

Vergaderjaar 2011–2012

**33 203**

## **Evaluatie van de Wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdzorg met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen (gedragsbeïnvloeding jeugdigen)**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2012

Op 1 februari 2008 is de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen (Kamerstukken 30 332) in werking getreden. In deze wet is de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige, ook wel de gedragsmaatregel genoemd, geïntroduceerd. Artikel IV van de wet bepaalt dat binnen drie jaren na inwerkingtreding een verslag aan de Staten-Generaal wordt gezonden over de effecten en doeltreffendheid in de praktijk van deze gedragsmaatregel alsmede een standpunt inzake de wenselijkheid van behoud daarvan.<sup>1</sup> Met deze brief geef ik uitvoering aan deze bepaling. Door onderzoeksbureau PI Research is de gedragsmaatregel geëvalueerd. Deze evaluatie, die in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is uitgevoerd, is vastgelegd in het rapport *Straffe invloed, evaluatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel*. Als bijlage treft u dit rapport aan.<sup>2</sup> In deze brief informeer ik uw Kamer over deze evaluatie en mijn standpunt inzake de wenselijkheid van behoud van de gedragsmaatregel.

#### **Inleiding**

Allereerst schets ik hieronder de kaders van de gedragsmaatregel. Vervolgens komen de bevindingen van PI Research aan de orde en geef ik mijn reactie op de evaluatie voor zover deze de invoering van de gedragsmaatregel betreft. Hierbij ga ik ook in op de plaats die de gedragsmaatregel inneemt in het sanctiestelsel voor jeugdigen. Tot slot kijk ik vooruit; ook in het sanctiestelsel voor jeugdigen en jongvolwassenen in het kader van het adolescentenstrafrecht zal de maatregel een belangrijke rol spelen.

#### **De gedragsmaatregel**

De gedragsmaatregel kan door de rechter aan een minderjarige worden opgelegd bij een ernstig misdrijf of bij veelvuldige recidive van misdrijven. De maatregel beoogt voor de groep jeugdigen van wie

<sup>1</sup> Stb. 2007, 575, artikel IV.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wegens achtergrondproblematiek recidive wordt verwacht of die reeds hardnekkig delictgedrag hebben ontwikkeld een passende reactie te bieden die hun criminele carrière stopt en verder afglijden voorkomt. De maatregel behelst zowel een component van straf als van zorg en krijgt vorm in een samengesteld pakket van gedragsinterventies gecombineerd met begeleiding en toezicht. De deelname aan het programma van de maatregel is niet vrijblijvend; wanneer de jeugdige niet meewerkt, wordt vervangende jeugddetentie ten uitvoer gelegd. Aan de andere kant is het speciaal op de jeugdige toegespitste programma gericht op het behandelen of begeleiden van de jeugdige in verband met de achtergrondproblematiek die aan het criminele gedrag ten grondslag ligt.

### **De evaluatie**

De centrale vraagstelling van het onderzoek was in hoeverre de met de wetswijziging beoogde mogelijkheden en wijzigingen in de praktijk worden gebruikt. De onderzoekers verrichtten de evaluatie in drie arrondissementen.

Ter beantwoording hebben de onderzoekers onder meer een planevaluatie uitgevoerd van de wetswijzigingen die gelijktijdig met de invoering van de maatregel zijn doorgevoerd. Het rapport gaat daarnaast in op de implementatie van de nieuwe maatregel en beschrijft tenslotte ontwikkelingen in het opleggen van jeugdsancties.

#### *Bevindingen evaluatie*

De genoemde planevaluatie is uitgevoerd om zicht te krijgen op de theoretische onderbouwing van de wetswijzigingen en op de effecten die van deze wijzigingen zouden mogen worden verwacht. Deze analyse is door de onderzoekers verricht vanuit een pedagogisch perspectief. Daarbij is de aandacht gericht op het kader -de gedragsmaatregel- dat wordt geschapen om de pedagogische doelen van (her)opvoeding en gedragsbeïnvloeding te kunnen realiseren. De onderzoekers constateren daarbij dat de wetgever bij de invoering van de gedragsmaatregel is uitgegaan van de inzet van bewezen effectieve interventies. De onderzoekers geven aan dat nadrukkelijker had moeten worden stilgestaan bij de wijze waarop een gedragsverandering concreet tot stand zou moeten komen.

De onderzoekers zijn van oordeel dat de wetgever duidelijk heeft gemotiveerd waarom de ten tijde van de invoering van de wetswijzigingen geldende praktijk niet meer voldeed en waarom verbetering gewenst was. De veranderingen in het jeugdstrafrecht, waarmee de gedragsmaatregel werd geïntroduceerd, berustten op drie deels pedagogische bezwaren. Zo zou het sanctiepalet te weinig gedifferentieerd zijn geweest, bestonden er beperkte mogelijkheden voor maatwerk en waren er belemmeringen om prompt in te grijpen in situaties waarin het gedurende de tenuitvoerlegging mis ging. De onderzoekers geven aan dat door de invoering van de gedragsmaatregel gedragsbeïnvloeding, «maatwerk» en sneller strafrechtelijk ingrijpen beter zouden kunnen worden gerealiseerd dan tot dan toe mogelijk was. Als bezwaar wordt gezien dat de wetgever de noodzaak van de wetswijziging niet cijfermatig heeft onderbouwd.

Bij de implementatie van de gedragsmaatregel bleek de beperkte kennis over de gedragsmaatregel een knelpunt. Ook bestonden er onduidelijkheden over de doelgroep van de gedragsmaatregel. De geïnterviewde respondenten hebben aangegeven dat deze knelpunten, die met name golden in het eerste jaar van de inwerkintreding van de gedragsmaatregel, later niet of nauwelijks meer een rol speelden.

Daarnaast bleef het aantal opgelegde gedragsmaatregelen achter bij de verwachtingen. Een van de redenen die daarvoor in de evaluatie wordt genoemd, is het beperkte aanbod van (gedrags)interventies. Het delictgedrag (ernstige delicten, veelplegers, hardekernjongeren) van de jongeren en hun hulpverleningsverleden (uitgebreide, niet-succesvolle hulpverleningstrajecten) zijn als overwegingen genoemd waarom wel van de gedragsmaatregel gebruik werd gemaakt. Uit de evaluatie komt naar voren dat weliswaar beperkt gebruikt wordt gemaakt van de gedragsmaatregel, maar dat de betrokken ketenpartners de gedragsmaatregel als een verrijking van het sanctiepalet zien.

Bij het gebruik van de gedragsmaatregel is ook gekeken naar de invulling van het programma waar de jongere zich aan dient te houden. Gebleken is dat de gedragsmaatregel telkens een unieke invulling heeft gekregen. Hierbij is wel geconstateerd dat er enige overlap met ITB Harde Kern is waar te nemen. In 13 van de 19 onderzochte zaken was het programma van de gedragsmaatregel ingevuld met onder andere een ITB Harde Kern.

De wijze waarop met de vervangende jeugddetentie wordt omgegaan is in de evaluatie als knelpunt gesignaleerd. Niet overal zou onmiddellijk vervangende jeugddetentie ten uitvoer worden gelegd, indien de jongere niet of niet voldoende aan het programma meewerkt.

### **Beleidsreactie**

Ik ben tevreden over de plaats die de gedragsmaatregel na het implementatieproces is gaan innemen. Het onderzoek laat zien dat de maatregel in korte tijd weliswaar een beperkte, maar onderscheidende rol binnen het sanctiepalet voor jeugdigen heeft verworven. Hieraan zijn de inspanningen debet die sinds de inwerkingtreding van de gedragsmaatregel zijn verricht, met als doel het wegnemen van een aantal gebleken knelpunten.

Onder andere is veel aandacht besteed aan het verspreiden van de kennis over de gedragsmaatregel. Dit heeft bijgedragen aan een duidelijker plek van de gedragsmaatregel binnen het jeugdsanctiearsenaal. De gedragsmaatregel is in de evaluatie door de respondenten getypeerd als een kwalitatieve verbetering. De positionering van de maatregel vormt daarnaast onderwerp van de voorstellen in verband van het adolescentenstrafrecht. In dit verband komt grote betekenis toe aan het principiële verschil tussen straffen en maatregel. Bij de keuze voor het opleggen van een sanctie wordt daarmee ook rekening gehouden. Inmiddels heeft de Hoge Raad<sup>1</sup> zich over de plaats van de maatregel nadrukkelijk uitgelaten. Daarin is, in het licht van de bedoeling van de wetgever, de verhouding tussen de gedragsmaatregel en de voorwaardelijke veroordeling tot jeugddetentie met bijzondere voorwaarden uiteengezet. Deze verhouding is – kort gezegd – dat de zwaardere of intensievere interventies met een langere duur bij voorkeur in het kader van de maatregel worden opgelegd. Wanneer de interventies onderdeel uitmaken van een voorwaardelijk opgelegde jeugddetentie, kan dit tot een bijzondere motiveringsverplichting van de rechter leiden. Deze lijn heb ik inmiddels neergelegd in het conceptwetsvoorstel invoering van een adolescentenstrafrecht, dat is opgesteld na het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over mijn brief van 25 juni 2011 over de hoofdlijnen van het adolescentenstrafrecht (Kamerstukken II 2011/11, 28 741, nr. 17). Het conceptwetsvoorstel is inmiddels voorgelegd aan de gebruikelijke adviesinstanties. De adviezen verwacht ik de volgende maand. De indiening van het wetsvoorstel zal daarmee naar verwachting voor het einde van het zomerreces kunnen plaatsvinden. Verder wijs ik erop dat ook de voorgenomen wijzigingen in andere sanctiemodaliteiten aan een nadrukkelijker positionering van de gedragsmaatregel zullen bijdragen.

---

<sup>1</sup> Hoge Raad 12 juli 2011, NJ 2011, 529.

De onderzoekers hebben gepoogd een beeld te verschaffen van de gevolgen van de invoering van de gedragsmaatregel. Zij hebben zich daarbij niet beperkt tot deze maatregel zelf, maar zijn ook ingegaan op andere wijzigingen in het jeugdstrafrecht die bij de wet tot invoering van deze maatregel eveneens zijn doorgevoerd. Tegen deze achtergrond is minder goed inzichtelijk hoe de planevaluatie, waarvan de belangrijkste resultaten hiervoor zijn opgenomen, specifiek ten aanzien van de invoering van de maatregel moet worden begrepen. De opvatting dat nadrukkelijker had moeten worden stilgestaan bij de wijze waarop een gedragsverandering concreet tot stand zou moeten komen, deel ik daarom niet. Bij de totstandkominggeschiedenis is nadrukkelijk tot uitdrukking gebracht dat de gedragsverandering die met de maatregel wordt beoogd, in het bijzonder vorm zal krijgen doordat het programma van deze maatregel bestaat uit erkende gedragsinterventies.<sup>1</sup> Van door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie goedgekeurde interventies wordt verwacht dat deze recidive verminderen.

Om het knelpunt van het beperkte aanbod van een passende behandeling op te lossen, heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie specifiek voor de gedragsmaatregel verschillende erkende gedragsinterventies ingekocht. Het verloop van deze inkoop wordt momenteel in een aparte evaluatie aan de orde gesteld. De uitkomsten worden eind van dit jaar verwacht. Of en op welke wijze de inkoop van zorg in strafrechtelijk kader voor jeugdigen wordt voortgezet, is een vraag die ik zal beantwoorden bij de ontwikkelingen in het kader van de stelselherziening van de jeugdzorg. In dat kader immers, dient de vraag beantwoord te worden hoe de gemeenten gaan voorzien in een sluitend en passend aanbod van jeugdzorg, onder andere in strafrechtelijk kader. Ik acht het niet wenselijk om in aanloop daarnaar toe een voorziening te treffen.

Overigens ontbrak een vooraf gegeven cijfermatige onderbouwing voor de introductie van de gedragsmaatregel inderdaad, en was deze bij nader inzien zinvol geweest. Hierbij merk ik op dat steeds meer gebruik wordt gemaakt van ex ante beleidsevaluaties, om bij wetswijzigingen en bij het inzetten van nieuw beleid een cijfermatige onderbouwing te geven.

Het mag duidelijk zijn dat wanneer de jeugdige geen medewerking verleent aan het programma van de maatregel, de tenuitvoerlegging van de vervangende jeugd detentie hiervan het gevolg dient te zijn. Deze stok achter de deur hangt rechtstreeks samen met de doelstelling van de maatregel om de gewenste gedragsverandering te realiseren. Overigens is uit recent onderzoek van mijn ministerie gebleken dat in bijna alle gevallen de vervangende jeugd detentie bij het niet nakomen van het programma ten uitvoer wordt gelegd. Hierbij wijs ik ook op de mogelijkheid van een time-out, zoals die in het hierboven genoemde conceptwetsvoorstel voorstel voor een adolescentenstrafrecht wordt geïntroduceerd. Deze time-out mogelijkheid zal bijdragen aan een meer gedifferentieerde en op de dader toegesneden aanpak bij het niet nakomen van het programma van de gedragsmaatregel.

Over de invulling van de gedragsmaatregel merk ik nog op dat dit bij uitstek een sanctie is waarbij ingezet kan worden op maatwerk voor de jongere. Dat gebleken is dat de gedragsmaatregel ook wordt ingevuld met een ITB Harde Kern, acht ik dan ook niet bezwaarlijk. Juist de flexibele invulling van het programma komt de effectiviteit van de sanctie ten goede.

Gelet op het bovenstaande concludeer ik tot behoud van de gedragsmaatregel. Zoals ik hierboven reeds heb aangegeven, is de nadere positio-

---

<sup>1</sup> Vgl. in dit verband ook de toelichting op het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen.

nering van de gedragsmaatregel in het conceptwetsvoorstel met betrekking tot het adolescentenstrafrecht meegenomen.

### **Vooruitblik**

In mijn hierboven reeds genoemde brief aan uw Kamer van 25 juni 2011 heb ik de hoofdlijnen van het adolescentenstrafrecht uiteen gezet. Tijdens het Algemeen Overleg op 6 oktober 2011 bleek dat deze hoofdlijnen breed werden onderschreven (Kamerstukken II 2010/11, 28 741, nr. 18). Door de grenzen voor toepassing van het volwassenenstrafrecht en het jeugdstrafrecht flexibel te houden en voor jongvolwassenen te verruimen, wil ik bewerkstelligen dat uitgaande van de ontwikkeling van de jeugdige een passende sanctie uit een van beide stelsels kan worden gekozen. Door middel van wijziging van artikel 77c Sr wordt voorgesteld de mogelijkheid van toepassing van het jeugdstrafrecht op jongvolwassenen, en daarmee de mogelijkheid een gedragsmaatregel op te leggen, uit te breiden van 21 naar 23 jaar. De gedragsmaatregel, die zoals gezegd zowel componenten van straf als van zorg in zich kan dragen, biedt ook voor deze groep een geschikte juridische titel voor het bereiken van de nodige gedragsverandering. Zoals gezegd, zal het wetsvoorstel naar verwachting voor het einde van het zomerreces bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven