie wordt geïntroduceerd. Een dergelijke regeling geldt niet voor de GBM.⁵⁹

Doel heiligt de middelen of noodzaak tot bijstelling?

De jurisprudentie laat zien dat sinds de invoering van de GBM de plaats van de maatregel in het sanctie-arsenaal is gewijzigd ten opzichte van de bedoeling van de wetgever. De maatregel zou volgens de wetgever alleen worden opgelegd als de ernst van het begane misdrijf of de veelvuldigheid van de begane misdrijven of voorafgaande veroordelingen wegens een misdrijf hiertoe aanleiding gaven. Voorts zou het ingrijpen noodzakelijk moeten zijn voor de duur van 6 tot 12 maanden. De Hoge Raad scherpte de voorwaarden verder aan door te oordelen dat als de voorwaarden/behandelingen langer zouden duren dan 6 maanden of bijzonder intensief van aard zouden zijn, deze gelet op de proportionaliteit en subsidiariteit zouden moeten worden opgelegd in het kader van een GBM in plaats van een voorwaardelijke veroordeling.⁶⁰ De praktijk heeft echter laten zien dat de duur van de maatregel te kort is om de beoogde gedragsverandering te bereiken. Door middel van aanvullende voorwaardelijke straffen wordt de maatregel opgerekt en verzwaaard tot een andere maatregel dan de wetgever en Hoge Raad voor ogen hadden. Ik vraag mij dan ook af of niet in het kader van de rechtseenheid de nieuwe, blijkens de gepubliceerde uitspraken door de praktijk telkens opgelegde bijkomende straffen moeten worden gelegaliseerd en worden verwerkt tot een nieuwe GBM.

De praktijk laat zien dat voor de jeugdige een programma op maat moet worden opgesteld en dat dit in de praktijk ook gebeurt. Eenmaal opgelegd is de maatregel niet direct uitvoerbaar doordat de appeltermijn moet worden afgewacht. Het opstellen van een programma op maat kost tijd; een periode die de jeugdige vaak in detentie doorbrengt en die langer zou kunnen duren indien een hoger beroep tegen de opgelegde GBM wordt overwogen. Dit is de reden waarom soms wordt afgezien van de maatregel en de noodzakelijk geachte behandeling als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd bij een deels voorwaardelijke jeugddetentie. Dit terwijl de GBM eigenlijk de voorkeur zou hebben, omdat die meer in het belang van de jeugdige is. Het is dan bijzonder dat de maatregel zoals deze tot 1 april 2014 geldt niet dadelijk van start kan gaan, terwijl de wet voor andere sancties deze mogelijkheid wel kent door middel van de dadelijk uitvoerbaarheidsverklaring zoals vastgelegd in artikel 77za

55 Rule 79 United Nations Rules for Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (The Havana Rules) en rule 100 European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures.

56 Wet van 13 december 2010 tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties, Stb. 2010, 818.

57 Kamerstukken II 2008/09, 31915, nr. 3, p. 25.

58 Kamerstukken II 2007/08, 24587, nr. 282 (Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 19 mei 2008).

59 Art. 77ja-77jc Sr (nieuw).

60 M.R. Bruning e.a., a.w.

Sr. Deze ommissie is met de invoering van het adolescentenstrafrecht weliswaar verholpen. Maar het is spijtig dat gelijk met deze wijziging niet ook het hiervoor beschreven andere struikelblok uit de praktijk is meegenomen.

Uit de gepubliceerde uitspraken volgt dat de duur van de maatregel als te kort wordt beschouwd. De mogelijkheid om de maatregel voor een kortere duur dan 12 maanden op te leggen ben ik niet in de gepubliceerde uitspraken tegengekomen. Eerder lijkt de Raad een langere termijn noodzakelijk te achten om behandeling en nazorg te realiseren. Dit is de reden om naast de maatregel een deels voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden op te leggen met daaraan gekoppeld een proeftijd van 2 jaar. Het afronden en bieden van nazorg is bij de PIJ-regeling wel wettelijk geregeld via de voorwaardelijke beëindiging. Het laatste jaar van de PIJ wordt gebruikt voor nazorg en eventuele resocialisatie. Een gelijkschakeling door eenzelfde regeling op de GBM van toepassing te verklaren, zou meer recht doen aan de GBM. Voor de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ geldt dat goed gedrag wordt beloond doordat de maatregel voortijdig beëindigd kan worden. Aan de andere kant geldt dat bij een terugslag in het gedrag een (tijdelijke) terugkeer naar een behandelinstelling volgt; een hervatting van een behandeltraject – na tussenkomst van een kinderrechter – als de praktijk heeft laten blijken dat de jeugdige er nog niet klaar voor was. Een dergelijke regeling waarin nazorg verplicht is, kent de GBM niet, terwijl de wetgever de noodzaak ervan wel heeft onderkend. Een gelijkschakeling met de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ-regeling zou naar mijn mening meer recht doen aan de gedachte dat gehandeld wordt in het belang van het kind. Verder schept het duidelijkheid doordat de jeugdige weet waar hij/zij aan toe is. Daarnaast wordt goed gedrag beloond doordat de kinderrechter de maatregel niet alleen kan opleggen maar ook kan beëindigen.

Een regeling die zowel voorziet in een dadelijke uitvoerbaarheid, als in een voorwaardelijke beëindiging van de maatregel gelijk aan die van die PIJ, zou de GBM meer recht doen.⁶¹ Meer recht doen aan een eigen entiteit in plaats van straffen en maatregelen te combineren om zo het oorspronkelijke doel, zijnde gedragsverandering, te kunnen realiseren. Het zou mooi zijn geweest als met de invoering van het adolescentenstrafrecht de in de praktijk ontwikkelde aanpassingen alle waren doorgevoerd. De GBM zou dan na bijstelling niet meer de vreemde eend in de (nazorg) bijt zijn, maar voldoen aan de (aangepaste) middelen.

61 De voorgestelde wijzigingen zullen ook een gelijktrekking opleveren met de maatregel voor volwassenen: de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van de ter beschikking gestelde als bedoeld in art. 38h Sr.