



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wegwijs in het jeugdsanctierecht. Onderzoek naar het juridisch kader voor de zwaarste jeugdsancties in theorie en praktijk

Bruning, M.R.; Jong, M.P. de; Liefwaard, T.; Schuyt, P.M.; Doek, J.E.; Doreleijers, T.A.H.

Citation

Bruning, M. R., Jong, M. P. de, Liefwaard, T., Schuyt, P. M., Doek, J. E., & Doreleijers, T. A. H. (2011). *Wegwijs in het jeugdsanctierecht. Onderzoek naar het juridisch kader voor de zwaarste jeugdsancties in theorie en praktijk*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/16620>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/16620>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Wegwijs in het jeugdsanctierecht

Wegwijs in het jeugdsanctierecht

Onderzoek naar het juridisch kader voor de zwaarste jeugdsancties in theorie en praktijk

M.R. BRUNING, M.P. DE JONG, T. LIEFAARD,
P.M. SCHUYT, J.E. DOEK & T.A.H. DORELEIJERS

Lay-out: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

© 2011: M.R. Bruning, M.P. de Jong, T. Liefwaard, P.M. Schuyt,
J.E. Doek & T.A.H. Doreleijers
WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie

ISBN 978-90-5850-621-4

Voor deze publicatie is licentie verleend aan:

Wolf Legal Publishers

Postbus 31051

6503 CB Nijmegen

www.wolfpublishers.nl

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Het reprorecht wordt niet uitgeoefend.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, made available or communicated to the public, in any form or by any means, without the prior permission in writing of the publisher, unless this is expressly permitted by law.

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF	IX
LIJST MET AFKORTINGEN	XI
1 INLEIDING TOT HET ONDERZOEK	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	2
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	3
1.4 Onderzoeksmethoden en -beperkingen	3
1.5 Definities	4
1.6 Opbouw van het rapport	5
2 JURIDISCHE ANALYSE WETTELIJK KADER	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Het jeugdsanctierecht vanuit historisch perspectief	10
2.2.1 Inleiding	10
2.2.2 Historisch overzicht van het jeugdstrafrecht	11
2.2.3 Tussenconclusie	19
2.3 Wettelijk kader jeugdsancties	20
2.3.1 Inleiding	20
2.3.2 Gronden en doelstellingen van de PIJ-maatregel	21
2.3.3 Gronden en doelstellingen van jeugddetentie	26
2.3.4 Gronden en doelstellingen van de GBM	31
2.3.5 De PIJ-maatregel, jeugddetentie en GBM nader beschouwd in relatie tot elkaar	33
2.4 Enkele beschouwingen op basis van recent onderzoek en beleid	36
2.4.1 Enkele kwantitatieve gegevens inzake het opleggen van de zwaardere jeugdsancties	36
2.4.2 Beschouwingen over het jeugdsanctierecht vanuit juridisch perspectief	41
2.4.3 Beschouwingen over het jeugdsanctierecht vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief	48
2.5 Niet-strafrechtelijke reacties op delinquent gedrag	56
2.6 Het wettelijk kader van de zwaarste jeugdsancties – aandachtspunten bij het huidige stelsel	61

3	HET AFWEGINGSKADER IN DE PRAKTIJK	65
3.1	Inleiding	65
3.2	Uitvoering van het enquêteonderzoek	66
3.2.1	Selectie van de respondenten	66
3.2.2	Samenstelling van de respondentengroepen	67
3.2.3	Respondentengroepen per arrondissement	69
3.3	Analyse van de enquêteresultaten: methoden van onderzoek	69
3.3.1	Prioritering van doelen, criteria en jeugdsancties	70
3.3.2	Stellingen met vaste antwoorden	71
3.3.3	Open vragen	71
3.4	Maatwerk in het jeugdstrafrecht	72
3.5	Opbouw in zwaarte van de jeugdsancties volgens de praktijk	74
3.6	Doelen en criteria van de drie zware jeugdsancties	77
3.6.1	De (on)voorwaardelijke PIJ-maatregel	77
3.6.2	De (on)voorwaardelijke jeugddetentie	85
3.6.3	De GBM	91
3.6.4	Welke rol speelt de vraag naar vrijheidsbeneming?	95
3.7	Intermezzo: De rol van de rapporteurs	97
3.7.1	Vragen met betrekking tot de informatievoorziening aan rapporteurs	97
3.7.2	Vragen met betrekking tot de rol van deskundigen bij de strafbepaling	98
3.7.3	Aansluiting van de adviezen op het gebruik ervan door OM/ZM	99
3.8	Respondentengroepen onderling vergeleken	100
3.8.1	Inleiding	100
3.8.2	De rechters	101
3.8.3	De officieren van justitie	103
3.8.4	De rapporteurs	105
3.9	Slotopmerkingen	107
4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	109
	<i>Deel I – Conclusies</i>	109
4.1	Inleiding	109
4.2	Afbakening zware jeugdsancties – geleidelijke opbouw van sancties	110
4.3	Sanctiedoelen en beslissende factoren bij de zwaarste jeugdsancties	112
4.3.1	De PIJ-maatregel	113
4.3.2	De jeugddetentie	114
4.3.3	De GBM	116
4.4	Niet-strafrechtelijke reacties op ernstige strafbare feiten gepleegd door minderjarigen	118
4.5	Minder belangrijke factoren bij de toepassing van de zwaarste jeugdsancties	119
4.6	Verschillen tussen rapporteurs, officieren en rechters	119
4.7	Optimalisering PIJ-instroom door effectief gebruik van andere behandelmogelijkheden	120

<i>Inhoudsopgave</i>	<u>VII</u>
<i>Deel II – Aanbevelingen</i>	121
4.8 Zwaarste jeugdsancties in de wet en de praktijk: noodzaak tot verbeteringen?	121
4.8.1 Inleiding	121
4.8.2 Beoogde doelen en de wet	122
4.8.3 Aanpassing wettelijke criteria en aanbrengen rangorde	124
4.9 Verschillende routes naar een toekomstbestendig jeugdsanctiestelsel	125
4.9.1 Een bescheiden route: consolidatie van de bestaande wetgeving en verbetering van de uitvoering	126
4.9.2 Een minder bescheiden route: aanpassing van de zwaarste jeugdsancties op de gesignaleerde tekortkomingen	128
4.9.3 Een ambitieuze route: bezinning op het Nederlandse jeugdsanctiestelsel en niet-strafrechtelijke reacties op delinquent gedrag van minderjarigen	131
SAMENVATTING	135
SUMMARY	143
LITERATUUR	147
BIJLAGEN	157
I Vragenlijst officieren en rechters	159
II Vragenlijst rapporteurs Pro Justitia	168
III Verslag en deelnemerslijst Expertmeeting d.d. 22 november 2010	177
IV Samenstelling begeleidingscommissie	183
OVER DE AUTEURS	185

Woord vooraf

Het onderzoek waarvan u hierna het verslag aantreft richtte zich op de vraag of een aanscherping nodig is van het normatieve afwegingskader van bestaande wettelijk mogelijke afdoeningen voor (zwaar) criminele jongeren en zo ja, waaruit die aanscherping dan zou kunnen bestaan.

Een op het eerste gezicht eenvoudige vraagstelling, die echter leidt tot een groot aantal subvragen. Deze vragen worden mede beïnvloed door het feit dat het onderzoek onderdeel is van het PIJ-onderzoeksprogramma van het WODC en als gevolg daarvan mede gericht is op het optimaliseren van de afstemming tussen de feitelijke PIJ-instroom en de beoogde doelgroep van delinquente jongeren.

Het verslag presenteert een belangwekkende analyse van de criteria en de doelstellingen van de zwaarste jeugdsancties, namelijk de maatregel Plaatsing in Inrichting voor Jeugdigen (PIJ-maatregel), de jeugddetentie en de Gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM), zoals door de wetgever bedoeld. Maar in de praktijk blijkt dat het voor de gebruikers, de spelers in de praktijk (rapporteurs Pro Justitia, officieren van justitie en jeugdrechters) niet altijd duidelijk is wat de wetgever precies beoogt met deze sancties en wat de reikwijdte en de afbakening van deze jeugdsancties zijn c.q. behoren te zijn. De in de vraagstelling veronderstelde geleidelijke opbouw van de zwaardere sancties, lopend van de GBM via de voorwaardelijke jeugddetentie tot aan de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel en de daarbij behorende afbakening, lijkt in de praktijk van toepassing op individueel niveau niet te bestaan.

De sterke afname in de afgelopen jaren van de toepassing van de PIJ-maatregel – in de praktijk gezien als de zwaarste sanctie – lijkt mede te kunnen worden verklaard door het toenemend gebruik van de GBM en de civielrechtelijk plaatsing in gesloten jeugdzorg en de opkomst van erkende behandelprogramma's zoals de Functional Family Therapy (FFT) en de Multi System Therapy (MST). Anders gezegd: de PIJ-maatregel als de zwaarste vrijheidsbenemende sanctie wordt steeds meer 'a measure of last resort' (artikel 37 onder b IVRK).

Men lijkt steeds minder BLIJ met de PIJ. Belangrijker is echter de vraag: wat nu? Het onderzoek levert interessante en uitdagende aanzetten voor het antwoord op deze vraag. De resultaten leiden tot een soort drietrapsraket van aanbevelingen, die in de kern neerkomen op:

- een verduidelijking ten behoeve van de praktijk van de doelen van de diverse jeugdsancties, bijvoorbeeld via een Aanwijzing van het OM;

- een aanscherping van de wettelijke criteria voor het gebruik van de PIJ-maatregel;
- een bezinning op en een herziening van het Nederlandse stelsel van jeugd-sancties en de niet-strafrechtelijke reacties op delinquent gedrag van jongeren.

Het zijn voorstellen die achtereenvolgens kunnen worden 'ontstoken', maar wel als een samenhangend en ambitieus programma, resulterend in grondige hervorming van het bestaande stelsel van jeugdsancties. In dat verband zou bijvoorbeeld de verhouding tussen de strafrechtelijke behandelingsinterventies en de behandeling via de gesloten jeugdzorg of de kinder- en jeugdpsychiatrie nader moeten worden vastgesteld om een breder en geïntegreerd pakket van interventiemogelijkheden te kunnen ontwikkelen dat het mogelijk maakt op maat gesneden behandeling aan te bieden aan delinquente jongeren.

Het onderzoek kon niet worden uitgevoerd zonder de (logistieke) hulp van de Raad voor de Rechtspraak, het Parket Generaal, het Nederlands Instituut Forensische Psychiatrie (NIFP), de rapporteurs Pro Justitia, de officieren van justitie en de rechters die hebben deelgenomen aan het enquêteonderzoek en de experts die aanwezig waren bij de expertmeeting op 22 november 2010. Wij bedanken allen voor de medewerking die zij aan het onderzoek hebben gegeven. De bijeenkomsten met de begeleidingscommissie hebben wij steeds als zeer constructief en nuttig ervaren. Wij bedanken de leden voor het kritisch meedenken en meelesen.

De tekst is afgesloten op 24 november 2010.

Lijst met afkortingen

BIG	Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg
Bij	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
BOPZ	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
BW	Burgerlijk Wetboek
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FFT	<i>Functional Family Therapy</i>
FJR	Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht
GBM	Gedragsbeïnvloedende maatregel
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
HALT	Het ALternatief
HR	Hoge Raad der Nederlanden
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JD	Jeugdetentie
Jeugd-tbr	jeugdterbeschikkingstelling van de regering
JJI	Justitiële jeugdinrichting
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
LVG	Licht verstandelijk gehandicapt
MST	<i>Multi System Therapy</i>
MvT	memorie van toelichting
NbSr	Nieuwsbrief Strafrecht
NIFP	Nederlands Instituut Forensische Psychiatrie
NIP	Nederlands Instituut van Psychologen
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
NJFS	NJ Feitenrechtspraak Strafzaken
OM	Openbaar Ministerie
Onvw	onvoorwaardelijk(e)
OvJ	Officier van Justitie
OTS	Ondertoezichtstelling
p.i.b.b.	plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling
PIJ-maatregel	Maatregel Plaatsing in Inrichting voor Jeugdigen
Promis	Project Motiveringsverbetering in Strafvonnissen
Rb.	Rechtbank
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Sr	Wetboek van Strafrecht
SSR	Studiecentrum Rechtspleging
Stb.	<i>Staatsblad</i>
Sv	Wetboek van Strafvordering

TBS	Terbeschikkingstelling (volwassenenstrafrecht)
Vw	voorwaardelijk(e)
Wjz	Wet op de jeugdzorg
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
ZM	Zittende Magistratuur

1 | Inleiding tot het onderzoek

1.1 INLEIDING

Dit onderzoek richt zich op de PIJ-maatregel en de verhouding van deze sanctie tot andere wettelijk bestaande alternatieve afdoeningen voor jeugdigen die worden verdacht van ernstige strafbare feiten. Concreet gaat het hierbij om de (on)voorwaardelijke PIJ-maatregel, de (on)voorwaardelijke jeugddetentie en de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM). In het eerste deel van het onderzoek (hoofdstuk 2) staat de wetgever centraal en zal aandacht worden besteed aan het *wettelijk* normatief afwegingskader. In het tweede deel (hoofdstuk 3) wordt onderzocht hoe dit wettelijke kader wordt gebruikt in de praktijk, meer in het bijzonder bij de advisering, vordering en oplegging van de genoemde sancties in jeugdzaken. Dit deel heeft tot doel te onderzoeken welk afwegingskader in de praktijk wordt gehanteerd bij de keuze voor een bepaalde sanctie. Aan de hand van de bevindingen van beide delen zal worden beoordeeld of, ter bevordering van een optimaal gebruik van de PIJ-maatregel (een 'optimale PIJ-instroom'), in wet- of regelgeving wijzigingen nodig zijn of op andere wijze verduidelijking nodig is in het wettelijk normatief afwegingskader.

Het onderhavige onderzoek staat niet op zichzelf. Het WODC heeft een ambitieus onderzoeksprogramma opgezet dat zich speciaal richt op de PIJ-maatregel.¹ Dit onderzoek vindt plaats in het kader van dat programma. Het feit dat binnen dat programma meer onderzoeken plaatsvinden, waarbij de medewerking van (deels) dezelfde organisaties nodig zijn voor het empirische deel van het onderzoek, die in de laatste jaren al herhaaldelijk zijn belast met PIJ-onderzoeken, heeft het uiteindelijke onderzoek enigszins belemmerd.² Daarnaast is het onderzoeksobject, de PIJ-maatregel, zeer beweeglijk: in de periode waarin het onderzoek werd gedaan, hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan in de wetgeving en tenuitvoerleggingspraktijk rondom het jeugdstrafrecht in het algemeen en de PIJ-maatregel.³ Dit heeft onmiskenbaar invloed gehad op de wijze waarop het onderzoek kon worden uitgevoerd.

1 Zie voor een beschrijving van en commentaar op de PIJ-programmering: De Jonge 2010.

2 Zie hierover § 1.4.

3 Zie De Jonge 2010, die aangeeft dat de PIJ-maatregel anno 2010 zo beweeglijk is, dat het moeilijk door de onderzoekers helder in beeld te brengen zal zijn.

1.2 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Bij de oplegging en verlenging van de PIJ-maatregel lijkt er een discrepantie te bestaan tussen wat de wetgever binnen het jeugdstrafrecht met de zwaarste jeugdsancties beoogt en de invulling die daar in de praktijk, door rapporteurs Pro Justitia, officieren van justitie en rechters, aan wordt gegeven. Het is de vraag of de geleidelijke opbouw van sancties die de wetgever heeft beoogd, in de praktijk voldoende tot zijn recht komt. Zo blijkt uit onderzoek⁴ dat bij advisering in zware jeugdzaken waar de PIJ-maatregel in zicht komt, volgens rechters door de rapporteurs onvoldoende aandacht wordt besteed aan alternatieven voor deze maatregel. Dit zou veroorzaakt kunnen worden door onduidelijkheid over de grenzen tussen verschillende sanctiemogelijkheden. Onvoldoende inzicht van rapporteurs, officieren van justitie en rechters over onderscheidende criteria die gelden voor de PIJ-maatregel en andere zware jeugdsancties zou kunnen leiden tot een andere toepassing van de PIJ-maatregel dan zoals beoogd door de wetgever. Hierdoor ontstaat een niet optimale toepassing van de PIJ-maatregel. Bij onvoldoende kennis in de praktijk van de impliciete en expliciete *wettelijke* doelen van de diverse bestaande strafrechtelijke sancties voor jeugdige verdachten zou gepleit kunnen worden voor aanscherping van het normatief afwegingskader en meer verduidelijking van de wettelijke afbakening tussen de verschillende jeugdsancties. Overigens is het van belang hier reeds op te merken dat dit onderzoek zich niet uitstrekt over de vraag in hoeverre de verschillende doelen van de sanctietoepassing in de praktijk daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit zou wat ons betreft onderwerp moeten zijn van nader onderzoek.

Het optimaliseren van de PIJ-maatregel werkt in twee richtingen: het vermijden van *false positives* (jongeren krijgen een PIJ-maatregel opgelegd terwijl een lichtere sanctie passender was geweest) en het vermijden van *false negatives* (jongeren krijgen geen PIJ-maatregel opgelegd, terwijl dat wel passend was geweest). Bij optimalisering van de PIJ-instroom is ook de *uitstroom* van PIJ-jongeren van belang. Ter optimalisering van de PIJ-instroom liggen ook daar belangrijke vragen, zoals de vraag of jongeren met een PIJ-maatregel niet te lang in de justitiële jeugdinstelling worden gehouden, bijvoorbeeld vanwege gebrek of tekort aan open residentiële of ambulante behandelplaatsen? De vraag naar de PIJ-uitstroom valt echter buiten het bestek van dit onderzoek.

4 Ten Berge e.a. 2009.

1.3 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

De probleemstelling waar dit onderzoek op focust, luidt als volgt:

Worden de jeugdsancties voor de zwaarste groep jongeren die ernstig delinquent gedrag vertonen (PIJ-maatregel, jeugddetentie en GBM) in de praktijk toegepast zoals dit is bedoeld door de wetgever, zodat sprake is van een optimale PIJ-in-stroom, en indien dit niet het geval is, is dan aanscherping nodig van het normatief afwegingskader van deze jeugdsancties en zo ja op welke wijze?

Deze probleemstelling wordt uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 In hoeverre komen de doelen van de drie zwaarste jeugdsancties volgens de wetgever en volgens de actoren in de praktijk met elkaar overeen?
- 2 Welke verbeteringen in het normatief afwegingskader zijn wenselijk voor optimale afstemming tussen doelen van de wetgever en criteria voor oplegging van de PIJ-maatregel?

1.4 ONDERZOEKSMETHODEN EN -BEPERKINGEN

Om de bovengenoemde vragen te beantwoorden, is allereerst juridisch onderzoek uitgevoerd; aan de hand van bestudering van wetteksten, parlementaire stukken en wetenschappelijke literatuur is in kaart gebracht wat de impliciete en expliciete doelen zijn van de PIJ-maatregel en andere zware jeugdsancties en hoe de verhouding en afbakening tussen deze sancties is. Hierbij is mede gebruikgemaakt van jurisprudentie over onder andere de wettelijke criteria van de PIJ-maatregel, verlengingsgronden en de verhouding tussen de PIJ-maatregel, de GBM en gesloten jeugdzorg.

In het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel zou de vraag naar de doelen en criteria die in de praktijk worden gebruikt bij de advisering, vordering en oplegging van een zware jeugdsanctie worden beantwoord aan de hand van gegevens die op drie manieren zouden worden vergaard, te weten door middel van een enquête, vignettenonderzoek en het afnemen van interviews. Dit pakket aan dataverzameling was voorgesteld omdat het in het onderzoek gaat om een complex te onderzoeken handeling, namelijk het nemen van een beslissing over de advisering, vordering of oplegging van een sanctie. De wijze waarop deze beslissing wordt genomen leent zich niet goed voor onderzoek dat uitsluitend bestaat uit een enquête. In de enquête (zie Bijlage I en Bijlage II) is weliswaar geprobeerd om de respondenten de mogelijkheid te geven zo genuanceerd mogelijk antwoord te geven, maar uiteindelijk blijft een enquête een minder goed middel voor onderzoek naar de werkelijke wijze van beslissen. De beperkingen van deze onderzoeksmethode kunnen worden gecompenseerd door vignettenonderzoek, gecombineerd met interviews. Helaas werd voor deze twee aanvullende onderzoeksmethoden geen toestemming verkre-

gen. Dit heeft onmiskenbaar invloed op de uiteindelijke uitkomst, omdat op bepaalde punten niet nader kon worden doorgevraagd naar bijvoorbeeld de interpretatie van bepaalde antwoorden die in de enquête zijn gegeven. Met het organiseren van een expertmeeting, waarbij de resultaten van het onderzoek werden gepresenteerd en besproken met een groep vertegenwoordigers van partijen die in allerlei hoedanigheden te maken hebben met de PIJ-maatregel (zie Bijlage III), is geprobeerd om enigszins aan deze beperkingen tegemoet te komen.

Naast deze beperking kregen de onderzoekers te maken met een tweede beperking. Zoals in § 1.1 reeds vermeld, maakt het onderhavige onderzoek deel uit van een omvangrijke onderzoeksprogrammering. Reeds in het begin van dit onderzoek werd duidelijk dat het grote overlap vertoonde met een ander onderzoek uit het PIJ-programma, te weten het onderzoek naar 'De kennis- en informatiepositie van OM en ZM' uitgevoerd door Ten Berge & Verberk, verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze overlap was er vooral in gelegen dat voor wat betreft de officieren en rechters dezelfde respondenten werden aangezocht. Om deze drukbezette mensen zo min mogelijk te belasten is met de onderzoekers van de Erasmus Universiteit samenwerking gezocht bij de praktische uitvoering van de enquête onder deze respondentengroepen. Ten behoeve van beide onderzoeken is één enquête samengesteld, die is voorgelegd aan de respondentengroepen zodat zij niet geconfronteerd zouden worden met meerdere enquêtes die hetzelfde onderwerp aan de orde stellen. Hoewel de gezamenlijke aanpak het voordeel had dat de toestemming door de Raad voor de Rechtspraak en de medewerking van het Parket Generaal waarschijnlijk soepeler tot stand is gekomen, heeft de samenwerking ook nadelige gevolgen gehad. De gezamenlijke enquête bestond uit drie delen, een eerste algemeen deel, waarin werd gevraagd naar de algemene kenmerken van de respondenten, een tweede deel, waarin vragen waren opgenomen ten behoeve van het onderzoek door Ten Berge & Verberk en een derde deel, met vragen die betrekking hadden op het onderhavige onderzoek. Deze volgorde heeft invloed gehad op de respons op de vragen zoals opgenomen in deel drie. Uiteindelijk bleek dat een deel van de respondenten niet de gehele enquête heeft doorlopen, zodat de respons lager uitviel dan het geval was geweest bij een 'eigen' enquête. Bovendien moest het aantal vragen dat werd gesteld beperkt blijven, om de gehele omvang van de enquête werkbaar te houden (het invullen van de enquête mocht maximaal een half uur in beslag nemen).

1.5 DEFINITIES

In het rapport worden diverse termen gebruikt. Deze worden hieronder nader omschreven.

Zware jeugdsancties

In het rapport wordt veelvuldig gesproken over ‘zware jeugdsancties’. Indien deze niet anders worden omschreven, wordt hieronder verstaan de (on)voorwaardelijke PIJ-maatregel, de (on)voorwaardelijke jeugddetentie en de GBM.

Jongeren die ernstig delinquent gedrag vertonen

Het onderzoek beperkt zich tot jongeren waarop het jeugdstrafrecht wordt toegepast en waarbij het gaat om feiten die door de meervoudige strafkamer worden behandeld en die zo ernstig zijn dat oplegging van een zware jeugdsanctie in zicht komt.

Rapporteurs Pro Justitia, (jeugd)officieren van justitie en (jeugd)strafrechters

Het onderzoek zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3 is gehouden onder rapporteurs Pro Justitia, officieren van justitie en rechters, die allen op regelmatige basis te maken hebben met strafzaken waarin sprake is van een jeugdige dader en die zo ernstig zijn dat de hier onderzochte sancties, te weten de (on)voorwaardelijke PIJ-maatregel, de (on)voorwaardelijke jeugddetentie dan wel de GBM, aan de orde zijn. De officieren van justitie en rechters hebben daarnaast in de meeste gevallen niet *uitsluitend* met dergelijke zaken te maken, maar treden ook op in zaken met volwassen verdachten. Daarom en omwille van de leesbaarheid zal in het onderzoek worden gesproken over ‘rapporteurs’, ‘officieren van justitie’ en ‘rechters’.

1.6 OPBOUW VAN HET RAPPORT

In de twee volgende hoofdstukken wordt onderzocht welke doelen en criteria van belang zijn voor de keuze van advisering, vordering dan wel oplegging van de PIJ-maatregel of een andere zware jeugdsanctie. In het tweede hoofdstuk is dit bestudeerd vanuit het wettelijk kader. Dit deel van het onderzoek begint met een korte beschouwing over de ontwikkeling van het jeugdsanctierecht sinds de herziening van 1995 en beschrijft vervolgens de doelstellingen en criteria van de zwaarste jeugdsancties, namelijk de (on)voorwaardelijke PIJ-maatregel, (on)voorwaardelijke jeugddetentie en de GBM. Vervolgens worden cijfers over de zwaarste jeugdsancties en bevindingen uit juridische- en sociaal-wetenschappelijke literatuur gepresenteerd. Tot slot wordt in dit hoofdstuk kort aandacht besteed aan alternatieve afdoeningen binnen het civiele kader.

In het derde hoofdstuk wordt in kaart gebracht of de bedoelingen van de wetgever ten aanzien van de zwaarste jeugdsancties in de praktijk bekend

zijn en ook als zodanig worden toegepast. Dit gebeurt aan de hand van een inventarisatie van het gebruik van doelen en criteria in de praktijk door middel van een enquête.

Het laatste hoofdstuk bevat de slotanalyses en aanbevelingen. Aan de hand van de bevindingen die gepresenteerd zijn in hoofdstuk 2 en 3 zal worden beoordeeld of er in wet- of regelgeving wijzigingen nodig zijn en/of op andere wijze verduidelijking nodig is om het normatief afwegingskader ten behoeve van het adviseren, eisen en opleggen van jeugdsancties aan te scherpen.

2 Juridische analyse wettelijk kader

2.1 INLEIDING

Het jeugdsanctiestelsel, behorend tot het jeugdstrafrecht, heeft haar eigen plaats binnen het Nederlandse strafrecht. De bijzondere bepalingen, neergelegd in de artikelen 77d t/m 77gg Sr, zijn in beginsel van toepassing op jeugdige personen die tijdens het plegen van het delict wel de leeftijd van 12 jaar maar die van 18 jaar nog niet hebben bereikt. Het jeugdstrafrecht is gebaseerd op het strafrecht voor volwassenen en derhalve zijn algemene, strafrechtelijke normen en beginselen van toepassing, zoals het legaliteitsbeginsel, de onschuldpresumptie en het proportionaliteitsbeginsel. In het verlengde hiervan worden met het jeugdsanctiestelsel overeenkomstige strafdoelen nagestreefd, zoals vergelding, generale en speciale preventie en resocialisatie. Het jeugdstrafrecht onderscheidt zich echter van het volwassenenstrafrecht door een uitdrukkelijk pedagogisch karakter, hetgeen inhoudt dat het jeugdstrafrecht naast punitieve elementen vooral ook opvoedkundige aspecten kent en daarmee een belangrijke pedagogische doelstelling heeft.¹

Indien een jeugdige in aanraking komt met politie en justitie, dwingt de pedagogische component van het jeugdstrafrecht ertoe dat de strafrechtelijke interventie in dienst staat van de opvoeding van de jeugdige. De Commissie Overwater drukte het beginsel van een pedagogische bejegening in 1951 als volgt uit: 'Vergelding, algemene en speciale preventie mogen nimmer zover doorgevoerd worden in de op te leggen straf, dat de minderjarige erdoor wordt geschaad.'² De pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht heeft er toe geleid dat er veel aandacht is voor vormen van buitengerechtelijke afdoening, op het niveau van de politie (HALT – Het ALTERNatief) en het Openbaar Ministerie (transactie volgens het 'officiersmodel'). Daarnaast hebben de strafrechtelijke procedure en het sanctiepakket in jeugdstrafzaken bijzondere kenmerken. Berechting vindt plaats bij de jeugdrechter, achter gesloten deuren en met bijzondere aandacht voor persoonlijke omstandigheden. Het jeugdsanctiepakket bestaat uit specifieke jeugdsancties die eigen, algemene (niet gespecificeerd per delict zoals in het strafrecht voor volwassenen) strafmaxima kennen, die ten uitvoer worden gelegd in speciale justitiële jeugdinrichtingen of met behulp

1 Zie voor literatuur over het pedagogisch perspectief in het strafrecht o.a. Weijers 2000; Weijers 2005; Boendermaker & Uit Beijerse 2008.

2 *Rapport Commissie Overwater* 1951.

van bijzondere professionals (Bureau jeugdzorg, afdeling jeugdreclassering en Raad voor de Kinderbescherming) en die ruimte bieden voor op jeugdigen toegesneden programma's.

Door de jaren heen komt een beeld naar voren van het streven naar individueel maatwerk, met een sterke nadruk op de problematiek en achtergrond van de jongere en op de vraag wat in casu de meest effectieve afdoening is en waarbij meer en meer ruimte en vrijheid wordt gelaten door de wetgever aan de praktijk. Het is hierbij aan de rechter om dit maatwerk via de sanctietoemeting te leveren en hierbij de proportionaliteit te bewaken.

Zo draait het volgens de wetgever bijvoorbeeld bij de straf 'jeugddetentie' allereerst om de verwijtbaarheid ten opzichte van het gepleegde delict en zal de duur van deze straf in verhouding dienen te staan tot de mate waarin de jeugdige een verwijt kan worden gemaakt, hetgeen andere implicaties heeft dan voor volwassenen. Daarnaast mag de jeugdige 'niet verstoken [...] blijven van de opvoeding die bij zijn leeftijdscategorie past.'³ Voor de PIJ-maatregel geldt, evenals bij jeugddetentie, als voorwaarde voor oplegging dat het gepleegde feit een misdrijf betreft. Maar bij deze maatregel ligt de nadruk niet op de directe relatie met het verwijt dat de jeugdige kan worden gemaakt. 'De maatregel is een middel om de jeugdige de opvoeding en de verzorging te geven die nodig wordt geacht. Voor dat doel wordt de maatregel opgelegd', aldus de wetgever.⁴ Beide sancties passen binnen de doelstelling van een pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht, zij het met elk een eigen insteek.

Dat er binnen het jeugdstrafrecht rekening moet worden gehouden met de ontwikkelingsfase waarin een jeugdige zich bevindt, vloeit ook voort uit de artikelen 37 en 40 IVRK.⁵ Artikel 40 lid 1 benadrukt onder andere dat bij elke justitiële interventie rekening moet worden gehouden 'met de leeftijd van het kind en met de wenselijkheid van het bevorderen van de herintegratie van het kind en van de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving.'⁶ Hierbij past volgens artikel 37 IVRK dat vrijheidsbeneming terughoudend wordt gebruikt en alleen voor kortst mogelijke duur.⁷ Boven-

3 *Kamerstukken II 1991/92*, 21 327, nr. 6, p. 13.

4 *Ibid.*, p. 13.

5 Ook art. 3 lid 1 IVRK is in deze context van belang: 'Bij alle maatregelen voor kinderen (...) vormen de belangen van het kind de eerste overweging' en art. 12 lid 1 IVRK zegt over de ontwikkeling van een kind: 'De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid'.

6 Doek & Vlaardingerbroek 2009, p. 445 geven de volgende betekenis aan deze woorden: 'Men zou kunnen stellen dat art. 40 IVRK recht doet aan de rechtspositie van de jeugdige door hem enerzijds belangrijke (en ook in andere mensenrechtenverdragen erkende) rechten toe te kennen (fair trial) en anderzijds te erkennen dat als een jeugdige die zich in een belangrijke ontwikkelingsfase zit, dit niet zou moeten worden verstoord, maar positief gestimuleerd door een (eventuele) strafrechtelijke interventie.'

7 Vgl. art. 40 lid 4 IVRK.

dien moet tijdens het vrijheidsbenemend verblijf rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van jeugdigen.⁸

Het sanctiepakket voor jeugdigen heeft gedurende de vorige eeuw veel verandering ondergaan. De laatste, belangrijke en grondige herziening van zowel het jeugdstrafrecht als het jeugdstrafrisrecht vond plaats op 1 september 1995.⁹ Het leidde onder meer tot vereenvoudiging en verzwaring van het jeugdsanctiepakket. De twee bestaande maatregelen – jeugd-tbr en plaatsing in inrichting voor buitengewone behandeling (p.i.i.b.) – werden vervangen door een behandelmaatregel: de PIJ-maatregel, de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. De twee bestaande vrijheidsbenemende straffen (de arreststraf en de tuchtschoolstraf) werden vervangen door jeugddetentie met een aanzienlijk hoger maximum dan de tuchtschoolstraf van zes maanden, namelijk 12 maanden voor minderjarigen jonger dan 16 ten tijde van het plegen van het delict en 24 maanden voor de 16- en 17-jarigen. Op 1 februari 2008 werd een nieuwe jeugdsanctie ingevoerd, de gedragsbeïnvloedende maatregel (verder: GBM).¹⁰ Het jeugdstrafrecht kent vandaag de dag derhalve drie hoofdstraffen (jeugddetentie, taakstraf en geldboete) en een aantal maatregelen, waarvan de twee belangrijkste zijn: de PIJ-maatregel en de GBM.¹¹

Dit hoofdstuk beoogt een uiteenzetting en analyse te geven van de verhoudingen tussen de drie jeugdsancties, die wat betreft gronden, doelstellingen en doelgroep het dichtst bij elkaar liggen en kunnen worden beschouwd als de ‘zwaarste’ jeugdsancties: de PIJ-maatregel, de (voorwaardelijke) jeugddetentie en de GBM.

Met de invoering van de GBM, die uitdrukkelijk is geplaatst tussen de (voorwaardelijke) jeugddetentie enerzijds en de PIJ-maatregel anderzijds, zijn de grenzen tussen de verschillende jeugdsancties minder duidelijk en minder vanzelfsprekend geworden. Immers de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen heeft het mogelijk gemaakt zonder beperking sancties te combineren en geeft veel meer richting aan de invulling van voorwaardelijke sancties (en de schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden).¹² Dit roept tal van vragen op. Wat zijn de verschillen tussen de afzonderlijke jeugdsancties, gelet op doelstellingen en doelgroep? Welke functie heeft het onderscheid tussen straffen en maatregelen in deze nog en wat rechtvaardigt de oplegging van de zwaardere PIJ-maatregel ten opzichte van de lichtere GBM? In het verlengde hiervan doen zich twee belangrijke vragen voor, te weten: wat waren de bedoelingen van de wetgever met invoering van de afzonderlijke jeugdsancties

8 Zie voor de uitwerking van de relatie tussen het IVRK en het Nederlandse jeugdstrafrecht Liefwaard 2008 en Mijnaernds 1999.

9 Wet van 7 juli 1994, *Stb.* 1994, 528. Een andere ingrijpende wijziging vond plaats in 1965 gebaseerd op voorstellen van de Commissie Overwater (*Rapport Commissie Overwater* 1951).

10 Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 575.

11 Zie art. 77h Sr.

12 Zie art. 77g lid 2 en 3 Sr resp. art. 493 Sv juncto art. 3 Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen.

en met de veronderstelde geleidelijke opbouw van het jeugdsanctiepakket met de invoering van de GBM¹³ en hoe wordt hier mee omgegaan in de praktijk door rapporteurs, officieren van justitie en rechters? En voorts, hoe verhoudt een en ander zich tot de ontwikkeling van de functie van het jeugdstrafrecht in de samenleving, waarbinnen steeds meer aandacht is gekomen voor een individuele aanpak met als doel gedragsbeïnvloeding en vermindering van recidive te bewerkstelligen?

Dit hoofdstuk neemt de PIJ-maatregel als uitgangspunt en zal van daaruit de twee andere sancties belichten, waarbij met name ten aanzien van de jeugd-detentie uitdrukkelijk ook aandacht wordt besteed aan de voorwaardelijke tenuitvoerlegging.

Dit hoofdstuk vangt aan met een korte beschouwing over de ontwikkeling van het jeugdsanctierecht sinds de herziening van 1995, waarbij ook aandacht is voor de aan deze wetwijziging ten grondslag liggende onderzoeksrapporten (§ 2.2). Hierna behandelt § 2.3 achtereenvolgens de gronden en doelstellingen van de PIJ-maatregel, de (voorwaardelijke) jeugddetentie en de GBM, met bijzondere aandacht voor de doelstellingen van de wetgever, blijkend uit onder andere de wetgeschiedenis en literatuur. Na in § 2.4 een blik te hebben geworpen op de praktijk van de toepassing van jeugdsancties en de afwegingscriteria tussen de diverse sancties in de rechtspraak en vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief, wordt in § 2.5 ingegaan op aan het jeugdstrafrecht grenzende rechtsgebieden, in het bijzonder het jeugdbeschermingsrecht (gesloten jeugdzorg). In § 2.6 volgt de analyse van het wettelijk afwegingskader.

2.2 HET JEUGDSANCTIERECHT VANUIT HISTORISCH PERSPECTIEF

2.2.1 Inleiding

Het huidige jeugdstrafrecht vindt zijn basis in de kindervetten van 1901, die in 1905 in werking traden. Gedurende de vorige eeuw zijn er diverse ontwikkelingen geweest die hebben geleid tot aanpassing van de wettelijke regeling neergelegd in het Wetboek van Strafrecht (artikel 77a e.v. Sr) en het Wetboek van Strafvordering (artikel 486 e.v. Sv). Zo is in 1922 de regeling met betrekking tot de kinderrechter ingevoerd en vond in 1965 een ingrijpende herziening plaats, waarbij onder andere opnieuw een minimumleeftijdsgrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid werd vastgesteld en wel op 12 jaar. Ook jeugdsancties hebben zich in de loop van de vorige eeuw ontwikkeld.¹⁴ In 1995 heeft een grote herziening van het jeugdstraf(proces)recht plaatsgevonden naar

13 Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 332, nr. 3 (MvT).

14 Zie voor een historisch overzicht van de vrijheidsbenemende jeugdsancties: Weijers & Liefwaard 2007a; Weijers & Liefwaard 2007b.

aanleiding van een aantal rapporten waaronder dat van de Commissie Anneveldt. In deze paragraaf staat de ontwikkeling van het jeugdsanctiepakket centraal, zoals die zich heeft voorgedaan vanaf die wetswijziging in 1995.

2.2.2 Historisch overzicht van het jeugdstrafrecht

Jeugd-tbr en p.i.b.b.

Voor de invoering van de PIJ-maatregel kende het jeugdstrafrecht (sinds 1965) twee maatregelen: de jeugd-tbr en de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (p.i.b.b.). Beide zijn op 1 september 1995 vervangen door de PIJ-maatregel.¹⁵ Jeugd-tbr kon (sinds 1905) worden opgelegd indien de minderjarige dader voor 'heropvoeding' in aanmerking kwam en niet alleen in geval er sprake was van ontoerekeningsvatbaarheid (zie artikel 8-19 lid 1 en 27 lid 1 (oud) Beginselenwet voor de kindbescherming 1961). Knuttel schreef over deze maatregel dat hij zeer ingrijpend is en 'kan betekenen dat het kind jarenlang elders heropgevoed wordt en ook slechts dan wordt opgelegd als het milieu waarin het kind opgroeit niet deugt en de ouders niet bereid of niet in staat zijn hierin verandering te brengen.'¹⁶ Volgens artikel 39 bis (oud) Sr vond tenuitvoerlegging van de jeugd-tbr plaats in een rijksopvoedingsinstituut of in een particuliere instelling, voor onbepaalde duur, maximaal tot de eenentwintigste verjaardag. Deze maatregel was niet gebonden aan criteria betreffende de ernst van het delict of de persoon van de dader en had als primaire doelstelling langdurige dwangopvoeding, zodat het 'verderfelijke milieu' van thuis niet opnieuw vat zou krijgen op de jongere.¹⁷ In 1988 werd vanwege de verlaging van de meerderjarigheidsgrens van 21 naar 18 jaar, de leeftijdsgrens van de jeugd-tbr ook naar 18 bijgesteld waardoor de maatregel afliep bij het bereiken van het achttiende levensjaar. Dit leidde ertoe dat de maatregel in de praktijk nauwelijks meer werd opgelegd.

De p.i.b.b. (ingevoerd in 1965) kon doorlopen tot de eenentwintigste verjaardag en dat bleef zo na 1988. Deze maatregel was bedoeld voor minderjarige daders bij wie een 'gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis van de geestesvermogens' werd geconstateerd.¹⁸ Hierover merkte Knuttel op: 'Deze maatregel, sterk gelijkend op de terbeschikkingstelling, is bestemd voor zeer moeilijk opvoedbare, sociaal onaangepaste minderjarigen, die niet in gewone opvoedingsinrichtingen kunnen worden opgenomen of gehandhaafd.'¹⁹ Het onderscheid tussen beide maatregelen had met andere woorden

15 Sommige auteurs menen dat de PIJ-maatregel ook de strafrechtelijke OTS heeft vervangen; zie Van der Laan 1995, p. 242. Zie verder De Bruijn-Lückers 2005.

16 Knuttel 1962, p. 204.

17 De Vries & Van Tricht 1905-1907, p. 92.

18 *Kamerstukken II* 1955/56, 4141, nr. 1.3, p. 14. De p.i.b.b. kon verder slechts worden opgelegd in geval van een misdrijf of van enkele nader aangegeven overtredingen.

19 *Ibid.*, p. 206.

vooral als doel om een scheiding aan te brengen tussen de nog opvoedbare jeugdigen en de zeer moeilijke gevallen.²⁰ Met de jeugd-tbr en de p.i.b.b. werd ook uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen toerekeningsvatbaarheid en ontoerekeningsvatbaarheid. De tenuitvoerlegging van de jeugd-tbr en de p.i.b.b. verschilde overigens nauwelijks: de jongeren werden in dezelfde (justitiële jeugd)inrichtingen geplaatst.²¹

Naast deze sancties kende het jeugdstrafrecht ook de arrest- en tucht-schoolstraf als vrijheidsstraf, welke in 1995 werd vervangen door jeugddetentie. Daarnaast bestond vóór 1995 de mogelijkheid al om jeugdigen van 16 of 17 jaar zwaarder te bestraffen door middel van toepassing van het volwassenenstrafrecht (artikel 77b Sr). Wel zijn in 1995 de gronden voor toepassing van artikel 77b Sr verruimd. De ernst van het begane feit en de persoonlijkheid van de dader waren niet langer cumulatieve criteria maar werden alternatief geformuleerd. Tevens werd een extra criterium toegevoegd: de omstandigheden waaronder het feit is begaan.

Aanloop naar de herziening van het jeugdstrafrecht in 1995

Op 21 juni 1979 werd de Commissie Anneveldt geïnstalleerd om voorstellen te doen tot wijziging van het jeugdstraf(proces)recht. Aanleiding hiervoor was onder meer het voorstel van de Commissie Wiarda tot het verlagen van de meerderjarigheidsgrens van 21 naar 18 jaar.²² De Commissie Anneveldt kreeg onder meer de volgende vraag voorgelegd: 'in hoeverre is wetswijziging gewenst teneinde de straffen en maatregelen die vrijheidsbeneming meebrengen beter te doen beantwoorden aan de thans daaromtrent bestaande inzichten en opvattingen?' Het eindrapport van de Commissie Anneveldt vormde de basis voor het wetsvoorstel tot herziening van het jeugdstrafrecht in 1995. In haar eindrapport stelde de Commissie een nieuwe behandelmaatregel, de PIJ-maatregel, voor ter vervanging van de jeugd-tbr en de p.i.b.b.²³ Ook stelde zij voor om één vrijheidsstraf in te voeren, namelijk de jeugddetentie, en om de berisping en de strafrechtelijke OTS te laten vervallen. Verder werden verbeurdverklaring en de ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen als nieuwe straffen voorgesteld. De Commissie zag er van af om een afzonderlijk strafrecht te ontwerpen voor adolescenten. Wel stelde zij voor om het materiële kinderstrafrecht van toepassing te doen zijn op personen tot 24 jaar waarbij de rechter vanaf de leeftijd van 16 jaren het strafrecht voor meerderjarigen zou moeten kunnen toepassen.

20 *Kamerstukken II 1989/90, 21 327, nr. 3, p. 9.*

21 Naast deze maatregelen kende het jeugdstrafrecht ook de strafrechtelijke OTS, die kwam te vervallen in 1995.

22 *Kamerstukken II 1989/90, 21 327, nr. 5, p. 1. Rapport Commissie herziening kinderbeschermingsrecht (zie. Wiarda) 1971.*

23 *Rapport Commissie Anneveldt 1982.*

Als uitgangspunten voor herziening van het jeugdstrafrecht stelde de Commissie onder andere dat de leeftijd en ontwikkelingsfase waarin de jeugdige verkeert, in hoge mate bepalend is voor het toepassen van een bepaalde sanctie en de wijze waarop die ten uitvoer wordt gelegd en dat jeugdigen zich op lagere leeftijd geëmancipeerder en mondiger gedragen dan vroeger. Deze toegenomen mondigheid is in de wetgeving in de eerste plaats tot uitdrukking gekomen in de verlaging van de meerderjarigheidsgrens. Voor personen onder de 18 jaar zou dit verder tot uitdrukking moeten komen in een sterkere strafprocessuele positie van de minderjarige en het afschaffen van die elementen in het bestaande strafprocesrecht die als bevoogdend kunnen worden aangemerkt. Ten slotte heeft de Commissie wat betreft de tenuitvoerlegging van de nieuwe vrijheidsbenemende sanctie (jeugddetentie en de PIJ-maatregel) gewezen op het belang van gevarieerde executiemogelijkheden; de Commissie heeft hieromtrent echter geen concrete voorstellen gedaan.

In 1989 – tien jaar na de installatie van de Commissie Anneveldt – is het wetsontwerp tot wijziging van het jeugdstrafrecht ingediend (wetsvoorstel 21 327). Met de herziening van het jeugdstrafrecht stonden de wetgever enkele doelen voor ogen: het meer met elkaar in overeenstemming brengen van de rechtspositie van de minderjarige met die van de volwassene, algemene vereenvoudiging van het jeugdstrafrecht en modernisering van het jeugdstrafrecht.²⁴ Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de herziening van het jeugdstrafrecht in grote lijnen verloopt conform de voorstellen van de Commissie Anneveldt.²⁵ Zo worden bepalingen met een onnodig bevoogdend karakter geschrapt, zoals de overlegvorm voorafgaand aan de beslissing omtrent de vervolging van een minderjarige, het zogenaamde driehoeksoverleg. Wel blijft het uitgangspunt in het materiële jeugdstrafrecht dat jeugdigen in vergelijking tot volwassenen slechts in beperkte mate strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld, hetgeen aparte jeugdsancties met eigen, niet aan het delict gekoppelde, strafmaxima rechtvaardigt.²⁶

Tijdens de behandeling van het wetsontwerp wenste de toenmalige Staatssecretaris van Justitie Kosto nader te worden geadviseerd over een eventuele wijziging van de maatregel p.i.b.b. die op dat moment van rechtswege bij het bereiken van de leeftijd van 21 jaar afliep. Daartoe kreeg de Commissie Fokkens, die was ingesteld om te adviseren over de Terbeschikkingstelling (TBS), in augustus 1992 een aanvullende opdracht. Zij oordeelde dat de maximale duur van de PIJ-maatregel van vier jaar niet altijd voldoende zal zijn indien er sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens van de verdachte ten tijde van het begaan van het feit. De Commissie stelde voor deze doelgroep een maximale duur van zes jaar voor. Voorts achtte de Commissie het niet noodzakelijk dat een PIJ-maatregel

24 *Kamerstukken II 1989/90, 21 327, nr. 3.*

25 *Kamerstukken II 1991/92, 21 327, nr. 3, p. 8.*

26 Bartels 2008.

zou kunnen worden omgezet in een terbeschikkingstelling vanwege het in de tijd begrensde karakter van de sancties van het jeugdstrafrecht.²⁷

De aanbevelingen van de Commissie Fokkens omtrent de PIJ-maatregel zijn uiteindelijk verwerkt in de tweede nota van wijziging.²⁸ In het wetsvoorstel tot wijziging van het jeugdsanctierecht, leidend tot de wet van 7 juli 1994, *Stb.* 1994, 528, wordt de PIJ-maatregel als 'zwaardere' jeugdsanctie gepositieerd naast jeugddetentie.

Overigens moet dit enigszins worden gerelativeerd omdat in 1995 de strafmaxima voor de vrijheidsstraf jeugddetentie (die de arrest- en tuchtschoolstraf verving) aanzienlijk werden verhoogd. Met ingang van 1995 werd de vrijheidsstraf verhoogd van zes (maximum van de tuchtschoolstraf) naar 12 maanden voor jeugdigen die de leeftijd van 16 jaar nog niet hadden bereikt ten tijde van het plegen van het delict en tot 24 maanden voor 16- of 17-jarigen.

Wetswijziging 1995

De belangrijkste tot stand gekomen wijzigingen in het sanctiepakket zijn de volgende:

- de berisping verviel;
- arrest- en tuchtschoolstraf vervielen ten gunste van jeugddetentie waarbij de maxima verhoogd werden naar 12 maanden voor jeugdigen jonger dan 16 jaar en 24 maanden voor 16- en 17-jarigen (artikel 77i Sr);
- jeugd-tbr en de p.i.b.b. werden vervangen door de PIJ-maatregel (artikel 77s Sr);
- het opheffen van de OTS als strafrechtelijke maatregel.

In de uiteindelijke herziening is het voorstel van de Commissie Anneveldt om te komen tot een apart adolescentenstrafrecht, niet overgenomen. De reden van de wetgever om dit voorstel niet over te nemen, was vooral praktisch: dit zou immers leiden tot het openen van afzonderlijke strafinrichtingen voor deze categorie jongeren wat de totale capaciteit van het gevangeniswezen onder druk zou zetten.

Bij de tenuitvoerlegging staat een afzonderlijk sanctiepakket, dat is afgestemd op het belang van de jeugdige, nog steeds voorop. Dit betekent dat de tenuitvoerlegging ten dienste staat van (her)opvoeding en resocialisatie van de jeugdige.²⁹

Evaluatie van het 'nieuwe' jeugdstrafrecht

In het evaluatierapport van het WODC getiteld *Het nieuwe jeugdstrafrecht. Vijf jaar ervaring in de praktijk*³⁰ werd in 2001 onder andere de PIJ-maatregel tegen

27 Fokkens 1993.

28 *Kamerstukken II* 1992/93, 21 327, nr. 13.

29 *Kamerstukken II* 1989/90, 21 327, nr. 3.

30 Kruissink & Verwers 2001.

het licht gehouden. Volgens de onderzoekers zou de PIJ-maatregel voldoende wettelijke mogelijkheden bieden, maar wordt het veld geconfronteerd met praktijkproblemen, zoals een onvoldoende gedifferentieerd aanbod van behandelingsmogelijkheden, 'onbehandelbare' jongeren en het gebrek aan beschikbare capaciteit in de behandelinrichtingen. Tevens constateren de onderzoekers een lacune voor wat betreft een expliciete uitwerking van de doelstellingen van de wetgever. Daardoor is niet precies duidelijk wat onder vereenvoudiging en modernisering moet worden verstaan en kunnen deze begrippen door iedereen verschillend worden uitgelegd. Op basis van deze evaluatie kwam de toenmalige Staatssecretaris van Justitie Kalsbeek tot de conclusie dat de wijzigingen van 1995 voldeden aan de beoogde doelstellingen en ingrijpende wetswijzigingen niet nodig waren: 'Het instrumentarium aan sanctiemogelijkheden is voldoende gevarieerd en doet tevens recht aan de pedagogische benadering binnen het jeugdstrafrecht.'³¹ De staatssecretaris schrijft in haar brief dat de verhoogde strafmaat voor jeugddetentie niet tot een zwaarder bestraffingsregime heeft geleid en dat de PIJ-maatregel vaker wordt toegepast vanwege voorrang van strafrechtelijk geplaatsten op civielrechtelijk geplaatste jongeren:

'De verhoging van de strafmaat van 6 maanden naar 1 jaar voor jeugdigen van 12 t/m 15 jaar en 2 jaar voor jeugdigen van 16 en 17 jaar heeft niet geleid tot een grimmiger strafklimaat. Voor zover er sprake is van hogere straffen kan dat ook verklaard worden door de ernst van het delict. Het aantal opgelegde vrijheidsstraffen is niet gestegen. Er is een toename van het aantal PIJ-maatregelen. Een deel van de toename van de PIJ-maatregelen houdt verband met de wens een jeugdige sneller op te laten nemen, hoewel eigenlijk een ondertoezichtstelling meer op zijn plaats is.'³²

PIJ-brief 2006: noodklok over de PIJ-maatregel

Over de noodzaak tot (wets)wijzigingen wordt vijf jaar later anders gedacht, zo blijkt uit de brief van Minister van Justitie Donner aan de Tweede Kamer van 10 juli 2006, over belangrijke knelpunten ten aanzien van de PIJ-maatregel.³³ Deze knelpunten hebben betrekking op de kwaliteit van heropvoeding en behandeling, personeel en diagnostiek en de effectiviteit van de maatregel. Verder is er ontevredenheid over de te lange doorlooptijden bij uitvoering en gebrekkige nazorg. De minister komt met plannen die tot verbetering van de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel en aansluitende trajecten moeten leiden, zoals verbetering van de behandeling (verkleining groeps grootte zodat voldoende persoonlijke aandacht gerealiseerd kan worden en voldoende gekwalificeerd personeel), onderzoek en kennisvergroting omtrent effectieve

31 *Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 82, p. 3.*

32 *Ibid.*, p. 1.

33 *Kamerstukken II 2005/06, 24 587 en 28 741, nr. 183.*

interventies, het aanbieden van enkel *erkende* interventies, verbetering van de kwaliteit van diagnostiek, snellere doorlooptijden bij plaatsing en goede nazorg.

Ook de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft in het advies *Van 'PIJ' naar 'BIJ'* (2006) voorstellen gedaan tot verbetering van de tenuitvoerlegging. Als centrale opdracht voor de tenuitvoerlegging moet een betere en intensievere behandeling voorop staan. 'Het accent zou om het zo te zeggen meer moeten liggen op 'BIJ' (*Behandeling* in een inrichting voor jeugdigen) dan op 'PIJ' (*Plaatsing* in een inrichting voor jeugdigen).'³⁴ Jongeren zitten in de huidige situatie naar het oordeel van de RSJ te lang intramuraal vast.³⁵

De bevindingen in de PIJ-brief worden bevestigd door kritische inspectierapporten³⁶ en een rapport van de Algemene Rekenkamer.³⁷ Kort gezegd, concludeert het rapport van de gezamenlijke inspecties dat de opvoedings- en behandelingsdoelstellingen van de jeugdinrichtingen in een groot aantal inrichtingen niet werden behaald en dat in de meeste inrichtingen geen veilige omgeving aan de jeugdigen kon worden geboden. Daarnaast stelde het rapport van de Algemene Rekenkamer het rendement van de PIJ-maatregel ter discussie en wees het onder meer op hiaten in wet- en regelgeving en onvolkomenheden in de uitvoeringspraktijk ten aanzien van het scholings- en trainingsprogramma, proefverlof en nazorg.

De aandacht voor de effectiviteit in termen van recidivevermindering is veel prominenter geworden. Dit bleek eerder al uit de beleidsnota uit 2002 van het Ministerie van Justitie getiteld *Jeugd terecht*.³⁸ Doel van *Jeugd terecht* was allereerst: het voorkomen van eerste delicten en het verminderen van recidive.³⁹ Maatwerk, effectiviteit en ketensamenwerking staan daarbij voorop. Ook de hoge vlucht van sociaalwetenschappelijk onderzoek dient in dit kader vermeld te worden: de effectiviteit van interventies staat sterk in de belangstelling en de recidivecijfers zijn dermate teleurstellend⁴⁰ dat het voorkomen van

34 *RSJ-advies wetsvoorstel Gedragsbeïnvloeding jeugdigen* 2004.

35 Ook in andere rapporten van de RSJ worden knelpunten en verbeteringen voorgesteld, vgl. *De justitiële jeugdinrichtingen na 2010* (2007), *Verbetervoorstellen justitiële jeugdinrichtingen* (2007) en *Jeugdige delinquenten. Minder opsluiten, gericht begeleiden* (2008).

36 Inspectie jeugdzorg e.a. 2007.

37 Rapport Algemene Rekenkamer 2007.

38 Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006, 13 december 2002.

39 Zie Doek & Vlaardingerbroek 2009, p. 514 & 521. Zij merken op dat meer aandacht is gekomen voor het rendement van vrijheidsbenemende sancties, in termen van recidivevermindering. Met hierbij de kanttekening dat dit niet verward dient te worden met studies naar de effectiviteit van sancties, omdat effectiviteit meer is dan het voorkomen van recidive. Deze toon klinkt ook door in de MvT bij de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen.

40 Volgens een recidivestudie uit 2008 recidiveert 54% binnen twee jaar na het verlaten van de jeugdinrichting: Wartna e.a. 2008.

recidive leidend is geworden in het beleidsprogramma Aanpak Jeugdcriminaliteit 2008-2011 van het Ministerie van Justitie.⁴¹

2008: Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen

Voortvloeiend uit het beleidsprogramma *Jeugd terecht* is op 1 februari 2008 de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen⁴² ingevoerd en deed de GBM zijn intrede. Aanleiding voor de invoering van deze maatregel waren volgens de memorie van toelichting recente ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit, namelijk een grote toename van gepleegde geweldsdelicten en dus een verharding van de jeugdcriminaliteit. Hierdoor was de behoefte toegenomen om jongeren, die in toenemende mate (ernstige) gedragsproblemen leken te vertonen, in aanmerking te laten komen voor vormen van (her)opvoeding, waarbij beïnvloeding van het gedrag en het bieden van duidelijke structuur centraal staan.⁴³ Met de nieuwe maatregel, die zich qua zwaarte bevindt tussen de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden en de taakstraf enerzijds en de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen anderzijds, ontstaat binnen het jeugdstrafrecht een meer geleidelijke opbouw van sancties', aldus de wetgever.⁴⁴

Met deze geleidelijke opbouw heeft de wetgever het op de persoon toesnijden van jeugdsancties willen verbeteren. Zoals reeds opgemerkt zijn met deze wet de mogelijkheden voor de rechter om een 'sanctie op maat' toe te passen verruimd. De wettelijke beperkingen om sancties te combineren zijn opgeheven.⁴⁵ Ook hiermee moest de rechter in staat worden gesteld maatwerk te leveren, waarmee recht kan worden gedaan aan het (criminele) verleden en de persoon van de dader en de eventuele gezinsproblematiek.⁴⁶ In beginsel zijn alle combinaties van hoofdstraffen, bijkomende straffen en maatregelen mogelijk (zie artikel 77g lid 2 en 3 Sr). De memorie van toelichting geeft hierbij de volgende uitleg:

41 Dit programma is een vervolg op het actieprogramma *Jeugd terecht* 2003-2006 en is vooral gericht op de verdere uitwerkingen en invoering van de standpunten die destijds zijn ingenomen.

42 Wet van 27 december 2007, *Stb.* 2007, 575.

43 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 1.

44 *Ibid.*, p. 1-2.

45 Het aantal combinatiemogelijkheden van straffen (hoofd-, vervangende, bijkomende) met elkaar en met maatregelen was beperkt; zie art. 77g (oud) Sr. Over de combinatie jeugd-detentie en PIJ-maatregel hebben heftige discussies plaatsgevonden. De Commissie Anneveldt (*Rapport Commissie Anneveldt* 1982) sprak zich uitdrukkelijk uit tegen deze combinatie, maar in de tweede nota van wijziging is de combinatie toch mogelijk gemaakt op verzoek van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak 'teneinde een zo passend mogelijke bejegening te vergemakkelijken in gevallen van verminderde toerekeningsvatbaarheid'; *Kamerstukken II* 1992/93, 21 327, nr. 13, p. 5.

46 De Jonge & Van der Linden 2007, p. 116-117.

‘Het streven naar individueel maatwerk bij het opleggen van sancties aan jeugdigen maakt het wenselijk geen enkele combinatie wettelijk uit te sluiten. Het is aan de rechter om in elke individuele strafzaak het beoogde maatwerk te leveren en de proportionaliteit te bewaken.⁴⁷ [...] Bij de behoefte om per jeugdige een individuele aanpak samen te stellen uit de beschikbare mogelijkheden, past dat de wet zo min mogelijk beperkingen stelt aan het combineren van sancties.⁴⁸

Opheffen onderscheid opvang- en behandelinrichtingen – wetsvoorstel wijziging Bij
De nieuwste ontwikkeling die van belang is voor dit onderzoek betreft een voorgestelde wijziging van de Bij⁴⁹ die is aangenomen door de Tweede Kamer en op het moment van schrijven bij de Eerste Kamer ligt. De voorgestelde verbeteringen van de uitvoering van jeugdsancties zijn opgenomen in het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit 2008-2011, zoals de implementatie van verplichte nazorg na jeugddetentie en de PIJ-maatregel en een nadere wettelijke basis voor een forensische observatieafdeling in een jeugdinrichting. Met het oog op de discussie over een helder opgebouwd sanctiearsenaal, is het voorstel om het verschil in opvang- en behandelinrichtingen op te heffen belangrijk. Deze ontwikkeling past in de hierboven genoemde maatregelen om ‘de tenuitvoerlegging van jeugdsancties op onderdelen te optimaliseren.⁵⁰ Door het onderscheid in bestemmingen te laten vallen (reeds aangekondigd in de al eerder genoemde PIJ-brief aan de Tweede Kamer van 10 juli 2006), hoopt de wetgever een situatie te creëren, waarin alle jeugdinrichtingen in beginsel een behandeling, of vormen daarvan, kunnen aanbieden. De memorie van toelichting noemt de volgende doelen:

‘Met het vergroten van het behandelaanbod wordt gestimuleerd dat al snel na het onherroepelijk worden van een uitgesproken vonnis dat in een behandelitel voorziet, ook daadwerkelijk met die behandeling kan worden aangevangen. Daarnaast wordt gefaciliteerd dat deze jeugdigen door het gehele land kunnen worden geplaatst. Ten slotte is het van belang dat ook jeugdigen bij wie de vrijheidsbenemende titel niet in een behandelverplichting voorziet, terwijl de specifieke gedragsproblematiek tot zodanige behandeling wel aanleiding geeft, toegang krijgen tot de noodzakelijke hulp.⁵¹

Dit betekent dat ook voor jongeren die een jeugddetentie ondergaan behandeling mogelijk wordt gemaakt. De wetgever merkt op dat

‘Met behoud van het karakter van de straf of maatregel, de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen of maatregelen in de justitiële jeugdinrichting in het teken staat van de opvoeding van de jeugdige en zo veel mogelijk dienstbaar is

47 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 19.

48 *Ibid.*, p. 11-12. Zie ook De Jonge 2008.

49 *Kamerstukken I* 2009/10, 31 915, nr. A.

50 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 915, nr. 3, p. 1.

51 *Ibid.*, p. 14-15.

aan de doelstelling een geslaagde terugkeer van de jeugdige in de samenleving te bewerkstelligen.⁵²

Toch lijkt aan het duidelijke onderscheid, zoals ooit bedoeld tussen jeugddetentie en de PIJ-maatregel, verder afbreuk gedaan te zijn door het opheffen van het verschil in behandel- en opvanginrichtingen en lijkt meer ruimte te zijn gegeven aan het adagium ‘voor iedere jongere een straf op maat’, mede omdat in het wetsvoorstel niet duidelijk wordt wat de verschillen zijn in het behandel-aanbod voor jeugdigen die jeugddetentie of de PIJ-maatregel opgelegd hebben gekregen.

Een andere wijziging die in het wetsvoorstel wordt genoemd, is een verplichte vorm van nazorg voor jeugdigen die krachtens een jeugddetentie of PIJ-maatregel in een justitiële jeugdinrichting hebben verbleven. Het bieden van goede begeleiding bij terugkeer in de maatschappij na afloop van een strafrechtelijke interventie wordt door de wetgever als mede bepalend gezien voor het welslagen daarvan en zo wordt ook voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde voor het verminderen van recidive.⁵³

Ingeval van een *jeugddetentie* zal verplichte nazorg binnen de bestaande wettelijke regeling vorm moeten krijgen, bijvoorbeeld via een scholings- en trainingsprogramma of in combinatie met een gedragsmaatregel. Voor nazorg bij een *PIJ-maatregel* wordt de wettelijke regeling aangepast. Een PIJ-maatregel duurt straks drie jaar in plaats van twee. Na twee jaar wordt de maatregel automatisch voorwaardelijk beëindigd. Gedurende de voorwaardelijke periode van een jaar die dan volgt moet de jeugdige zich houden aan algemene voorwaarden (onder andere niet recidiveren en het aanvaarden hulp en steun van de (jeugd)reclassering). Bij schending van de voorwaarden kan de rechter de voorwaardelijke periode verlengen, al dan niet onder wijziging of aanvulling van de voorwaarden of terugplaatsing in de (jeugd)inrichting bevelen.⁵⁴ Overigens blijft het mogelijk de PIJ-maatregel te verlengen (tot vijf respectievelijk zeven jaar). De PIJ-maatregel wordt dan niet na twee jaar voorwaardelijk beëindigd, maar na vier respectievelijk zes jaar.

2.2.3 Tussenconclusie

Alhoewel de PIJ-maatregel sinds 1995 ongewijzigd is gebleven, lijkt onvrede over de tenuitvoerlegging van deze vrijheidsbenemende maatregel in het bijzonder en vrijheidsbenemende sancties in het algemeen – vanwege de hoge

52 Ibid., p. 17.

53 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 195, nr. 3, p. 23. Dit was ook een van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in 2007.

54 De rechter krijgt ook de mogelijkheid om de PIJ-maatregel tijdens de voorwaardelijke periode onvoorwaardelijk te beëindigen. De rechter zal met andere woorden tegen het einde van de PIJ-maatregel een uitdrukkelijk toetsende taak krijgen; zie ook Liefwaard 2010.

recidivecijfers en de alarmerende berichten in de afgelopen jaren over wat de justitiële jeugdinstellingen te bieden hebben voor jongeren die daar verblijven – te hebben geleid tot meer aandacht voor en nadruk op niet-vrijheidsbenemende strafrechtelijke reacties op delinquent gedrag van jeugdigen.⁵⁵ Voorbeelden zijn de invoering van de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen (en de op handen zijnde aanpassing van de Bjj) en tal van beleidsactiviteiten vanuit het Ministerie van Justitie.⁵⁶ Deze ontwikkelingen zijn gericht op het realiseren van meer effectiviteit (lees: vooral recidivevermindering) en worden aangestuurd door de gedachte dat de persoonlijke omstandigheden van het individu in hoge mate bepalend moeten zijn voor de op te leggen sanctie (PIJ-maatregel, (voorwaardelijke) jeugddetentie of GBM). In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de bedoeling van de wetgever met de afzonderlijke sancties en op de vraag hoe een en ander zijn weerslag heeft gekregen in wet- en regelgeving. Ook wordt hier aandacht besteed aan de onderlinge verhouding tussen de afzonderlijke sancties en het onderscheid tussen straffen en maatregelen.

2.3 WETTELIJK KADER JEUGDSANCTIES

2.3.1 Inleiding

Het Wetboek van Strafrecht geeft aan wanneer en op grond waarvan de verschillende sancties mogen worden opgelegd. In deze voorwaarden liggen vaak de doelstellingen besloten. Tegelijkertijd wordt aan de hand hiervan de wettelijke afbakening tussen de verschillende jeugdsancties bepaald. De invulling van de voorwaarden vindt doorgaans plaats in de rechtspraak waarbij rekening dient te worden gehouden met de bedoelingen van de wetgever.

In deze paragraaf zal nadrukkelijk worden stilgestaan bij de wettelijke regeling ten aanzien van de in dit onderzoek centraal staande sancties, waarbij wordt ingegaan op de bedoelingen van de wetgever met de afzonderlijke sancties en het jeugdsanctiepakket als geheel, zoals dat geldt sinds 1995 en zich nadien heeft ontwikkeld. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de PIJ-maatregel, de (voorwaardelijke) jeugddetentie en de GBM, waarna een analyse volgt van de onderlinge verhouding tussen de sancties en enkele bijzondere kenmerken van het jeugdsanctierecht, zoals het onderscheid tussen straffen en maatregelen.⁵⁷

55 Sonnenschein e.a. 2010.

56 Zie voor een overzicht: *Beleidsdocument Jeugdsancties van het Ministerie van Justitie 2010*; *DJI-document Jeugd Terecht 2002*.

57 Overigens is het onderscheid tussen straffen en maatregelen niet uniek voor het jeugdstrafrecht. Wel is duidelijk dat het onderscheid hier minder helder is.

2.3.2 Gronden en doelstellingen van de PIJ-maatregel

De PIJ-maatregel is de behandelmaatregel in het jeugdstrafrecht die vrijheidsbeneming met zich brengt. De maatregel wordt in principe in een justitiële jeugdinrichting tenuitvoergelegd, maar dit kan ook elders gebeuren (zie artikel 77s lid 5 Sr). In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 21 327 wordt gesteld dat de gronden voor deze vrijheidsbenemende maatregel zijn aangescherpt ten opzichte van de voorgaande maatregelen (jeugd-tbr en p.i.b.b.) en dat de maximumduur van de vrijheidsbenemende sanctie niet langer is gekoppeld aan de leeftijd van de jeugdige.⁵⁸ De PIJ-maatregel kan beter vergeleken worden met de p.i.b.b. dan met de jeugd-tbr, vanwege de wettelijke beperkingen die zijn aangebracht om een PIJ-maatregel op te leggen.⁵⁹ Het doel van de invoering van de PIJ-maatregel is vooral geweest om de jeugdige de opvoeding, verzorging en behandeling te geven die nodig wordt geacht. Daarnaast heeft de PIJ-maatregel als doel de samenleving te beveiligen. In aanloop naar de herziening in 1995 was de wetgever van oordeel dat 'een vrijheidsbenemende maatregel naar aanleiding van verwijtbaar strafbaar gedrag in het Wetboek van Strafrecht niet kan worden gemist.'⁶⁰

Voorwaarden

Het opleggen van de PIJ-maatregel is aan stevige voorwaarden verbonden. Zowel de ernst van het feit als de persoon van de dader spelen een doorslaggevende rol in de besluitvorming tot deze wijze van afdoening door de rechter. De Commissie Anneveldt stelde voor om de PIJ-maatregel te reserveren voor de echt ernstige categorie delicten. Dit heeft de wetgever willen realiseren door cumulatieve voorwaarden in de wet op te nemen.⁶¹ Voor oplegging van een PIJ-maatregel is noodzakelijk dat (artikel 77s lid 1 Sr):

- 1 Er sprake is van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan;
- 2 De veiligheid van anderen of algemene veiligheid van personen en goederen een PIJ-maatregel vereist;
- 3 De PIJ-maatregel het belang van de jeugdige dient bij een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van zijn persoon.

Deze laatste twee voorwaarden worden ook wel het 'gevaarscriterium' respectievelijk 'hulpverleningscriterium' genoemd.⁶² Doordat er steeds sprake moet zijn van een combinatie van deze drie voorwaarden, heeft de wetgever duidelijk willen maken dat de PIJ-maatregel een uiterste maatregel is, die enkel

58 *Kamerstukken II 1989/90, 21 327, nr. 3, p. 7.*

59 *Ibid.*, p. 9.

60 *Ibid.*, p. 10.

61 *Ibid.*, p. 36.

62 Zie bijv. De Jonge & Van der Linden 2007, p. 145.

terughoudend mag worden ingezet.⁶³ Het eerste criterium, het ‘delictscriterium’ geeft aan dat volgens de wetgever de PIJ-maatregel bestemd is voor de zwaardere misdrijven (in vergelijking met jeugddetentie wat bijvoorbeeld ten aanzien van alle misdrijven mag worden opgelegd). In de loop van de tijd is artikel 67 Sv, waarin de gevallen voor voorlopige hechtenis zijn aangegeven, verruimd met als gevolg dat inmiddels ook bij minder zware misdrijven (bijvoorbeeld eenvoudige mishandeling) een PIJ-maatregel zou kunnen worden opgelegd.⁶⁴ Duidelijk is echter dat de wetgever oorspronkelijk de PIJ-maatregel heeft willen reserveren voor de zwaardere delicten.⁶⁵

Het gevaarscriterium is gericht op veiligheid van anderen of algemene veiligheid. De PIJ-maatregel moet noodzakelijk zijn om dit doel te waarborgen. Het gaat in deze niet om de veiligheid van de jeugdige in kwestie, hetgeen eventueel wel onder het hulpverleningscriterium kan worden geschaard. Van belang is voorts dat het gevaarscriterium van bijzondere betekenis is voor de vraag of werkelijk een vrijheidsbenemende sanctie als de PIJ-maatregel dient te worden opgelegd. Indien dit in verband met de beveiligingsdoelstelling niet noodzakelijk is, bestaat er niet voldoende grond voor het opleggen van de PIJ-maatregel.⁶⁶

Tot slot kan in het hulpverleningscriterium de pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht worden herkend. Dit ruime criterium laat veel ruimte om indien de belangen van de jeugdige daar aanleiding toe geven over te gaan tot oplegging van deze jeugdsanctie (uiteraard mits eveneens aan de andere twee voorwaarden is voldaan).⁶⁷

Rapportage

Naast de drie genoemde cumulatieve voorwaarden, wordt de (procedurele) voorwaarde van een dubbele Pro Justitia rapportage gesteld. Volgens artikel 77s lid 2 Sr moeten twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines, afzonderlijk of gezamenlijk, een advies uitbrengen alvorens de maatregel kan worden opgelegd.⁶⁸ Indien sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of

63 Dit uitgangspunt past bij art. 37 aanhef, onder b IVRK. Zie § 1.4 voor enkele gegevens over de toepassing van de PIJ-maatregel.

64 Doek & Vlaardingerbroek 2009, p. 545.

65 Zie Rb. Utrecht, 21 juni 2000, *NJ* 2000, 549 waarin de rechtbank dit criterium aan een nadere inhoudelijke toets onderwerpt. Hoewel formeel wel was voldaan aan het eerste criterium van art. 77s lid 1 Sr, vond de rechtbank de feiten niet ernstig genoeg om een PIJ-maatregel te rechtvaardigen.

66 Zie bijv. Rb. Amsterdam, 7 februari 2005, *NbSr* 2005, 112 waarin de rechtbank oordeelde dat de niet-vrijheidsbenemende opties nog onvoldoende beproefd waren.

67 Al blijkt uit de literatuur dat in de praktijk de drie criteria niet altijd zo worden gehanteerd; zie § 2.4.2.

68 Wanneer de gedragsdeskundigen een gezamenlijke Pro Justitia rapportage opstellen, dient elke van beide deze rapportage te ondertekenen en ook zal uit het advies moeten blijken waaruit het onderzoek van elk van de gedragsdeskundigen heeft bestaan; HR 20 oktober 1998, *NJ* 1999, 53.

ziekelijke stoornis van de geestvermogens dan moet ten minste één psychiater betrokken zijn bij de rapportage (artikel 77s lid 2 en 3 Sr). Deze specifieke eis is later tijdens de parlementaire behandeling toegevoegd op aanraden van de Commissie Fokkens.⁶⁹ Een en ander veronderstelt dat van tevoren een afweging moet worden gemaakt of al dan niet een psychiater moet worden ingeschakeld om een van de twee rapportages te verzorgen. Overigens mag de rechter afwijken van het advies, maar hij zal dit dan wel duidelijk moeten motiveren. Een advies dat ouder is dan een jaar mag alleen met instemming van het OM en de verdachte door de rechter worden gebruikt.⁷⁰ Artikel 77s lid 4 Sr biedt de jeugdige verdachte de mogelijkheid om medewerking aan het onderzoek dat voor het uitbrengen van het advies nodig is, te weigeren. In geval van een 'weigerachtige observandus' moeten de gedragsdeskundigen rapport uitbrengen over de reden van de weigering.

Duur en verlenging

De onvoorwaardelijke PIJ-maatregel wordt opgelegd voor de duur van twee jaar. Indien sprake is van een gewelds- of zedendelict dan kan dit worden verlengd tot maximaal vier jaar.⁷¹ Als daarnaast de maatregel is opgelegd aan een jeugdige aan wie het strafbare feit niet kan worden toegerekend vanwege de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis, is verlenging tot maximaal zes jaar mogelijk.⁷² De totale duur van de maatregel staat niet op voorhand vast (met uitzondering van de eerste termijn van twee jaar) en wordt mede bepaald door de mate waarin de jeugdige opvoeding en behandeling in een gesloten setting nodig heeft. Volgens de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 21 327 'is de maatregel nodig in gevallen dat de duur van de behandeling en opvoeding van de delinquent naar verwachting zal uitgaan boven die van de anders op te leggen vrijheidsstraf.'⁷³ Bij de eerste voorstellen tot herziening van het jeugdstrafrecht werd nog uitgegaan van een maximale duur van vier jaar, maar na advies van de Commissie Fokkens is besloten om

69 *Kamerstukken II 1992/93*, 21 327, nr. 13, p. 13-14. Hiermee zou recht worden gedaan aan de eis van multidisciplinariteit.

70 Dit voorschrift dient enerzijds als waarborg voor de verdachte (lees: er wordt slechts tot de ingrijpende PIJ-maatregel besloten op grond van actuele deskundige advisering). Anderzijds houdt het rekening met de belangen van een efficiënte rechtspleging en met het belang van de verdachte om niet meer dan nodig is te worden onderworpen aan onderzoek. Zie HR 15 mei 2007, *NJ 2007*, 302.

71 Bij verlenging moet nog steeds worden voldaan aan het gevaarscriterium en het hulpverleningscriterium; zie bijv. Hof Arnhem, 19 november 2007, *NJFS 2008*, 47. Tevens moet een recent en onderbouwd advies van het hoofd van de inrichting worden overlegd, alsmede informatie over de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van de jeugdige. Zie art. 77s lid 5 Sr.

72 Soms speelt de vraag of een behandelingsduur van zes jaar wel lang genoeg is. Zie bijvoorbeeld de zaak 'Moord Terra College' (ook wel 'Murat D.': HR 22 november 2005, *LJN AU 3387*) en de zaak 'Moord op Maja Bradaric' (Rb. Zutphen 15 juli 2008, *LJN BD 7141*). Dit kan reden zijn voor de rechter om het strafrecht voor volwassenen toe te passen (art. 77b Sr).

73 *Kamerstukken II 1989/90*, 21 327, nr. 3, p. 10.

verlenging tot zes jaar mogelijk te maken indien kan worden vastgesteld dat bij de verdachte sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens tijdens het begaan van het feit. Vier jaar is voor dergelijke gevallen te kort om de behandeling verantwoord te beëindigen.⁷⁴ 'Dit opent de mogelijkheid om deze groep van minderjarigen langer hun vrijheid te benemen, terwijl de behandelingsmogelijkheden worden verruimd', aldus de wetgever.⁷⁵

Ook heeft de Commissie Fokkens voorgesteld om de leeftijdsgrens van 21 jaar als tijdstip waarop de jeugdmaatregel uiterlijk eindigt, te laten vervallen met als argument dat dit een effectieve behandeling van delinquente jeugdigen met ernstige psychosociale en psychiatrische problemen in de weg kan staan.⁷⁶ Dit voorstel is eveneens overgenomen door de wetgever. De maximumduur is derhalve door de wet bepaald, maar dit houdt niet langer in dat de maatregel stopt bij het bereiken van het eenentwintigste levensjaar.

Toerekeningsvatbaarheid

De wetgever heeft de PIJ-maatregel bedoeld voor jeugdigen die niet, minder of volledig toerekeningsvatbaar zijn. Er bestaat geen wettelijke noodzaak dat de rechter zich uitsprekt over de toerekeningsvatbaarheid voor de jeugdigen bij het opleggen van de PIJ-maatregel. Zoals hierboven bleek, kan de aanwezigheid van een stoornis als gevolg waarvan de jeugdige verminderd of zelfs ontoerekeningsvatbaar was wel van belang zijn voor de uiteindelijke duur en verlengingsmogelijkheden.

Vanwege deze onverschilligheid van de PIJ-maatregel ten opzichte van al dan niet toerekeningsvatbaarheid (althans voor wat de voorwaarden voor oplegging betreft), kan een PIJ-maatregel niet worden omgezet in een volwassene-TBS omdat er bij de laatste maatregel immers – ten minste – sprake moet zijn van verminderde toerekeningsvatbaarheid (zie artikel 37a e.v. Sr). De wetgever heeft niet gekozen voor de mogelijkheid om de PIJ-maatregel na het bereiken van een bepaalde leeftijd om te kunnen zetten in een TBS vanwege het 'in tijd begrensde karakter van de op te leggen sanctie in het jeugdstrafrecht'.⁷⁷

Voorwaardelijke oplegging en bijzondere voorwaarden

Het is mogelijk om de PIJ-maatregel geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk op te leggen. Bij een voorwaardelijke PIJ-maatregel – maximaal twee jaar volgens artikel 77y lid 1 Sr – dient de jongere zich gedurende de proeftijd te houden aan de algemene en de bijzondere voorwaarden. Steeds geldt de algemene voorwaarde dat de jeugdige veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd

74 *Kamerstukken II 1992/93*, 21 327, nr. 15, p. 1.

75 *Kamerstukken II 1992/93*, 21 327, nr. 13, p. 6.

76 *Kamerstukken II 1992/93*, 21 327, nr. 15, p. 2.

77 *Kamerstukken I 1993/94*, 21 327, nr. 78b, p. 5-6.

niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Verder kunnen vergelijkbare voorwaarden worden opgelegd als bij de schorsing van voorlopige hechtenis of een voorwaardelijke jeugddetentie (zoals verderop besproken).

De bijzondere voorwaarden zijn afgestemd op de jongere en de aard van het delict en houden vaak ambulante behandeling in, waarbij de jeugdreclassering de voorwaarden bewaakt (artikel 77aa lid 2 Sr juncto artikel 1 sub f Wet op de Jeugdzorg). Bijzondere voorwaarden moeten betrekking hebben op het gedrag van de jongere (volgens artikel 77z lid 1 Sr). Het is na 1995 ook mogelijk geworden dat een jongere zich, als bijzondere voorwaarde, zal laten opnemen in een inrichting gedurende een door de rechter te bepalen termijn (artikel 77z lid 2 Sr).⁷⁸ Dit kon ook leiden tot plaatsing in de (voormalige) Glen Mills School.⁷⁹ Deze mogelijkheid is komen te vervallen met de invoering van de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen.⁸⁰ Een (niet-limitatieve) opsomming van de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling is – inmiddels – te vinden in artikel 3 van het Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen. Gedacht kan worden aan: het volgen van een leerproject van maximaal 120 uur, het zich houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering of het aanvaarden van intensieve begeleiding (zie verder onder de bespreking van de voorwaardelijke jeugddetentie).

Tenuitvoerlegging

De uitvoering van de PIJ-maatregel vindt in de meeste gevallen (in elk geval als uitgangspunt) plaats in een justitiële (jeugd)behandelinrichting. Blijkens artikel 2 lid 2 Bij kennen justitiële jeugdinrichtingen een uitdrukkelijke opvoedingsdoelstelling en ingeval van een PIJ-maatregel ook een behandel doelstelling. Daarnaast dient het verblijf in de eerste plaats voor de tenuitvoerlegging van de maatregel en dient het verblijf uiteindelijk ook gericht te zijn op de terugkeer in de samenleving (resocialisatie). Onder 'behandeling' wordt volgens artikel 10 lid 2 Bij verstaan: 'Een samenstel van handelingen gericht op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden.'

Krachtens artikel 77s lid 5 Sr kan de Minister van Justitie de veroordeelde tevens 'elders' opnemen. Volgens artikel 51 lid 3 Wet BOPZ kan onder 'elders' een BOPZ-aangemerkte instelling worden verstaan.⁸¹

78 Volgens De Jonge & Van der Linden 2007, p. 158-159 is deze bepaling in de wet gekomen vanwege verslavingsproblematiek van jongeren. Zo kan de rechter bewegen tot een ontwenning van de verslaving in een ontwenningsskliniek.

79 Zie HR 12 december 2006, L/JN AZ0699.

80 Vgl. Hof Leeuwarden 7 april 2010, L/JN BM2846, FJR 2010, 84, p. 222-224 (m.nt. R. de Jong).

81 *Kamerstukken II 1989/90*, 21 327, nr. 3, p. 3. De Commissie Anneveldt merkte reeds op dat gevarieerde executiemogelijkheden van groot belang zijn. Hierover heeft de Commissie echter geen concrete voorstellen gedaan (Rapport Commissie Anneveldt 1982. Onder 'elders'

2.3.3 Gronden en doelstellingen van jeugddetentie

Jeugddetentie: de vrijheidsstraf binnen het jeugdstrafrecht

Jeugddetentie is de vrijheidsstraf binnen het jeugdstrafrecht en kan slechts worden opgelegd indien de jeugdige wordt veroordeeld ter zake van een misdrijf.⁸² De straf is primair bedoeld als een krachtige correctie voor jeugdigen en de oplegging ervan bevat een verwijt aan de jeugdige.⁸³ Volgens Bartels is het pedagogisch effect van deze straf vooral gelegen in de afschrikwekkende werking en het strafkarakter ervan.⁸⁴ Jeugddetentie kan voor maximaal 12 maanden worden opgelegd aan jeugdigen die de leeftijd van 16 jaar nog niet hadden bereikt ten tijde van het plegen van het delict. Voor 16- en 17-jarigen geldt een maximum van 24 maanden. Indien een jeugdige een detentiestraf krijgt opgelegd, wordt deze in principe uitgezeten in een justitiële jeugdinrichting.⁸⁵

Zoals eerder gezegd zijn de strafmaxima in 1995 verdubbeld, hetgeen een voorbeeld is van de repressievere toon die de wetgever aansloeg bij de herziening van het jeugdstrafrecht in dat jaar. De lengte van de jeugddetentie zou de afschrikwekkende werking van het jeugdstrafrecht in stand moeten houden. Bij het aanvankelijke wetsvoorstel werd nog een maximumduur van zes respectievelijk 12 maanden aangehouden. Echter op voorstel van het OM is dit verhoogd tot 24 maanden voor 16- 17-jarigen en 12 maanden voor minderjarige jonger dan 16 jaar. De tweede nota van wijziging geeft als redenen dat:

‘het in de praktijk nodig blijkt over de mogelijkheid te beschikken een vrijheidsstraf van langere duur op te kunnen leggen. Dit is nodig teneinde de afschrikwekkende werking van het strafrecht in stand te houden [...]. Ook voorkomt dit tevens dat de rechter bij ernstige misdrijven zou moeten uitwijken naar de vrijheidsbenemende maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen.’⁸⁶

Het ‘misdrijf criterium’ en de mate van verwijtbaarheid staan voorop bij de vraag of jeugddetentie opgelegd zou moeten worden. Daarnaast speelt ook proportionaliteit een belangrijke rol. De wetgever heeft hierbij wel het volgende opgemerkt:

kan niet verstaan worden: plaatsing in een gesloten jeugdinrichting; zie de uitspraak van Hof Leeuwarden 7 april 2010, *LJN* BM2846, *FJR* 2010, 84, p. 222-224 (m. nt. R. de Jong).

82 Jeugddetentie kan ook als vervangende straf worden opgelegd voor het niet-betaalde gedeelte van de opgelegde geldboete (art. 77l Sr) of als een taakstraf of een GBM niet naar behoren is uitgevoerd (art. 77p resp. art. 77wc Sr).

83 *Kamerstukken II* 1991/92, 21 327, nr. 6, p. 13.

84 Bartels 2007, p. 59.

85 Indien de jeugdige meerderjarig is of wordt kan omzetting plaatsvinden; zie art. 77k Sr.

86 *Kamerstukken II* 1992/93, 21 327, nr. 13, p. 5.

‘Voor zover het strafbare feit mede zijn oorsprong vindt in een gebrekkige opvoeding of andere in de persoon of omstandigheden van de veroordeelde liggende factoren, dient de jeugddetentie te worden benut om eventuele tekortkomingen zo mogelijk weg te nemen.’⁸⁷

Dit bescheiden hulpverleningscriterium brengt de jeugddetentie en de PIJ-maatregel dicht bij elkaar en maakt het onderscheid gebaseerd op straffen en maatregelen enigszins diffuus. Een en ander wordt versterkt gelet op de uitdrukkelijke opvoedingsdoelstelling van de justitiële jeugdinrichtingen (artikel 2 lid 2 Bjj).⁸⁸ Het onderscheid tussen jeugddetentie en de PIJ-maatregel verdient kort nadere aandacht, mede in het licht van het onderscheid tussen straffen en maatregelen.

Tijdens de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 21 327 ging de Staatssecretaris van Justitie in op het verschil tussen een PIJ-maatregel en jeugddetentie:

‘het verschil vloeit voort uit het verschil in straf en maatregel. De jeugddetentie is een straf. De oplegging ervan bevat een verwijt aan de jeugdige en de duur van de jeugddetentie staat in verhouding tot de mate van het verwijt. De straf bestaat overigens uit de detentie zelf. Het is dus niet zo dat de detentie een middel zou zijn om gedurende deze de jeugdige te straffen, bijvoorbeeld door een zwaar regime. Daar het echter om een jeugdige gaat, mag deze tijdens de jeugddetentie niet verstoken blijven van de opvoeding die bij zijn leeftijdscategorie past. Integendeel. Daar in veel gevallen het strafbare feit mede zijn oorsprong zal vinden in een gebrekkige opvoeding, dient de duur van de jeugddetentie te worden benut om eventuele tekortkomingen zo mogelijk weg te nemen.

De plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is een maatregel. Het gaat daarbij om een bevel van de rechter in het belang van de jeugdige of van de samenleving. Er ligt geen directe relatie met het verwijt dat de jeugdige kan worden gemaakt, of met andere woorden diens schuld. Slechts dient deze ingreep van de overheid te worden afgewogen tegenover de belangen van de jeugdige. Deze afweging wordt in de eerste plaats door de wet gemaakt doordat de maatregel is gebonden aan een aantal criteria, onder meer verband houdend met de ernst van het delict. In de tweede plaats dient de rechter in het concrete geval deze afweging met gebruikmaking van de wettelijke criteria te maken. De maatregel is een middel om de jeugdige de opvoeding en de verzorging te geven die nodig wordt geacht. Voor dat doel wordt de maatregel opgelegd.’⁸⁹

Uit het voorgaande blijkt dat er, net als binnen het volwassenenstrafrecht, binnen het jeugdstrafrecht sprake is van een zogenoemd ‘tweesporstelsel’,

87 *Kamerstukken II 1991/92, 21 327, nr. 6, p. 13.*

88 Dit zal worden versterkt als het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen gaat verdwijnen (zie § 2.2).

89 *Kamerstukken II 1991/92, 21 327, nr. 6, p. 13.*

waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen straffen en maatregelen.⁹⁰ Straffen worden opgelegd met het oogmerk om te vergelden en leed toe te voegen vanwege het strafbare feit dat is gepleegd. Maatregelen daarentegen zijn gericht op gedragsbeïnvloeding en zijn daarmee primair gericht op de dader. Ze worden opgelegd naar aanleiding van het strafbare feit. Binnen het jeugdstrafrecht is het onderscheid, vanwege de pedagogische doelstelling die ten aanzien van elke sanctie geacht wordt relevant te zijn, minder helder dan binnen het volwassenenstrafrecht. Over dit minder stringente onderscheid merkte de Minister van Justitie in 1992 in zijn Nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer betreffende wetsvoorstel 21 327 op:

‘in het strafrecht geldt een onderscheid tussen straffen en maatregelen. Straffen worden opgelegd naar de mate van verwijtbaarheid van het te straffen delict. Maatregelen worden opgelegd om een onregelmatige toestand te beëindigen, de samenleving te beveiligen of een persoon met een stoornis in zijn ontwikkeling te helpen. In het volwassenen strafrecht is dit onderscheid zuiver doorgevoerd. In het jeugdstrafrecht is er evenwel behoefte, om pedagogische redenen, te beschikken over een breder arsenaal van instrumenten om in de ontwikkeling van een jeugdige te kunnen ingrijpen. Een duidelijk onderscheid tussen straf en maatregel is daarbij niet altijd goed mogelijk.’⁹¹

Het heldere, fundamentele onderscheid zoals dat verwoord werd in de memorie van toelichting, wordt in de hierboven aangehaalde passage al meer genuanceerd. In de loop van de tijd lijkt het onderscheid tussen straffen en maatregelen nog minder helder te zijn geworden. Hierboven werd al even gewezen op de opvoedingsdoelstelling van de justitiële jeugdinrichtingen, zoals die sinds 2001 uitdrukkelijk te vinden is in de Bjj. Maar ook de invoering van de GBM, die, zoals hierna zal blijken, kan worden omgezet in een vervangende jeugd detentie, en de inmiddels onbegrensde mogelijkheden om straffen en maatregelen met elkaar te combineren, maken duidelijk dat het onderscheid in mindere mate een helder en fundamenteel onderscheid is. Toch is duidelijk dat in 1995 het onderscheid wel als zodanig is bedoeld. En ook bij de invoering van de GBM is uitdrukkelijk een keuze voor de invoering van een nieuwe strafrechtelijke *maatregel* gemaakt.

‘De keuze voor een maatregel in plaats van een straf wordt ingegeven door het feit dat de pedagogische aanpak, de behandeling van de gedragsproblematiek, het voorkomen van verder afglijden van de jeugdige en de bescherming van de samenleving bij de invulling van de maatregel aanzienlijk meer voorop dienen te staan dan leedtoevoeging’

90 Kelk 2005, p. 415 e.v.

91 *Kamerstukken II 1992/93*, 21 327, nr. 12.

aldus de wetgever in de memorie van toelichting bij de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen.⁹² In de volgende subparagraaf zal nader worden ingegaan op deze nieuwe maatregel.

Voorwaardelijke jeugddetentie

De rechter kan besluiten de jeugddetentie geheel of gedeeltelijk niet ten uitvoer te leggen (artikel 77x Sr). Deze zogenoemde voorwaardelijke veroordeling houdt in dat de jeugdige zich gedurende een door de rechter te bepalen periode – de proeftijd – dient te houden aan de algemene en door de rechter vastgestelde bijzondere voorwaarden. Deze proeftijd wordt door de rechter vastgesteld, waarbij een maximum geldt van twee jaar (artikel 77y lid 1 Sr). Indien de jeugdige zich niet houdt aan deze voorwaarden dan kan de jeugddetentie alsnog ten uitvoer worden gelegd (artikel 77dd en 77ee Sr).⁹³ Als algemene voorwaarde geldt voor alle voorwaardelijke veroordelingen dat de jeugdige zich tijdens de proeftijd niet schuldig mag maken aan het plegen van een strafbaar feit. De bijzondere voorwaarden kunnen door de rechter worden vastgesteld. Zij moeten het gedrag van de jeugdige betreffen en worden afgestemd op onder andere de persoon van de jeugdige en de aard van het delict. De rechter heeft veel vrijheid in het bepalen van bijzondere voorwaarden. Tot 1 februari 2008 gold de mogelijkheid voor de rechter om als bijzondere voorwaarde te stellen dat de jeugdige zich zou laten opnemen in een inrichting voor een door de rechter te bepalen periode (korter dan de proeftijd; artikel 77z lid 2 (oud) Sr).⁹⁴ Een dergelijke inrichting mocht geen justitiële jeugdinrichting zijn (als bedoeld in artikel 1, onder b Bjj), maar bijvoorbeeld wel een ontwenningssklinik voor drugsverslaafde jeugdigen. Zoals reeds eerder aangegeven bij de voorwaardelijke PIJ-maatregel, kon voorheen plaatsing in de (voormalige) Glen Mills School ook als bijzondere voorwaarde worden gesteld.⁹⁵ Met invoering van de GBM heeft de wetgever het tweede lid van artikel 77z Sr geschrapt. De wetgever achtte deze wettelijke mogelijkheid overbodig, nu de GBM een geschikte juridische titel zou bieden voor plaatsing van een jeugdige in een jeugdzorginstelling.⁹⁶ Zoals hieronder zal blijken, lijkt dit echter geen *gesloten* jeugdzorginstelling te mogen zijn.

⁹² *Kamerstukken II* 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 1.

⁹³ Van belang is dat ook de andere jeugdsancties geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk kunnen worden opgelegd, zelfs de gedragsmaatregel; zie voor meer hierover: Doek & Vlaardingebroek 2009, p. 568.

⁹⁴ Zie ook eerder bij de voorwaardelijke PIJ-maatregel.

⁹⁵ HR 12 december 2006, *LJN* AZ0699 en HR 5 juni 2007, *LJN* AZ9687. De Glen Mills School is onlangs aangewezen als accommodatie voor gesloten jeugdzorg; voorheen was het een instelling voor residentiële behandeling van jeugdigen ressorterend onder het Ministerie voor VWS.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 22. Zie ook de bespreking van R. de Jong van het arrest van het Hof Leeuwarden 7 april 2010, *LJN* BM2846, *FJR* 2010, 84, p. 222-224.

De wetgever heeft met het Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen⁹⁷ (verder: het Besluit) de praktijk meer invulling willen geven aan de te stellen bijzondere voorwaarden (zie artikel 3 van het Besluit voor een niet-limitatieve lijst van bijzondere voorwaarden).⁹⁸ De bijzondere voorwaarden die worden genoemd ten aanzien van een voorwaardelijke veroordeling zijn:

- het zich houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering, hetgeen ook een instructie kan inhouden om zich onder behandeling te stellen van een bepaalde deskundige of instelling (dit kan ook jeugdzorg omvatten; zie artikel 3 lid 2 van het Besluit);
- het aanvaarden van intensieve begeleiding;
- het volgen van een leerproject van maximaal 120 uur;
- een verplichting om op een bepaald tijdstip of een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
- een verplichting om zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
- een contactverbod met bepaalde personen of instellingen;
- een verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
- een verbod om alcohol of verdovende middelen te gebruiken;
- het vergoeden van door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- herstel van door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- het storten van een waarborgsom ten hoogste gelijk aan het verschil tussen de op het strafbare feit gestelde maximale geldboete en de opgelegde geldboete;
- storting van een geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven;
- een andere bijzondere voorwaarde die het gedrag van de veroordeelde betreft.

Vanwege deze diversiteit aan bijzondere voorwaarden zijn de verschillen tussen de voorwaardelijke straf of maatregel en bepaalde onvoorwaardelijke straffen en maatregelen niet altijd even helder meer. In dit verband heeft de wetgever opgemerkt dat de duur van een te volgen programma als bijzondere voorwaarde niet te lang moet duren (bijvoorbeeld niet langer dan zes maanden), omdat anders een onvoorwaardelijke GBM de voorkeur verdient.⁹⁹

⁹⁷ Besluit van 22 januari 2008, *Stb.* 2008, 23 (inw.tr. 1 februari 2008).

⁹⁸ Voor een voorwaardelijke veroordeling kunnen in beginsel dezelfde voorwaarden worden gesteld als bij een schorsing van de voorlopige hechtenis, aangevuld met een aantal andere voorwaarden (vgl. art. 2 van het Besluit). Dit wordt verder buiten beschouwing gelaten.

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 22-23.

2.3.4 Gronden en doelstellingen van de GBM

De GBM is op 1 februari 2008 ingevoerd en is gericht op (her)opvoeding, waarbij de meerwaarde van de maatregel ten opzichte van het bestaande sanctiearsenaal is dat de jeugdige een behandeling krijgt buiten de gebruikelijke justitiële setting.¹⁰⁰ De maatregel is neergelegd in artikelen 77w tot en met 77wd Sr en is nader uitgewerkt in het Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen.¹⁰¹ Zoals in § 2.2 al is aangegeven, is deze maatregel een uitwerking van één van de actiepunten uit de beleidsnota *Jeugd terecht*. Hierin werd aangekondigd dat onderzocht zou worden of er naast de PIJ-maatregel nog een strafrechtelijke (gedragsbeïnvloedende) maatregel moest komen, maar dan met een ambulante en intramurale variant.¹⁰² De memorie van toelichting bij de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen schetst een aantal doelen dat wordt beoogd met deze maatregel, te weten: meer wettelijke mogelijkheden tot (her)opvoeding, het bevorderen van re-integratie van de jeugdige in de samenleving en het aanvaarden van diens opbouwende rol daarin (vergelijk artikel 40 lid 1 IVRK). Het voorkomen van recidive is leidend geweest voor de veranderingen die deze wet teweeg moest brengen, zo blijkt uit de memorie van toelichting. Ook artikel 1 sub 4 Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen refereert aan het voorkomen van recidive als het doel van een gedragsinterventie.

Volgens de wetgever is 'de meerwaarde van de maatregel [GBM] vooral [...] gelegen in de mogelijkheid om meerdere aanpakken in combinatie met elkaar binnen één samenhangend programma en onder één juridische titel te kunnen toepassen.'¹⁰³ Het bestaande sanctiepakket voor jeugdigen bood, volgens de wetgever, te weinig mogelijkheden voor een passende pedagogische aanpak voor langere duur, waarbij ook eventueel jeugdzorg kon worden ingezet.¹⁰⁴ Dit kan echter gelet op het niet-vrijheidsbenemende karakter van de GBM geen gesloten jeugdzorg zijn.¹⁰⁵

De GBM kenmerkt zich door de volgende voorwaarden die enige gelijkenis vertonen met de voorwaarden tot het opleggen van een PIJ-maatregel, maar wel minder ver reiken (77w Sr). De GBM kan worden opgelegd indien:

- 1 de ernst van het begane misdrijf, of de veelvuldigheid van de begane misdrijven of de voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf hiertoe aanleiding geven; en

100 Ibid., p. 6.

101 Wet van 27 december 2007, *Stb.* 2007, 575 en nader uitgewerkt in het Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen (Besluit van 22 januari 2008, *Stb.* 2008, 23 (inw.tr. 1 februari 2008)).

102 *Actieprogramma Jeugd terecht* 2003-2006.

103 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 7.

104 Naast de invoering van de GBM, behelst de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen meerdere onderwerpen zoals het adequater en sneller reageren op crimineel gedrag door de mogelijkheden voor behandeling uit te breiden in voorarrest.

105 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 11.

- 2 de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke ontwikkeling van de verdachte.

Het gevaars criterium dat een voorwaarde is voor oplegging van de PIJ-maatregel ontbreekt hier, hetgeen verband houdt met het feit dat de GBM geen vrijheidsbeneming met zich meebrengt. Ook wat betreft duur onderscheidt de GBM zich van de PIJ-maatregel. De GBM kan worden opgelegd voor zes tot twaalf maanden. Nadien kan de maatregel eenmaal voor dezelfde periode worden verlengd op vordering van het OM (artikel 77wd Sr).

De beoogde doelgroep van de GBM is divers. In de memorie van toelichting worden veelplegers of harde kern jongeren genoemd, die vaak te maken hebben met meervoudige achtergrondproblematiek en gedragsproblemen, waardoor van een louter repressieve reactie (jeugd-detentie) weinig effect wordt verwacht. Met de GBM wordt dan beoogd deze jeugdigen 'een passende reactie te bieden teneinde hun criminele carrière tijdig te stoppen en verder afglijden [...] te voorkomen.'¹⁰⁶ Tevens stelt de memorie van toelichting dat bij oplegging van de GBM verwacht wordt, dat de maatregel het afglijden naar een criminele carrière (als veelpleger of hardekern jongere) kan stoppen indien er sprake is van een *first offender*. De PIJ-maatregel is in principe niet bedoeld voor *first offenders*, terwijl dit bij de GBM uitdrukkelijk wel het geval is.¹⁰⁷ De wet stelt verder als voorwaarde dat de GBM alleen kan worden opgelegd indien de Raad voor de Kinderbescherming hiertoe heeft geadviseerd (artikel 77w lid 2 Sr). In geval de jeugdige niet wenst mee te werken aan een Raadsrapportage (artikel 77s lid 4 Sr), wordt verondersteld dat de problematiek van de jeugdige te zwaar is om in aanmerking te komen voor een GBM. Volgens de wetgever ligt in een dergelijk geval een PIJ-maatregel meer voor de hand.¹⁰⁸

De rechter bepaalt de inhoud van de GBM. De maatregel kan inhouden dat de jeugdige deelneemt aan een programma in een instelling of deelneemt aan een ambulante programma. De rechter wijst de organisatie aan die de jongere hierbij gaat begeleiden (artikel 77w lid 3 Sr). Het programma bestaat uit één of meer gedragsinterventies die (voorlopig) erkend moeten zijn door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie (artikel 4 Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen). De GBM kan worden omgezet in vervangende jeugd-detentie, indien de jeugdige niet naar behoren meewerkt (artikel 77wc Sr). Uit recent onderzoek blijkt dat de vervangende jeugd-detentie in de praktijk in veel opgelegde gevallen¹⁰⁹ als 'stok achter de deur' dient, voor het geval de jongere zich op teleurstellende wijze gedraagt tijdens de GBM.

106 Ibid., p. 20.

107 Ibid., p. 5-6.

108 Ibid., p. 20.

109 Significant 2009, p.7.

Tot slot is van belang dat de GBM in beginsel in combinatie met andere, ook vrijheidsbenemende sancties (zoals de PIJ-maatregel of jeugddetentie) kan worden opgelegd.¹¹⁰ Hiermee kan bijvoorbeeld een vorm van nazorg worden geboden. Op grond van artikel 4 van het Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen dient een GBM in dat geval ‘in ieder geval in begeleiding van de jeugdige bij een verantwoorde terugkeer in de samenleving’ te voorzien.

2.3.5 De PIJ-maatregel, jeugddetentie en GBM nader beschouwd in relatie tot elkaar

Een aantal belangrijke verschillen

De drie besproken zware jeugdsancties zijn nauw verweven, maar kennen op bepaalde punten belangrijke verschillen. Zo worden jeugddetentie en de PIJ-maatregel gerekend tot de vrijheidsbenemende sancties en de GBM niet. De PIJ-maatregel en GBM kunnen ook worden opgelegd bij volledig ontoerekenbare jeugdige verdachten, terwijl een jeugddetentie in een dergelijk geval niet kan worden gebruikt. In dit laatste geval kan een PIJ-maatregel niet in combinatie met een jeugddetentie worden opgelegd, terwijl dit wel kan bij (verminderd) toerekenbare jeugdige verdachten.¹¹¹ De PIJ-maatregel, jeugddetentie en de GBM kennen alle drie het criterium dat ze alleen kunnen worden opgelegd als sprake is van een misdrijf, waarbij de PIJ-maatregel is beperkt tot die misdrijven waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is. Wat betreft de duur, ten slotte, valt op dat de PIJ-maatregel verreweg het langste kan duren (tot maximaal zes jaar), terwijl zowel de jeugddetentie als de GBM in theorie niet langer kunnen duren dan 24 maanden. Ook moet bij het maken van onderscheid op basis van de duur van de sanctie rekening worden gehouden met het feit dat de tijd die een jongere doorbrengt in voorlopige hechtenis in mindering wordt gebracht op de duur van de jeugddetentie. Mogelijk leidt dit ertoe dat deze sanctie in de praktijk als minder ingrijpend wordt ervaren (artikel 77i lid 3 juncto 27 Sr). Van belang hierbij is dat de wetgever ten aanzien van de PIJ-maatregel en jeugddetentie onderscheid heeft aangebracht tussen groepen

110 Zie bijvoorbeeld Hof 's-Gravenhage 12 mei 2009, *NJFS* 2009, 171. In dit arrest gaat het Hof niet mee in de vordering van de advocaat-generaal om een combinatie van jeugddetentie en PIJ-maatregel op te leggen. Als reden om niet voor de PIJ-maatregel te kiezen geeft het Hof aan dat noch uit de rapportages noch anderszins is gebleken dat deze maatregel voor de verdachte geïndiceerd is. De Raad voor de Kinderbescherming geeft aan dat een PIJ-maatregel is overwogen, maar zij is van mening dat een dergelijke maatregel niet geïndiceerd is. De raad noemt de criteria die bij deze overweging een rol gespeeld hebben: het gepleegde delict lijkt een impulsieve daad te zijn geweest. Ook acht zij de kans op recidive klein, mede omdat de verdachte zich leeftijdsadequaat ontwikkelt, er geen persoonlijkheidsstoornissen zijn geconstateerd en er beschermende factoren zijn. In plaats van een PIJ-maatregel wordt voor een ‘lichtere’ GBM gekozen en in verband met het relatief zware delict (i.c. een ‘levensdelict’) is tevens gekozen voor jeugddetentie.

111 Bartels 2007, p. 73.

jeugdigen (qua leeftijd en qua stoornis) en misdrijven (alleen bij gewelds- en zedendelicten is verlenging van de PIJ-maatregel mogelijk).

Wel is het volgens de wetgever zo dat ingeval een jeugdige niet bereid is om mee te werken aan de rapportage van de raad,¹¹² verondersteld wordt dat de problematiek van de jeugdige te zwaar is om in aanmerking te komen voor een GBM. Een dergelijke 'te zware' problematiek zal wellicht te maken hebben met de toetsing van het gevaarscriterium dat de PIJ-maatregel wel kent maar de GBM niet. Ook merkt de minister op: 'Indien reeds in eerste aanleg duidelijk is dat een zwaardere sanctie van minimaal twee jaar nodig is voor het volgen van een succesvol programma, dan komt de PIJ-maatregel in aanmerking.'¹¹³ De GBM en de PIJ-maatregel onderscheiden zich dus ook voor wat betreft de *verwachte* duur die nodig is voor behandeling.

De beoogde doelgroepen van de PIJ-maatregel, jeugddetentie en de GBM ontlopen elkaar niet veel. De doelgroep van de PIJ-maatregel lijkt vooral de 'zwaarste' groep jongeren te zijn, waarbij een vorm van gesloten behandeling/ heropvoeding nodig wordt geacht en die bijvoorbeeld niet wil meewerken aan een Pro Justitia rapportage. In het laatste geval ligt een PIJ-maatregel meer voor de hand, aldus de wetgever.¹¹⁴ De (voorwaardelijke) jeugddetentie en GBM lijken zich vooral te richten op dezelfde doelgroep, waarbij ook *first offenders* niet zijn uitgesloten. Vooral de voorwaardelijke jeugddetentie en de GBM lijken dicht bij elkaar te liggen.

De PIJ-maatregel en de GBM

De wetgever geeft aan dat de PIJ-maatregel en de GBM dicht bij elkaar liggen:

'Daar waar de problematiek van jeugdigen zich bevindt op het grensgebied van strafrecht en jeugdzorg, past als reactie een maatregel die enerzijds de jeugdige doet beseffen dat het vertoonde crimineel gedrag niet wordt getolereerd, maar die anderzijds gericht is op het behandelen of begeleiden van de jeugdige in verband met de gedragsproblemen die aan het strafbare gedrag ten grondslag liggen. Juist in de combinatie van die twee componenten schuilt het (her)opvoedend karakter ervan. Een bestaande sanctie die deze beide componenten al sterk in zich draagt is de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. In de praktijk blijkt echter dat deze maatregel voor de in het voorafgaande beschreven doelgroep vaak te zwaar wordt geacht in relatie tot de aard en omvang van het gepleegde feit. [...] Maar voor jeugdige verdachten die eerder zijn veroordeeld en behoren tot de veelplegers of harde kern jongeren, met veelal meervoudige achtergrondproblematiek en gedragsproblemen, is de PIJ-maatregel vaak te zwaar in relatie tot de aard en omvang van het gepleegde feit.'¹¹⁵

112 Volgens art. 77s lid 4 Sr.

113 *Kamerstukken II 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 3 en 4.*

114 *Ibid.*, p. 20.

115 *Ibid.*, p. 6.

Verder moet het verschil van de GBM te midden van de overige sancties te vinden zijn in de bedoeling van de wetgever dat de jeugdige buiten de gebruikelijke justitiële setting een behandeling of (her)opvoeding krijgt. De wetgever heeft uitdrukkelijk aangegeven dat de GBM, in tegenstelling tot de PIJ-maatregel, geen vrijheidsbenemende maatregel is.¹¹⁶ In het licht hiervan behoort een plaatsing in een instelling voor gesloten jeugdzorg niet tot de mogelijkheden.¹¹⁷ De voorwaarden voor het opleggen van de GBM zijn duidelijk minder strikt dan de voorwaarden die van toepassing zijn op de PIJ-maatregel. De GBM en onvoorwaardelijke PIJ-maatregel kunnen dan ook niet als inwisselbaar worden beschouwd.¹¹⁸

De GBM en vervangende of voorwaardelijke jeugddetentie

Met de invoering van de GBM is de wettelijke mogelijkheid gecreëerd om bij ernstige problemen of het mislukken van de tenuitvoerlegging van de GBM de jeugdige een vervangende jeugddetentie op te leggen zonder dat daarvoor een vordering van het OM nodig is. In het vonnis waarbij de GBM wordt opgelegd, zal de rechter vervangende jeugddetentie bevelen voor het geval dat de jeugdige niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de GBM heeft meegewerkt (artikel 77wc lid 1 Sr). Indien de jeugdige niet naar behoren meewerkt aan de GBM kan deze, zonder nadere tussenkomst van de rechter, worden omgezet in vervangende jeugddetentie. Hierbij geldt voor elke maand GBM maximaal een maand jeugddetentie. Al is deze benadering wellicht verdedigbaar gezien vanuit de pedagogische doelstellingen van het jeugdstrafrecht, toch is het opvallend dat de GBM en de jeugddetentie door deze wettelijke bepaling in elkaars verlengde komen te liggen en het onderscheid tussen maatregel en straf in dit opzicht diffuser wordt. De rol van het proportionaliteitsbeginsel wordt in dit verband eveneens onduidelijker.¹¹⁹

Tevens komt bij de vergelijking van de GBM en *voorwaardelijke* jeugddetentie met bijzondere voorwaarden de belangrijke vraag aan de orde wat de toegevoegde waarde is van de GBM boven deze mogelijkheid tot afdoening. Beide

116 In de MvT bij het wetsvoorstel 30 322 wordt aangegeven dat structuur een zeer belangrijke rol krijgt bij een ambulante behandeling. Onduidelijk is wat deze structuur precies inhoudt. Uit het rapport waarin de eerste 25 vonnissen waarin de GBM is opgelegd, zijn geanalyseerd, blijkt dat in 16 van de 25 gevallen sprake is van ernstige gezinsproblematiek. Hoeveel van deze gevallen worden thuis behandeld of krijgen een dagbehandeling aangeboden? Dit zou interessant zijn om te onderzoeken omdat hiermee aangetoond zou kunnen worden wat dat vrijheidsbeperkende karakter van de GBM nu precies inhoudt in tegenstelling tot het vrijheidsbenemende karakter van de PIJ-maatregel.

117 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 11. Zie ook Rb. Amsterdam 11 maart 2009, *LJN/BJ4803*.

118 Zie ook Significant 2009, p. 6.; Bartels noemt de GBM een 'licht ambulante PIJ van maximaal twee jaar' (Bartels 2007, p. 54).

119 Het OM hanteert de voorlopige richtlijn dat bij het vorderen van de GBM een vervangende jeugddetentie van dezelfde duur wordt geëist (bron: *Bevindingen Ministerie van Justitie, de gedragsbeïnvloedende maatregel* 2009).

modaliteiten zijn wellicht inwisselbaar wat betreft duur en inhoud, al heeft de wetgever aangegeven dat voorwaarden die langer duren dan zes maanden bij voorkeur opgelegd zouden moeten worden in het kader van de GBM en niet in het kader van een voorwaardelijke jeugddetentie.¹²⁰ De keuze voor een GBM of voorwaardelijke jeugddetentie lijkt verder afhankelijk van de beschikbare programma's die voor de GBM dan wel de bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke jeugddetentie kunnen worden ingezet, of beide sancties *de facto* nog zullen verschillen. De rechtbank Zwolle¹²¹ heeft evenwel benadrukt dat het opleggen van een GBM of een voorwaardelijke jeugddetentie wezenlijk verschillend is wat betreft de gevolgen van niet-nakoming van de opgelegde gedragsvoorschriften. In het kader van een GBM zou vervangende jeugddetentie niet moeten worden toegepast wanneer wordt gekeken naar het karakter van een *maatregel*, aldus de rechtbank. Toch lijken de andere rechtbanken deze visie niet te delen.¹²²

2.4 ENKELE BESCHOUWINGEN OP BASIS VAN RECENT ONDERZOEK EN BELEID

2.4.1 Enkele kwantitatieve gegevens inzake het opleggen van de zwaardere jeugdsancties

In 2008 werden ruim 12.500 jeugdstrafrechtzaken in eerste aanleg afgedaan door de rechter¹²³ en grofweg kan worden gesteld dat in dat jaar per twee afdoeningen, drie sancties werden opgelegd.¹²⁴ Onderzoek¹²⁵ wijst uit dat in de jaren 1997-2007 het percentage door de rechtbank onvoorwaardelijk en voorwaardelijk opgelegde PIJ-maatregelen afgezet tegen het totale aantal zaken schommelt rond de 2%. Het percentage opgelegde PIJ-maatregelen afgezet tegen de zaken behandeld door de meervoudige kamer varieert tussen de 13 en 25%. Voor de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel varieert dit tussen 10 en 22%. Uit hetzelfde onderzoek komt naar voren dat in 72% van de gevallen een Pro Justitia advies door de rechtbank wordt overgenomen. Adviezen om een voorwaardelijke PIJ-maatregel op te leggen worden minder vaak overgenomen (56%) dan adviezen om een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel op te leggen (80%). Adviezen tot het opleggen van een andere sanctie dan een PIJ-maatregel (met uitzondering van een advies tot een (on)voorwaardelijke TBS-maatregel) werden in 92% van de gevallen overgenomen.¹²⁶

120 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 22-23.

121 Rb. Zwolle 19 november 2009, *LJN* BK5654.

122 Significant 2009.

123 Kalidien & Eggen 2009.

124 *Ibid.*, p. 164.

125 Ten Berge e.a. 2009.

126 *Ibid.*, p. 58.

Naar aanleiding van de forse daling van de instroom en bezetting van de justitiële jeugdinrichtingen vanaf 2008 – in belangrijke mate veroorzaakt door de invoering van de gesloten jeugdzorg met de wetswijziging Wet op de Jeugdzorg in 2008, waarna jongeren met civielrechtelijke (beschermings)titel niet langer in justitiële jeugdinrichtingen, maar in accommodaties voor gesloten jeugdzorg werden geplaatst, is deze ontwikkeling begin 2010 door het WODC nader onderzocht. Opvallend en in ontoereikende mate eerder gesignaleerd is een ontwikkeling vanaf 2006 tot op heden: een abrupte en flinke afname van het aantal plaatsen in de justitiële jeugdinrichtingen dat door jongeren met een *strafrechtelijke* verblijfstitel wordt bezet (zie *cijfers leegstand in justitiële inrichtingen* hieronder).¹²⁷ De sterke afname van de strafrechtelijke bezetting van de justitiële jeugdinrichtingen heeft mede geleid tot een overschot aan capaciteit van deze inrichtingen.

Als we kijken naar het opleggen van de zwaardere jeugdsancties, dan blijkt dat de *onvoorwaardelijke* PIJ-maatregel steeds minder vaak wordt opgelegd. In 2007 was dit in totaal 136 keer. In 2009 daalde dit tot 93 zaken waarin een PIJ-maatregel werd uitgesproken.¹²⁸ Afgezet tegen het jaar 1998 waarin de PIJ-maatregel 240 keer werd opgelegd en het jaar 2004 waarin de PIJ-maatregel 250 keer werd opgelegd, is dit aantal in 2009 meer dan gehalveerd.¹²⁹ In 24,7% van het aantal zaken waarin een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel werd opgelegd in 2009 werd hoger beroep aangetekend. In 2007 gold dit zelfs voor 80,1% van het aantal opgelegde onvoorwaardelijke PIJ-maatregelen. Het aantal *voorwaardelijke* PIJ-maatregelen blijft zowel in absolute als relatieve zin op hetzelfde niveau de laatste jaren. Vanaf 2003 nam het aantal opgelegde voorwaardelijke PIJ-maatregelen toe tot 87 opleggingen per jaar in 2006.¹³⁰ De Notitie 'Onderbezetting justitiële jeugdinrichtingen' noemt voor de opgelegde PIJ-maatregelen in de laatste jaren een gemiddelde looptijd van 3,5 jaar, waarvan 3 in de JJI en een half jaar in de proefverloffase.¹³¹ De gemiddelde duur van de PIJ-maatregel is al enkele jaren redelijk stabiel en stijgt momenteel licht.¹³² Ten slotte blijkt uit cijfers van de DSP-groep dat (verhoudingsgewijs) de grootste groep jeugdigen die de PIJ-maatregel krijgt opgelegd, veroordeeld wordt ter zake van (poging tot) moord of doodslag (25%) en zedendelicten (11%).¹³³

Jeugd detentie werd in 2008 3.194 keer opgelegd, waarvan 1.550 keer (deels) onvoorwaardelijk. In 1996 bedroeg dit aantal nog 2.814 (het eerste volledige

127 Sonnenschein e.a. 2010.

128 Notitie 'Onderbezetting justitiële jeugdinrichtingen', behorende bij de brief van de Minister van Justitie op 12 maart 2010: *Kamerstukken II 2009/10*, 24 587, nr. 379, tabel 5, p. 4.

129 Kalidien & Eggen 2009, tabel 7.22.

130 Ten Berge e.a. 2009, p. 21.

131 12 maart 2010, p. 4 (bron: Tulp, DJI).

132 Sonnenschein e.a. 2010, p. 40.

133 Buysse e.a. 2008, p. 34.

meetjaar na de invoering van het herziene jeugdstrafrecht in 1995) en in het piekjaar 2004 werd er 5.902 keer jeugddetentie opgelegd.¹³⁴

Tabel 2.1 – Door de rechter in eerste aanleg afgedane rechtbankstrafzaken met minderjarige verdachten; opgelegde (on)voorwaardelijke jeugddetentie, (on)voorwaardelijke PIJ-maatregel en GBM

<i>Jaar/sanctiemodaliteit</i>	1996	1998	2004	2006	2007	2008	2009
Jeugddetentie	2.814*	3.405	5.902	4.552	3.848	3.194	n.n.b.
PIJ-maatregel (onvw.)	181	240	250	251	217	139	93
PIJ-maatregel, waarvan hoger beroep				201**	162	101	23
Gedragsbeïnvloedende maatregel	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	15***	92

* Bron Kalidien & Eggen 2009, p. 514.

** Bron OM DATA, WODC. Onduidelijk is wat de uitspraken in hoger beroep zijn geweest. In eerste aanleg is de PIJ-maatregel uitgesproken, maar dit kan eventueel in hoger beroep ongedaan zijn gemaakt.

*** De Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen is per 1 februari 2008 van kracht en GBM kon pas vanaf dat moment worden opgelegd.

Tijdens de eerste negen maanden van 2009 zet deze dalende trend zich voort.¹³⁵ In ongeveer driekwart van de gevallen is de opgelegde jeugddetentie gelijk aan de periode van voorlopige hechtenis, zodat het aantal jongeren dat in een JJI verblijft op grond van een titel ‘jeugddetentie’ tamelijk gering is.¹³⁶ De gemiddelde duur van de door de rechter opgelegde jeugddetenties aan minderjarigen is na 2000 fors afgenomen, maar tussen 2005 en 2010 is deze afname sterk afgevlakt. Het lijkt er daarom op dat rechters sinds 2005 minder gebruik hoeven te maken van deze vrijheidsstraffen, maar dat als zij dit doen, zij hierin niet veel minder streng zijn.¹³⁷

Omdat de GBM per 1 februari 2008 opgelegd kan worden, is er nog weinig bekend over cijfers hieromtrent.¹³⁸ Uit de brochure ‘stand van zaken implementatie’ van het Ministerie van Justitie¹³⁹ blijkt wel dat er sprake is van een stijgende lijn in het aantal opgelegde GBM’s. In 2008 zijn er 15 vonnissen met een GBM uitgesproken. In 2009 is er tot en met oktober 78 keer een GBM

134 Kalidien & Eggen 2009, p. 223.

135 Zie tabel 3 van de notitie ‘Onderbezetting justitiële jeugdinrichtingen’ behorende bij de brief van de Minister van Justitie op 12 maart 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 24 587, nr. 379, p. 2. In november 2010 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aangekondigd 6 van de 15 JJI’s te sluiten.

136 Notitie ‘Onderbezetting justitiële jeugdinrichtingen’, behorende bij de brief van de Minister van Justitie op 12 maart 2010: *Kamerstukken II 2009/10*, 24 587, nr. 379, p. 2-3.

137 Sonnenschein e.a. 2010, p. 40 en figuur 24.

138 Twee studies zijn in dit verband interessant: *Bevindingen Ministerie van Justitie, de gedragsbeïnvloedende maatregel 2009* en de Impactanalyse van Significant van oktober 2009.

139 *Beleidsnota Ministerie van Justitie Stand van zaken gedragsbeïnvloedende maatregel 2009*. (<http://www.justitie.nl/onderwerpen/jeugd/jeugdcriminaliteit/gedragsmaatregel>).

opgelegd. In het verantwoordingsdocument Veiligheid begint bij Voorkomen (een in 2007 vanuit het kabinet-Balkenende-IV gestart project) blijkt dat in 2009 aan in totaal 92 jongeren een GBM is opgelegd.¹⁴⁰ Wel is duidelijk dat het aantal opleggingen GBM achter blijft bij de verwachtingen, namelijk dat in 2008 de GBM 350 keer opgelegd zou worden en 500 keer in 2009.

De DSP-groep deed in 2008 onderzoek naar de (combinaties van) sancties die de jeugdrechter oplegt. Voor hun dossieronderzoek onderzochten zij 447 strafdossiers van jeugdigen, die in 2006 in eerste aanleg veroordeeld waren voor zeer ernstige delicten. Hieruit blijkt dat in 68% van deze zaken is gekozen voor een combinatie van hoofdstraffen en/of maatregelen (voorwaardelijk en/of onvoorwaardelijk).

Verder bleek dat jeugdstrafrechters in totaal bij 57% van de 447 onderzochte vonnissen bijzondere voorwaarden stelden. Dit is mogelijk bij een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke sanctie. Uitgesplitst naar geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke sancties is bij driekwart van de jeugdigen een *geheel voorwaardelijke* straf met bijzondere voorwaarden opgelegd. Bij een derde van deze jeugdigen is enkel een Maatregel Hulp en Steun (lees: begeleiding door de jeugdreclassering) als bijzondere voorwaarde opgelegd.¹⁴¹

Cijfers leegstand in justitiële jeugdinrichtingen

In een brief van 12 maart 2010 informeert de Minister van Justitie de Tweede Kamer over de leegstand in justitiële jeugdinrichtingen. De teruglopende behoefte aan strafrechtelijke capaciteit in de JJI's wordt met cijfers in beeld gebracht in de bijlage bij de brief, de notitie *Onderbezetting justitiële jeugdinrichtingen* en een onderzoek van het WODC getiteld *Capaciteitsbehoefte justitiële jeugdinrichtingen in verandering*.¹⁴² Het cijfermateriaal dat hieronder is weergegeven, is op deze documenten gebaseerd.

Eind 2009 verbleven ongeveer 700 jeugdigen op strafrechtelijke titel in de JJI's, terwijl daar in 2005 en 2006 nog zo'n kleine 1200 strafrechtelijk geplaatste jeugdigen verbleven. Wat betreft de verwachte behoefte aan JJI-capaciteit, laten de meeste recente cijfers een trendbreuk zien. Over de scheiding tussen civielrechtelijk geplaatste en strafrechtelijk geplaatste jongeren, merken de onderzoekers van het WODC op:

'hoewel de capaciteit van de Justitiële Jeugdinrichtingen vanaf januari 2008 is afgebouwd door de overheveling van jongeren met civielrechtelijke maatregelen naar instellingen voor gesloten jeugdzorg van het programma-ministerie van Jeugd en Gezin, houdt de totale bezetting hiermee géén gelijke tred. Integendeel, waar

140 *Kamerstukken II* 2009/10, 28 684, nr. 256, p. 9.

141 Buysse e.a. 2008, p. 37.

142 Sonnenschein e.a. 2010.

werd geanticipeerd op een min of meer gelijkblijvende bezettingsgraad, daalt deze tussen januari 2008 en november 2009 scherp: van 90% naar slechts 55%.¹⁴³

Het onderzoek van het WODC maakt ook onderscheid tussen de behoefte aan opvang- en behandelplaatsen. Opvangplaatsen worden grotendeels bevolkt door jongeren in voorlopige hechtenis en jongeren die jeugddetentie opgelegd hebben gekregen. Behandelplekken daarentegen zijn (nu nog) bestemd voor jongeren die een PIJ-maatregel opgelegd hebben gekregen. Verreweg het grootste deel van de daling van de totale strafrechtelijke JJI-capaciteitsbehoefte lijkt te zijn ontstaan door een vanaf 2006 scherp afnemende bezetting van opvangplaatsen. De vraag naar deze plaatsen daalt tussen 2005 en 2009 van 904 naar 457 plaatsen: een halvering. Pas na 2008 is er ook een sterke afname zichtbaar van de behoefte aan behandelplaatsen in de JJI's voor jongeren met een PIJ-maatregel.¹⁴⁴

In de jaren 2008 en 2009 daalde het aantal opgelegde (onvoorwaardelijke) PIJ-maatregelen zoals hierboven al is aangegeven, tot minder dan 100 per jaar.

Verklaringen voor de lage bezettingsgraad in de JJI's

De bezettingsgraad in de JJI's is momenteel zo'n 60%: 750 van de 1236 beschikbare plekken in de JJI's zijn gevuld. In de brief van 12 maart 2010 noemt de Minister van Justitie als mogelijke oorzaken van deze dalende strafrechtelijke behoefte:

- Een verandering in de jeugdcriminaliteit: het aantal ernstige strafzaken is de afgelopen jaren gedaald. Dit heeft tot gevolg dat het aantal jeugddetenties voor relatief zware delicten – zoals diefstal met geweld en levensdelicten – in volume is afgenomen.
- In de afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in een persoonsgerichte en effectieve sanctietoepassing. Zonder gebruik te hoeven maken van het uiterste middel van vrijheidsbeneming kunnen jongeren toch stevig en gericht aangepakt worden.
- Concrete alternatieven voor jeugddetentie en de PIJ-maatregel zijn beschikbaar zoals gesloten jeugdzorg, de GBM en de inzet van op het (gezins)systeem gerichte interventies. De onderbezetting in de JJI's zou deels kunnen worden verklaard door de stijging van de civielrechtelijke gesloten plaatsingen.

Het WODC-rapport van Sonnenschein en anderen (2010) geeft nadere verklaringen voor de dalende capaciteitsbehoefte. Dit onderzoek noemt als belangrijkste bevindingen de duidelijke voorkeur voor zorg en behandeling aan jongeren die met het strafrecht in aanmerking komen. Het 'negatieve' imago van de justitiële jeugdinrichtingen (onder andere kritische inspectierapporten en

143 Ibid., p. 1.

144 Ibid., p. 13. (databron tabel: WODC/DJI).

internationale kritiek) zou er verder voor zorgen dat men de voorkeur geeft aan andere, lichtere vormen van interventie, bijvoorbeeld gesloten jeugdzorg; ofschoon niet is onderzocht of er aanwijzingen zijn óf, en zo ja, op welke manier de komst van nieuw (civielrechtelijk) gesloten jeugdzorgaanbod een rol speelt in het opleggen van een PIJ-maatregel gedurende de afgelopen jaren.

Verder blijkt er zich een verandering voor te doen in het aanbod en de samenstelling van jeugdstrafzaken. Zo zou er minder gerechercheerd worden en sneller gekozen worden voor voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis. Verder zou de leegstand in de JJI's vooral te wijten zijn aan veranderingen *binnen* de keten. Mogelijk zou de aard van jeugdstrafzaken gewijzigd zijn.

Voor dit onderzoek is van belang dat volgens Sonnenschein en anderen het *ultimum remedium* beginsel van vrijheidsbenemende straffen zwaar weegt bij onafhankelijke deskundigen en adviseurs (straf- en trajectadvisering) bij de Raad voor de Kinderbescherming en het sneller focussen op civielrechtelijke zorgalternatieven. Hiertegenover staat dat op het niveau van het OM en de zittende magistratuur deze trend niet gesignaleerd wordt.

Verder constateren Sonnenschein en anderen een duidelijke afname tussen 2005 en 2007 van het aantal verhoren van minderjarige mannen wegens (zeer) ernstige zedenmisdrijven. Dit zijn de delicten waarbij de rechter relatief vaak met een PIJ-maatregel reageert.¹⁴⁵

Ten slotte werpen de onderzoekers de vraag op of de rechterlijke afdoeningen in jeugdstrafzaken niet veranderd zijn en of dit geen gevolg is van 'kwantitatieve veranderingen in het aantal zaken dat voor de jeugdrechter komt en, meer in het bijzonder, een afname van de "gemiddelde ernst" van de door de rechter te beoordelen jeugdgeweldszaken?¹⁴⁶ Uit cijfers die wijzen op een scherpe afname vanaf 2005 van mogelijk ernstige jeugdgeweldszaken die voor de rechter komen, in samenhang met het vrijwel analoog hieraan dalen vanaf 2006 van het aantal PIJ-opleggingen per 1000 zaken die voor het eerst op zitting zijn bij de rechter, vermoeden de onderzoekers dat de zittende magistratuur niet zozeer terughoudender is geworden bij het opleggen van de PIJ-maatregel, maar dat de zaken die voor de rechter komen sterk in ernst zijn afgenomen.

2.4.2 Beschouwingen over het jeugdsanctierecht vanuit juridisch perspectief

Inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste kritieken vanuit de juridische literatuur op het normatief afwegingskader voor zwaardere sancties in het jeugdstrafrecht. De wetsherziening van 1995 heeft geleid tot

145 Ibid., p. 24.

146 Ibid., p. 36.

een stroom aan publicaties¹⁴⁷ en de PIJ-maatregel is al enige tijd onderwerp van discussie – niet zozeer het bestaan van de maatregel als wel de tenuitvoerlegging en het rendement van de maatregel – onder juristen.

Tevens beoogt deze paragraaf in te gaan op de discussie over jeugdsancties (en de PIJ-maatregel in het bijzonder) vanuit sociaalwetenschappelijke hoek. Door toegenomen aandacht voor de effectiviteit van de ingezette gedragsinterventies en empirische onderbouwing daarvan, is op het niveau van uitvoering veel geschreven over (intramurale) sancties voor jongeren.

Vanuit juridische literatuur bezien

In de literatuur wordt vooral aandacht besteed aan de ruime wettelijke toetsingsgronden voor de zwaardere jeugdsancties, de vervagende normen voor het onderscheid tussen straffen en maatregelen en de zoektocht naar de inbedding van een persoonsgerichte aanpak waarbij rechtsgelijkheid in de sanctietoemeting niet uit het oog mag worden verloren. Opgemerkt moet worden dat nergens in de literatuur gezinspeeld wordt op afschaffing van de PIJ-maatregel zelf. De maatregel heeft een eigen plek veroverd in het sanctiestelsel en ondanks de nodige mitsen en maren die opgetekend zijn, krijgt men nergens de indruk dat aangestuurd wordt op het afschaffen van de maatregel.

Wettelijke voorwaarden

Het jeugdstrafrecht kent geen strafmaat naar delict zoals in het volwassenenstrafrecht.¹⁴⁸ Vanuit dat oogpunt wordt weinig richting gegeven.¹⁴⁹ De wet schrijft enkel criteria per sanctie voor. De drie cumulatieve voorwaarden die de wet aan de PIJ-maatregel stelt zijn zoals gezegd het delictscriterium, het gevaarscriterium en het hulpverleningscriterium (artikel 77s lid 1 Sr). Sinds invoering van de PIJ-maatregel zijn deze criteria ongewijzigd gebleven. Hoewel cumulatief van aard, blijkt uit onderzoek dat de onderlinge weging van deze 'ruim geformuleerde' criteria een spanningsveld vormt. Zo bleek uit onderzoek van Schnier¹⁵⁰ en van Stevens & Van Marle¹⁵¹ dat het hulpverleningscriterium soms oneigenlijk wordt gebruikt om een PIJ-maatregel op te kunnen leggen (dit criterium prevaleert in de onderzochte dossiers in sommige gevallen boven het gevaarscriterium) en beide onderzoeken concluderen dat de PIJ-maatregel als opvoedingsinstrument wordt gebruikt. Schnier doet de aanbeveling om de wettelijke voorwaarden voor oplegging aan te scherpen: 'denkbaar is om de PIJ-maatregel te reserveren voor daders aan wie de vervolgte delicten

147 Zie voor een uitvoerig literatuuroverzicht De Jonge & Van der Linden 2007, p. 68, nt. 32.

148 Bovendien kent het volwassenenstrafrecht een zekere opbouw qua relatieve zwaarte; vgl. art. 61 juncto 9 Sr; zie bijv. Kelk 2007, p. 95-111.

149 Ofschoon verscheidene rechtbanken – bijvoorbeeld de rechtbank Amsterdam – wel 'oriëntatiepunten' per delict hebben opgesteld.

150 Schnier 2000.

151 Stevens & Van Marle 2003.

slechts gedeeltelijk of in het geheel niet kunnen worden toegerekend.¹⁵² Uit haar dossieronderzoek blijkt dat de rechter veel ruimte heeft voor oneigenlijk gebruik van de PIJ-maatregel. Ook voor delicten die wat betreft de ernst van het feit niet direct een PIJ-maatregel lijken te eisen, werd toch, en wel in het belang van de ontwikkeling van de jeugdige, een PIJ-maatregel opgelegd.

Deze gesignaleerde praktijk staat op gespannen voet met het uitgangspunt van de wetgever dat de jeugdige meer als rechtssubject dan als een object van zorg benaderd moet worden. In een groot aantal van de onderzochte jeugdstrafzaken gaf het hulpverleningsbelang van de jeugdige de doorslag. Dit wettelijk gestelde criterium voor oplegging van de PIJ-maatregel, dat vereist dat de maatregel in het belang moet zijn van de 'meest gunstige ontwikkeling van de jeugdige', werd te ruim toegepast. In een aantal jeugdstrafzaken werd de PIJ-maatregel mede geadviseerd wegens het ontbreken van een behandelingsgarantie en het bestaan van wachtlijsten in het civielrechtelijke kader.¹⁵³ Dit gold vooral voor de periode dat er nog sprake was van samenplaatsing van civiel- en strafrechtelijk geplaatsten; de PIJ-maatregel werd gebruikt om een plaats voor een jeugdige in een justitiële inrichting te forceren vanwege de toen geldende voorrangregeling voor PIJ'ers boven civielrechtelijk geplaatsten in justitiële jeugdinrichtingen.

Vlaardingerbroek¹⁵⁴ nuanceert het belang van het wettelijke afwegingskader van de PIJ-maatregel door erop te wijzen dat niet enkel wettelijke criteria de doorslag geven maar dat een belangrijke afwegingscomponent zeker ook is gelegen in de gang van zaken in de praktijk. Zo vindt hij dat een rechter tijdens de behandeling van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte ook op zoek moet gaan naar de 'goede kanten' en protectieve factoren van de jeugdige zelf en diens gezinssysteem, naast het toetsen van de wettelijke criteria. Verder is het van groot belang dat de rechter kennis heeft van de sociale kaart en de verschillende methodieken, juist omdat hij moet kiezen uit vele mogelijkheden. Daarom zal hij in de praktijk kennis moeten nemen van de verschillende sanctiemodaliteiten door bijvoorbeeld een justitiële jeugdinrichting of een taakstrafproject te bezoeken. Dit zou er derhalve toe kunnen leiden dat een PIJ-maatregel minder wordt opgelegd in geval de uitvoering van de PIJ-maatregel in de justitiële jeugdinrichting aan kritiek onderhevig is.

Ten slotte gelden ook bij het verlengen van de maatregel de laatste twee criteria van artikel 77s lid 1 Sr cumulatief. Groenendaal en Rutgers van Rozenburg signaleren dat de PIJ-maatregel oneigenlijk verlengd wordt: de rechter heeft geen alternatieven en zodoende verlengt de rechter de PIJ-maatregel, terwijl daar eigenlijk onvoldoende grond voor is. Een marginale toetsing van

152 Schnier 2000, p. 14-15.

153 Het betrof een onderzoek op basis van 15 dossiers waar in slechts zes van de onderzochte gevallen werd voldaan aan de criteria voor oplegging; Stevens & Van Marle 2003.

154 Vlaardingerbroek 2007, p. 24 en 25.

de criteria is volgens de auteurs onterecht en doet afbreuk aan de rechtspositie van de jeugdige.¹⁵⁵

Straffen en maatregelen

Een maatregel en geen straf, dat is de PIJ-maatregel. Jeugddetentie daarentegen wordt geschaard onder de hoofdstraffen in het jeugdstrafrecht en dit zou de suggestie kunnen wekken dat het gaat om een heftiger reactie van de gekwetste rechtstaat. Toch kent een PIJ-maatregel een maximale termijn van zes jaar en jeugddetentie 'maar' een termijn van twee jaar (enkel voor 16- en 17-jarigen). De verhouding zes jaar tot twee jaar heeft als achtergrond dat jeugddetentie is beoogd als verwijt aan de jongere en de duur van die straf dient volgens de wetgever in verhouding te staan tot de mate van het verwijt.¹⁵⁶ De PIJ-maatregel daarentegen wil – in de woorden van De Roos¹⁵⁷ – iets 'nuttigs' teweegbrengen en in zijn algemeenheid dienen maatregelen ertoe om de samenleving te beveiligen of een persoon met een stoornis in zijn ontwikkeling te helpen. Maar in het jeugdstrafrecht ligt het onderscheid tussen straffen en maatregelen niet zo zwart-wit, zoals in § 2.3.3 eerder is geschetst.

Het combineren van deze straf met deze maatregel is op kritiek gestuit. Zo acht Volf het feit dat de combinatie PIJ-maatregel en jeugddetentie niet expliciet in de wet genoemd wordt in strijd met het legaliteitsbeginsel, dat vereist dat duidelijk kenbaar moet zijn welke sancties er kunnen worden opgelegd.¹⁵⁸ Met het oog op het legaliteitsbeginsel is het volgens Volf noodzakelijk om het juiste midden te zoeken tussen maatwerk en uniformiteit. Alhoewel maatwerk het modewoord van het jeugdstrafrecht is geworden, kan men verschillen van mening over de verhouding van maatwerk tot bijvoorbeeld het klassieke strafrechtelijke gelijkheidsbeginsel dat inhoudt dat op ieder delict een vergelijkbare straf dient te volgen. Ook zou maatwerk meer onduidelijkheid kunnen scheppen over de wettelijke criteria van straffen en maatregelen. Zo vindt Volf dat fundamenteel onderbouwd moet worden, waarom een combinatie van een (vergeldende) straf en een (op behandeling gerichte) maatregel mogelijk is. In reactie hierop zegt Vlaardingerbroek dat een verruiming van combinaties juist toe te juichen is omdat de strafdoelen in het jeugdrecht vaak samen opgaan: 'Laat het aan de (jeugd)strafrechter over, om in het samenspel met officier van justitie, advocaat, deskundigenadviseurs en de jeugdige (en eventueel diens ouders) een op de jeugdige toegesneden strafrechtelijke reactie te geven.'¹⁵⁹ In de huidige wetssystematiek is dit laatste stand-

155 Groenendaal & Rutgers van Rozenburg 2005.

156 *Kamerstukken II* 1991/92, 21 327, nr. 6, p. 13.

157 De Roos 2007.

158 Volf 2001, p. 11; Alhoewel de wetgever dit aanvankelijk niet wilde (De Jonge & Van der Linden 2007) is deze combinatie toch mogelijk gemaakt voor gevallen van verminderde toerekeningsvatbaarheid.

159 Vlaardingerbroek 2001, p. 12.

punt gehuldigd: met de invoering van de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen zijn alle mogelijke combinaties van straffen en maatregelen mogelijk gemaakt.

Het verschil tussen straffen en maatregelen wordt minder transparant door de voorwaardelijke dan wel onvoorwaardelijke modaliteit waarin een sanctie gegoten kan worden en de talrijke bijzondere voorwaarden die daaraan kunnen worden verbonden.

Dat deze diversiteit het verschil tussen straf en maatregel minder helder maakt, wordt onder andere verwoord door Doek en Vlaardingerbroek:

‘Een en ander hangt samen met het uitgangspunt dat de wetgever de rechter alle vrijheid heeft willen geven om ‘op maat’ te straffen; straffen en maatregelen kunnen naar believen worden gecombineerd en worden aangepast aan het individuele geval. Of dit echter ook bijdraagt aan een heldere wetsystematiek en wetstoepassing kan worden betwijfeld en zal in de praktijk moeten blijken.’¹⁶⁰

De GBM

De invoering van de GBM op 1 januari 2008 heeft voorsnog niet geleid tot een hausse aan opleggingen ervan. Kritische kanttekeningen rond de GBM in de literatuur worden vooral geplaatst bij de verplichte advisering van de Raad voor de Kinderbescherming tot de maatregel zodat een GBM reeds door de officier gevorderd moet worden, het vrijheidsbeperkende karakter van de GBM (waarbij het tekort aan intramurale behandelingsmogelijkheden een belemmerende factor is voor de tenuitvoerlegging van een GBM) en de verhouding tussen voorwaardelijke jeugddetentie en de GBM.

De rechter kan de GBM slechts opleggen, indien zich bij de stukken een advies van de Raad voor de Kinderbescherming bevindt dat door tenminste één gedragsdeskundige wordt ondersteund (artikel 77w lid 2 Sr). Kramer spreekt hierbij van een teruggedrongen invloed van de kinderrechter¹⁶¹ en Wladimiroff vindt dat een dergelijk advies niet volstaat omdat multidisciplinair advies nodig zou zijn waar het bijvoorbeeld gaat om goede herkenning van de diagnose van een eventuele stoornis.¹⁶²

De GBM onderscheidt zich nadrukkelijk van jeugddetentie en de PIJ-maatregel omdat zij een niet-vrijheidsbenemende maatregel is. Wel heeft de GBM een *vrijheidsbeperkend* karakter omdat deze volgens artikel 77wd Sr ook in een inrichting ten uitvoer gelegd kan worden. Kramer uit de kritiek dat er nauwelijks intramurale behandelingsmogelijkheden erkend zijn door de Erkeningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Bartels noemt deze omstandigheid ‘een tamelijk ernstige belemmering’.¹⁶³ Toch blijkt een aantal van de inmid-

160 Doek & Vlaardingerbroek 2009, p. 570.

161 Kramer 2008, p. 20.

162 Wladimiroff 2006, p. 197.

163 Bartels 2008, p. 149.

dels erkende interventies bruikbaar (en soms al toegepast) binnen een residentiële en zelfs vrijheidsbenemende setting.¹⁶⁴

Verschillende auteurs merken op dat het succes van de GBM staat of valt met het aantal en de kwaliteit van de aan te bieden gedragsinterventies. Wladimiroff wijst op het ruime delictscriterium voor de opleggen van een GBM zoals geformuleerd in artikel 77w lid 1 Sr. Hierin wordt bepaald dat de GBM slechts kan worden opgelegd indien de *ernst* van het begane misdrijf, de *veelvuldigheid* van de begane misdrijven, hetzij *eerdere* veroordelingen daartoe aanleiding geven.

‘Hoe wordt bepaald of een misdrijf voldoende “ernstig” is om tot toepassing van de maatregel over te gaan en hoeveel misdrijven moet de jeugdige hebben gepleegd om van een “veelvuldigheid” te kunnen spreken? In de diverse adviezen omtrent het wetsontwerp wordt evenmin ingegaan op de aan te leggen criteria; kennelijk wil men de invulling van het artikel overlaten aan de rechtspraak. Het zou voor de rechtszekerheid in het algemeen en het belang van jeugdigen in het bijzonder, beter zijn wanneer de bandbreedte van ruimte die de rechter heeft voor het opleggen van de maatregel, tevoren was bepaald.’¹⁶⁵

Het NJCM wijst op het in gevaar komen van het legaliteitsbeginsel als een niet goed doorlopen GBM automatisch zou kunnen worden omgezet in vervangende jeugddetentie. Zij heeft vraagtekens bij de mogelijkheid om een maatregel – met een specifieke pedagogische functie – om te zetten in een straf. Deze opmerking ademt dezelfde geest als de opmerking van Volf over het combineren van de PIJ-maatregel en jeugddetentie.

Uit de rapportage *Overwegingen voor het adviseren van een gedragsbeïnvloedende maatregel* van 6 juli 2010¹⁶⁶ ten slotte, blijkt dat de uitvoering van de GBM zich nog steeds in de implementatiefase bevindt. In dit onderzoek onder gedragsdeskundigen en medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming komt naar voren dat adviezen om te komen tot een GBM voor een deel gebaseerd zijn op beeldvorming over wat wel en niet kan in het kader van de GBM en dat deze beelden soms niet kloppen met de mogelijkheden die in de wet zijn vastgelegd (bijvoorbeeld in relatie tot het proportionaliteitsbeginsel dat soms onjuist wordt toegepast). Tevens wordt geconcludeerd dat het advies over het juridisch kader mede bepaald wordt op basis van de snelheid waarmee in 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

164 Lodewijks (in druk). Zie verder: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/recidive/documenten-en-publicaties/verslagen/2010/07/06/erkende-gedragsinterventies-voor-jongeren.html> (laatst geraadpleegd 31 oktober 2010).

165 Wladimiroff 2006, p. 196 en 197.

166 Buysse e.a. 2010.

jeugdigen.¹⁶⁷ Over de verhouding tussen GBM en voorwaardelijke veroordeling merken de onderzoekers op dat de eventuele meerwaarde van (de verschillende modules van) de GBM minder duidelijk is, wanneer de bijzondere voorwaarde Maatregel Hulp en Steun reeds wordt gespecificeerd in het vonnis. Het belangrijkste verschil tussen beide sancties is dat de GBM de jeugdige meer rechtszekerheid geeft, omdat er van tevoren een vastomlijnd plan ligt en bij een aanpak in het kader van de maatregel hulp en steun wordt dit vaak pas na de zitting bepaald.

'Sanctiecocktail' in het kader van een persoonsgerichte aanpak

Het actieprogramma *Jeugd Terecht* formuleerde onder andere de behoefte aan meer mogelijkheden om sancties te kunnen combineren. De Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen heeft mede ten doel voldoende variatie aan te brengen in de sanctiecocktail. Met de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen is hieraan gehoor te geven en is het mogelijk om alle straffen en maatregelen uit het sanctiearsenaal voor jeugdigen met elkaar te combineren. Door Liefwaard wordt opgemerkt: 'maatwerk is natuurlijk prachtig, maar door deze onbegrensde mogelijkheden om maatwerk te leveren ligt een verzwaring van jeugdsancties op de loer.'¹⁶⁸ Ook de RSJ stelt zich enigszins sceptisch op tegenover een uitbreiding van het sanctiepalet met de nieuwe gedragsmaatregel om dezelfde reden. Ze merkt op dat met de uitbreiding van een dergelijk arsenaal zeer zorgvuldig moet worden omgesprongen 'opdat de nieuwe mogelijkheden geen *net-widening* effect zullen hebben.'¹⁶⁹ Volgens De Jonge valt er weinig te voorspellen over hoe de rechter met de 'schier oneindige mogelijkheden tot stapelen en combineren van jeugdsancties zal omgaan' en hij vraagt zich af of vonnissen niet 'nodeloos gecompliceerd' worden.¹⁷⁰ Hij verwacht een toenemende druk op de jeugdreclassering, vooral als de nieuwe bijzondere voorwaarden aantrekkelijk zullen worden bevonden.

Ten slotte: aan de roep om maatwerk is niet alleen gehoor gegeven door het invoeren van een meer gevarieerd sanctiearsenaal, maar ook door hier meer aandacht aan te besteden tijdens de tenuitvoerlegging. Hierbij is bijvoorbeeld differentiatie binnen de jeugdinrichtingen van belang, bijvoorbeeld via speciaal bestemde afdelingen, zoals een afdeling voor *very intensive care*, maar ook via op de individuele jeugdige afgestemde behandelplannen en toepassing van gedragsinterventies.¹⁷¹

167 Ibid., p. 40.

168 Doek & Vlaardingerbroek 2009, p. 576.

169 RSJ-advies wetsvoorstel *Gedragsbeïnvloeding jeugdigen* 2004.

170 De Jonge 2008, p. 152.

171 Zie kritisch: Vlaardingerbroek 2007, p. 20; Junger-Tas 2007. Vanuit de wetgeving wordt wel ruimte gelaten voor differentiatie (bijv. naar bestemming of naar de mate van beveiliging), maar de wet differentieert zelf nauwelijks naar bijv. leeftijd van jeugdigen. Het is de vraag of wetgeving hierin niet meer sturend zou moeten zijn, mede gelet op de grote variëteit in leeftijd binnen de jeugdinrichtingen (Liefwaard 2008).

2.4.3 Beschouwingen over het jeugdsanctierecht vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief

De wisselwerking tussen het sociaalwetenschappelijke veld en het juridische veld is van groot belang als het gaat om vrijheidsbenemende jeugdsancties. Niet in de laatste plaats vanwege de rol die rapporteurs spelen bij het adviseren van de rechter en de toenemende vraag naar effectieve behandelmethodes. Verder geldt dat bij een uitbreiding van het sanctiearsenaal, zowel een toename in combinaties als nieuwe sancties, de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners in de jeugdstrafrechtketen (waarbij óók hulpverlenende instanties een grotere rol zijn gaan spelen) steeds belangrijker wordt. Reden hiervoor zijn de toenemende belangen die met het jeugdstrafrecht gediend worden, het toenemende gebruik van bijzondere voorwaarden waardoor de druk op jeugdreclassering is toegenomen en de waarborgen die om de sancties zijn heen gebouwd zoals verplichte nazorg voor alle jongeren die jeugddetentie of een PIJ-maatregel doorlopen hebben. De RSJ benadrukt in haar advies *Van PIJ naar BIJ* (2006) dan ook dat het belang van (de versterking van) voldoende samenhang tussen de verschillende departementen, zowel ten behoeve van de preventie van jeugdcriminaliteit, als bij de bestraffing en de nazorg, moeilijk overschat kan worden.

Vanuit sociaalwetenschappelijke hoek wordt gesignaleerd dat PIJ-jongeren te kampen hebben met problemen op alle levensterreinen, maar dat de doelgroep ook weer niet heel verschillend is van bijvoorbeeld de doelgroep voor gesloten jeugdzorg of de GBM. Daarbij komt dat effectstudies (vaak verengd tot recidive effect) de afgelopen jaren belangrijk zijn geworden omdat wordt betwijfeld of vrijheidsbenemende straffen wel het gewenste effect opleveren. Vanuit de forensische wetenschappen wordt veel onderzoek gedaan naar effectieve behandelmethoden. Dit heeft onder andere geleid tot brede invoering van de basismethodiek YOUTURN in de JJI's en toegenomen aandacht voor de kwaliteit van personeel in de inrichtingen en de invoer van verplichte nazorg. Daarnaast is inmiddels een aantal gedragsinterventies erkend door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie.¹⁷²

Profiel van een PIJ-jongere

De studie *10 jaargangen PIJ-ers; kenmerken en veranderingen*¹⁷³ laat duidelijk zien dat het zorgwekkende probleemprofiel van PIJ'ers nauwelijks vergelijkbaar is met dat van een andere groep jongeren in de Nederlandse samenleving. Er wordt gesproken van 'een onverminderd hoog niveau van ernst en omvang van problemen op alle levensterreinen.' Dit blijkt ook uit het rapport *Iedere dag een nieuwe kans* waarin wordt vermeld dat de meeste van de 25 onderzochte jongeren (namelijk 84%) al te maken hebben gehad met niet-justitiële hulp,

172 Zie Lodewijks (in druk).

173 Brand & Van den Hurk 2008.

vaak geïndiceerde jeugdzorg.¹⁷⁴ Het delictverleden wordt als ernstig gekwalificeerd, het aantal gerapporteerde criminele feiten is hoog (8,8) en de ernst van deze feiten baart zorgen. In het rapport wordt opgemerkt dat uit de praktijk blijkt dat jongeren ook voor lichtere feiten een PIJ-maatregel opgelegd krijgen. Ook onderzoek van Vreugdenhil (2003) wijst in de richting van een groep jongeren die te maken heeft met tal van problemen, met name psychische stoornissen. Zij trok een representatieve steekproef van 204 jongens in detentie waarvan 90 een PIJ-maatregel opgelegd hadden gekregen (al dan niet in combinatie met jeugddetentie). 90% van deze 204 jongens had volgens de DSM-IV criteria één stoornis, terwijl 67% zelfs aan meerdere stoornissen leed. Vergeleken met leeftijdsgenoten in Nederland, hadden zij veel vaker een gedragsstoornis (73% versus 6%), een oppositioneel-opstandige stoornis (14% versus 1%) en ADHD (8% versus 1%). Anderzijds leden zij ongeveer even vaak aan angst- en stemmingsstoornissen (9% respectievelijk 6%). Het totale functioneren van deze jongens wordt zodanig beperkt door deze stoornissen dat voor allen behandeling geïndiceerd was. Slechts minder dan de helft van de jongens wordt behandeld in het kader van de PIJ-maatregel. Enkel de factoren Nederlandse nationaliteit en veroordeling vanwege een gewelds- of zedendelict bleken van waarde bij het voorspellen van de strafrechtelijke opgelegde reactie.¹⁷⁵ Doreleijers en Fokkens (2010) spreken hun bezorgdheid uit over de ernstige psychiatrische problematiek waarmee veel recidivisten te kampen hebben. Zij wijten het continu hoge recidivecijfer mede aan programma's in de justitiële jeugdinrichtingen die het accent op opvoedingsproblemen leggen in plaats van op behandeling van de ernstige psychiatrische stoornissen.¹⁷⁶

Maatwerk voor een brede doelgroep

Het is dus een meervoudige doelgroep die met de PIJ-maatregel te maken krijgt, en deze weerbarstige werkelijkheid botst op een wettelijk afbakeningskader dat probeert voor al deze zware criminele jongeren een 'zoveel hoofden zoveel sanctiemogelijkheden-model' te bieden. Ruime discretionaire bevoegdheid van de rechter is niet vreemd als men bedenkt dat hij geacht wordt 'maatwerk' te leveren door de juiste cocktail van straffen en maatregelen op te leggen voor een zeer diverse groep. Diverse onderzoeken¹⁷⁷ wijzen tevens op de brede aanname dat ook jongeren binnen de jeugdzorgketen strafrechtelijke jongeren niet veel ontlopen qua problematiek die er uiteindelijk toe kan leiden dat opname in een gesloten instelling noodzakelijk is.

De GBM, oorspronkelijk ontworpen voor veelplegers, bedient een brede doelgroep. Onderzoeksgroep Significant zegt het volgende over de jongeren die in aanmerking komen voor een GBM: 'Deze doelgroep kan gezien de

174 Oudhof & Van der Steege 2009.

175 Vreugdenhil 2003.

176 Doreleijers & Fokkens 2010, p. 40.

177 Zie Boendermaker, Eijgenraam & Geurts 2004; Goderie e.a. 2004.

kenmerken echter ook als hoofdstraf voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden, onvoorwaardelijke jeugddetentie of voorwaardelijke PIJ-maatregel opgelegd krijgen.¹⁷⁸ De reden die de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel 30 322 voor deze diversiteit geeft, is dat het streven naar maatwerk voorop staat, waarbij de rechter vervolgens de proportionaliteit van de voorgestelde sanctie afweegt. In een rapport van de DSP-groep wordt opgemerkt dat

‘zowel uit het dossieronderzoek als uit de interviews blijkt dat afdoening van zeer ernstige delicten vooral maatwerk is. Per geval worden specifieke kenmerken van de jeugdigen en zijn of haar situatie (zoals recidive, eerdere straffen en hulpverlening) en kenmerken van het delict (zoals de ernst en de omstandigheden waaronder het is gepleegd) meegewogen in de strafmaat- en modaliteit. Dit leidt tot een grote variatie in de wijze van afdoening.’

Ook blijkt uit de interviews onder rechters dat maatwerk groter wordt naar mate het delict ernstiger is.¹⁷⁹

Behandelingscriteria en -doelstellingen

Het sociaalwetenschappelijk veld legt andere accenten waar het de PIJ-maatregel betreft dan de wet. Andersom blijkt dat de rechter vaak te weinig informatie krijgt over de ontwikkeling van kinderen en hun stoornissen. Het is lastig om een neuropsychologische tekortkoming in te passen in het wettelijk criterium ‘gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis’ zoals dit voor de PIJ-maatregel geldt, aldus Doreleijers en Fokkens. Deze gebrekkige diagnostische informatie heeft er volgens hen toe geleid dat vonnissen van rechters in toenemende mate bepaald worden door praktische haalbaarheid in plaats van gebaseerd te zijn op de toepassing van wettelijke criteria.¹⁸⁰

In sociaalwetenschappelijk onderzoek zijn de volgende behandeldoelen voor PIJ'ers geformuleerd: het verminderen van delictgedrag, veilig wonen, behouden van werk en kunnen onderhouden van sociale relaties.¹⁸¹ Passen deze doelen van de PIJ-maatregel bij de voorwaarden die de wet stelt? In ieder geval passen deze doelen wel bij verplichte nazorgtrajecten, omdat het welslagen van de hele interventie mede afhangt van de begeleiding bij terugkeer in de maatschappij en de behandeling die hierop gericht is.

Vanuit de psychologie en de forensische jeugdpsychiatrie in het bijzonder, worden accenten voor behandelcriteria geformuleerd. Zo is er onderzoek gedaan naar de conceptualisering van ‘een gebrekkige gewetensontwikkeling’ bij PIJ-jongeren¹⁸² en hanteert jeugdpsychiater Doreleijers (2009) het begrip

178 Significant 2009, p. 5.

179 Volgens Buysse e.a. 2008, p. 5.

180 Doreleijers & Fokkens 2010, p. 37.

181 Lodewijks & Wisselink 2007.

182 Le Sage, Stegge & Steutel 2006.

‘strafongevoeligheid’ dat volgens hem mede bepalend is of een behandelmaatregel enig effect oplevert. Doreleijers vindt verder dat het behandelen van gedragsstoornissen voorop moet staan: hoe ernstiger de delicten, des te meer verstandelijk beperkte jongens en meisjes we tegen komen. Volgens hem een goede reden om veel meer te investeren in gedragsstoornissen en dit past slecht bij bewaken, opsluiten en straffen.¹⁸³

Geldende criteria in de praktijk van advisering, vordering en sanctietoemeting

Door de toegenomen aandacht voor de uitvoering van de PIJ-maatregel in de praktijk (mede door de zogenaamde ‘PIJ-brief’ van de Minister van Justitie)¹⁸⁴ hebben diverse studies zich in de afgelopen jaren gebogen over de PIJ-maatregel en onder andere in kaart gebracht welke factoren een rol spelen bij sanctietoepassing in het jeugdstrafrecht bij rapporteurs, officieren en rechters. Zo heeft de DSP-groep in 2008 onderzoek gedaan naar *Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen* en is het WODC in 2008 gestart met de PIJ-onderzoeksprogrammering. In dit kader is de studie *Evaluatie indicatiestelling PIJ-maatregel*¹⁸⁵ uitgevoerd waarin gedetailleerde indicatiecriteria voor het adviseren tot en opleggen van een (on)voorwaardelijke PIJ-maatregel werden vastgesteld. Beide onderzoeken zullen hieronder kort worden besproken.

Rapport afdoening van zeer ernstige delicten

In bovengenoemd rapport komt naar voren dat de lijst van factoren die van invloed zijn op strafmodaliteit en strafmaat, volgens de geïnterviewde rechters en officieren meer behelst dan de gestelde wettelijke criteria. Hieronder is deze lijst van strafvermeerderende en strafverminderende factoren weergegeven:

- voorgeleiding en raadskamer (keuze tussen taakstraf en jeugd detentie wordt gemaakt in de raadkamer, wanneer besloten wordt een jeugdige al dan niet te schorsen uit voorwaardelijke hechtenis. Onvoorwaardelijke jeugd detentie wordt alleen opgelegd wanneer een verdachte in voorlopige hechtenis zit op het moment van zitting).
- Ernst van het delict (slachtoffer(s) en een geschokte rechtsorde gelden als strafverzwarend).
- Delictshistorie (recidive geldt als strafverzwarend).
- Leeftijd (hogere leeftijd geldt als strafverzwarend).
- Adviesrapporten (uit het onderzoek blijkt wel dat er verschillende opvattingen bestaan over de kwaliteit van de adviezen en hoe zwaar de adviezen bij de afdoening meetellen).
- Strafeis van het OM (richtinggevend maar niet bepalend).
- Civielrechtelijke maatregel (niet doorkruisen, afstemmen op lopende of komende maatregelen).

183 Doreleijers 2009.

184 *Kamerstukken II* 2005/06, 24 587 en 28 741, nr. 183.

185 Ten Berge e.a. 2009.

- Eerdere hulpverlening (Heeft eerdere hulpverlening gefaald? Dan geldt dit als strafverzwarend).
- Houding verdachte (spijt telt meestal als strafverminderend, maar hierover verschillen de respondenten uit het onderzoek van mening).¹⁸⁶

Redenen om een voorwaardelijke straf op te leggen blijken te zijn:

- 1 het mogelijk maken van begeleiding en het bieden van zorg; en
- 2 het bieden van een strafrechtelijke stok achter de deur om recidive te voorkomen.¹⁸⁷

Evaluatieonderzoek indicatiestelling PIJ-maatregel

In het onderzoek van Ten Berge e.a. is een prioritering van 'hoofdcriteria' gemaakt die weer zijn onderverdeeld in indicatiecriteria voor sanctietoemeting. Uiteindelijk bleek een lijst van 72 wegingscriteria toereikend en allesomvattend voor een indicatiestelling onvoorwaardelijke PIJ-maatregel en werden 78 indicatiecriteria voor een voorwaardelijke PIJ-maatregel vastgesteld.¹⁸⁸ Uit dossieronderzoek blijkt dat op volgorde van belangrijkheid de volgende 'hoofdcriteria' door rapporteurs (n=38) worden genoemd die een rol spelen bij het indiceren tot de *onvoorwaardelijke* PIJ-maatregel:

- 1 Ultimum remedium, geen alternatieven;
- 2 Vermindering hoge kans op recidive;
- 3 Gesloten justitiële behandeling nodig;
- 4 Disfunctioneren door psychopathologie;
- 5 Behandel mogelijkheden;
- 6 Negatief sociaal netwerk.¹⁸⁹

Rechters (n=25) vinden een gedwongen kader om gedrag te beïnvloeden en de noodzaak van een gesloten justitiële behandeling belangrijke factoren om een *onvoorwaardelijke* PIJ-maatregel op te leggen. Deze 'hoofdcriteria' zijn als volgt – op volgorde van meest bepalend – opgebouwd:

- 1 Gedwongen kader; gesloten justitiële behandeling nodig;
- 2 Ultimum remedium, geen alternatieven;
- 3 Vermindering hoge kans op recidive;
- 4 Disfunctioneren door psychopathologie;
- 5 Behandel mogelijkheden;
- 6 Geen ambulant kader mogelijk.¹⁹⁰

186 Buysse e.a. 2008, p. 62.

187 Ibid., p. 62.

188 Ten Berge e.a. 2009, p. 30.

189 Ten Berge e.a. 2009, p. 46 en 47.

190 Ibid., p. 40 en 41.

Om te komen tot het advies voor een *voorwaardelijke* PIJ-maatregel spelen bij de rapporteurs (n=30) andere overwegingen een rol, de clusters zijn als volgt opgebouwd in volgorde van belangrijkheid:

- 1 Behandel mogelijkheden;
- 2 Vermindering hoge kans op recidive;
- 3 Gedwongen kader nodig;
- 4 Disfunctioneren door psychopathologie;
- 5 Behouden functioneren;
- 6 Geen andere keuze;
- 7 Positief sociaal netwerk;
- 8 Leeftijd.¹⁹¹

Rechters (n=14) achten de volgende geclusterde indicatiecriteria als meest doorslaggevend om een *voorwaardelijke* PIJ-maatregel op te leggen:

- 1 Behandel mogelijkheden;
- 2 Geen alternatieven;
- 3 Verminderen hoge kans op recidive;
- 4 Disfunctioneren door psychopathologie;
- 5 Gedwongen kader nodig, stok achter de deur;
- 6 Behouden functioneren;
- 7 Positief sociaal netwerk.

De onderzoekers stellen dat de drie wettelijke gronden voor de PIJ-maatregel weinig houvast bieden voor de advisering en oplegging van de PIJ-maatregel. Dientengevolge achten zij het wenselijk dat op basis van hun onderzoek een wegingslijst met wegingsfactoren wordt opgesteld; een lijst met criteria waaraan gewicht kan worden toegekend.

Rechters achten bij oplegging van een PIJ-maatregel de volgende aspecten als doorslaggevend: het verminderen van een hoge kans op (gewelddadige) recidive, het gedwongen kader, de behandel mogelijkheden, en het disfunctioneren door psychopathologie. Het ultimum remedium principe wordt als zeer belangrijk ervaren bij een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel. Daarnaast zullen rechters volgens deze studie voor een voorwaardelijke PIJ-maatregel kiezen indien behandel mogelijkheden meer kansen op succes hebben en er sprake is van een ondersteunend netwerk en ouders die achter de behandeling staan.

Rapporteurs komen in hun rapportage tot een advies voor een jeugdsanctie. Uit het onderzoek blijkt dat zij de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel vooral overwegen op basis van het ultimum remedium argument. De voorwaardelijke PIJ-maatregel daarentegen wordt vooral overwogen indien er behandel mogelijkheden zijn, het functioneren van de jongere behouden moet blijven en zij beschikken over een positief sociaal netwerk.

191 Ibid., p. 48.

Uit de studie blijkt dat de wegingsverschillen tussen rechters en rapporteurs (in dit onderzoek is de groep van officieren niet bevraagd) verschillen.¹⁹² Wat betreft de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel achten zij veelal dezelfde criteria van belang, alhoewel rechters minder belang hechten aan enkele criteria inzake behandeling en meer belang hechten aan criteria inzake de relatie tussen psychopathologie en het tenlastegelegde. Ook bij de voorwaardelijke PIJ-maatregel zijn de overeenkomsten tussen beide groepen professionals groot, al hechten rechters meer belang aan het verminderen van een hoge kans op recidive en – weer – aan criteria die te maken hebben met de relatie tussen psychopathologie en het tenlastegelegde. Ook bij de voorwaardelijke maatregel vinden rapporteurs enkele criteria inzake behandeling van groter belang dan rechters.

Bij het maken van een vergelijking tussen het advies van de gedragsdeskundige en het vonnis van de rechtbank, is sprake van een aandeel van 72% waarin Pro Justitia adviezen worden overgenomen door de rechtbank. Voorwaardelijke PIJ-adviezen (56%) worden veel minder vaak overgenomen dan onvoorwaardelijke PIJ-adviezen (80%) en andersoortige adviezen (92%). Verder bleek in het merendeel van zaken de inhoud van de bijzondere voorwaarden van het voorwaardelijke PIJ-advies overgenomen te zijn door de rechtbank, ook als voor een ander juridisch kader werd gekozen.

Samenvattende conclusie naar aanleiding van beide onderzoeken

Uit beide onderzoeken komt evident naar voren dat de drie wettelijke criteria alléén, niet voldoende zijn om tot een PIJ-maatregel te komen. Dit geldt voor alle groepen professionals die bij de advisering, vordering en oplegging van de PIJ-maatregel betrokken zijn. Ten Berge e.a. (2009)¹⁹³ doen de aanbeveling om te komen tot een ‘wegingslijst’ indicatiecriteria die rapporteurs een duidelijker kader biedt en zorgt voor betere afstemming tussen rapporteurs en rechters. Dát meerdere factoren dan deze drie meespelen bij de indicatiestelling PIJ-maatregel is inmiddels meer dan duidelijk gebleken, maar vanwege de zeer diverse groep jeugdigen die een PIJ-maatregel opgelegd krijgt, is het maar de vraag of een scherpere wettelijke afbakening voldoende ruimte biedt om een individuele jongere in een individueel geval de PIJ-maatregel op te leggen.

Kritiek op de behandeling in JJI's

De vraag of intramurale behandeling effect heeft, wordt in literatuur veel gesteld. De verwachte effectiviteit van interventies is een belangrijk object van onderzoek gebleken in de afgelopen tien jaar.¹⁹⁴ De belangstelling voor dit onderwerp gaat gepaard met de steeds sterker wordende overtuiging dat ‘kale’ detentie – of überhaupt vrijheidsbeneming – weinig effect heeft en zelfs kan

192 Ibid., p. 7 en 8.

193 Ibid., p. 82

194 Sonnenschein e.a. 2010, p. 16.

leiden tot ongewenste neveneffecten. Deze visie heeft mogelijk een bijdrage geleverd aan de afnemende capaciteitsbehoefte in de JJI's.¹⁹⁵ Junger-Tas concludeerde in 2007 dat teveel verwacht wordt van inrichtingsopvoeding en dat we het veeleer moeten zoeken in andere sancties en maatregelen.¹⁹⁶ Zij onderscheidt verschillende problemen waar het inrichtingsplaatsingen betreft: is het nu werkelijk noodzakelijk om zoveel jongeren in inrichtingen te plaatsen? Kunnen daarvoor geen extramurale sanctievormen gehanteerd worden?

Ten tweede beargumenteert Junger-Tas dat vele onderzoeken hebben aangetoond dat '...(langdurig) verblijf in een JJI samen met andere delinquenten of problematische jongeren zeer ongunstig is voor de ontwikkeling van opgroeiende jongeren.'¹⁹⁷ Volgens haar zou de functie van detentie ernstig overwogen moeten worden: nu wordt er nog teveel van deze straf verwacht. Ten slotte wijst zij op het ontbreken van goede behandelprogramma's die wel degelijk tot successen en recidivevermindering kunnen leiden. Onderzoek van Boendermaker en anderen geeft aan welke basiselementen een residentiële interventie hoort te bevatten. Samengevat zijn dit: cognitief gedragstherapeutische interventies, een op het leren van vaardigheden (probleemoplossende vaardigheden) gerichte aanpak en een intensieve MST-aanpak.¹⁹⁸

Ten slotte moet in dit verband het recente rapport *Veiligheid in de justitiële inrichtingen* van de gezamenlijke inspecties worden genoemd, met als veelzeggende ondertitel: *risico's aangepakt, maar kwetsbaar*.¹⁹⁹ De inspecties constateren een verbetering van het leef-, behandel- en werkklimaat in de JJI's ten opzichte van 2007,²⁰⁰ maar zijn tegelijkertijd van mening dat sprake is van een kwetsbaar resultaat omdat beleid niet of nauwelijks geborgd is en vanwege ontwikkelingen rondom de JJI's (zoals onderbezetting).

Voorlopige samenvattende conclusie

Intramurale sancties, waaronder de PIJ-maatregel, staan voortdurend in kritisch daglicht bij juristen en gedragswetenschappers. Het inzetten van deze *last resort* sancties wordt in het laatste decennium aan een strenge empirische toets onderworpen en de programma's worden ingevuld door gedragsinterventies waarvan bewezen moet zijn, dat zij effect hebben. Er is kritiek op de ruime afwegingscriteria van de PIJ-maatregel die tot oneigenlijk gebruik kunnen leiden en het vervagende onderscheid tussen straffen en maatregelen, dat leidt tot een schier oneindige mix van sancties. De relatief jonge GBM kan rekenen op

195 Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van Van der Laan e.a. 2010.

196 Junger-Tas 2007.

197 Ibid., p. 1016.

198 Boendermaker, Van der Veldt & Booy 2003.

199 Inspectie Jeugdzorg e.a. 2010.

200 In 2007 oordeelden de inspecties nog dat de justitiële jeugdinrichtingen hun opdracht onvoldoende waarmaakten. In bijna de helft van de inrichtingen (zes van de veertien) was sprake van een ernstig risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat voor jongeren en het personeel (Inspectie Jeugdzorg e.a. 2007).

kritiek over het verplichte advies van de Raad voor de Kinderbescherming, het zwak uitgewerkte begrip *vrijheidsbeperking* (aangevuld met kritiek op het magere aanbod intramurale *erkende* voorwaarden) en de verhouding tussen jeugddetentie en de GBM. Sociaalwetenschappelijk onderzoek maakt duidelijk dat het gaat om een zeer diffuse doelgroep die te kampen heeft met ernstige problemen, waarbij een hoogwaardig behandelaanbod van het grootste belang is.

2.5 NIET-STRAFRECHTELIJKE REACTIES OP DELINQUENT GEDRAG

Jongeren die ernstige strafbare feiten plegen, kunnen niet alleen te maken krijgen met strafrechtelijke afdoeningsvormen via toepassing van de zwaarste (vrijheidsbenemende) jeugdsancties – de PIJ-maatregel en de jeugddetentie -, maar kunnen ook op andere wijze worden geconfronteerd met vrijheidsbeneming. Onder de doelgroep jeugdige delinquenten die te maken krijgt met de zwaarste jeugdsancties is, zoals eerder is beschreven, in hoge mate sprake van ernstige gedragsproblematiek en psychische stoornissen. Een aantal van deze jongeren heeft – naast een te doorlopen traject binnen het jeugdstrafrecht – te maken met civielrechtelijke bescherming door een kinderbeschermingsmaatregel, veelal een OTS en voor deze groep geldt dat zij begeleid worden door een gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg.²⁰¹

Andere vrijheidsbenemende reacties op delinquent gedrag kunnen worden geboden via toepassing van de gesloten jeugdzorg of de kinder- en jeugdpsychiatrie, dat leidt tot plaatsing in een gesloten setting in respectievelijk een accommodatie voor gesloten jeugdzorg of een kinder- en jeugdpsychiatrische kliniek. Hoewel dit onderzoek zich niet primair richt op deze niet-strafrechtelijke reacties op het plegen van ernstige strafbare feiten door jeugdigen, kunnen deze vormen van gedragsinterveniërende maatregelen wel (mede) van invloed zijn op de sanctietoemeting door de rechter. Zij zullen daarom hieronder kort worden besproken.

Wet Bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ)

Een gedwongen plaatsing in een kinder- of jeugdpsychiatrische kliniek is niet eenvoudig gerealiseerd. Een minderjarige kan op grond van de Wet BOPZ

201 Onderzoek uit 2010 van Praktikon en de Radboud Universiteit Nijmegen (Van Dam e.a. 2010) naar o.a. de doelgroep van jongeren die op civielrechtelijke titel in gesloten setting wordt geplaatst, wijst bijv. uit dat ruim 60% van deze jeugdigen zich in een vriendenkring bevindt die zich bezig houdt met criminele activiteiten. In vergelijking met jongeren die in 2005 via een civielrechtelijke crisisplaatsing gesloten werd geplaatst, is het percentage jeugdigen met politiecontacten uit de doelgroep gesloten jeugdzorg in 2010 fors hoger en hebben vrijwel alle jeugdigen externaliserende problemen, terwijl dit in 2005 slechts voor 57% gold; zie *Kamerstukken II 2009/10 31 839*, nr. 47, p. 3 (Brief stand van zaken gesloten jeugdzorg 9 maart 2010).

slechts tegen zijn wil worden opgenomen wanneer sprake is van (een vermoeden van) een geestesstoornis waaruit gevaar voortvloeit dat niet anders afgewend kan worden dan door een plaatsing in een psychiatrische kliniek en wanneer de betrokkene geen blijk geeft van de nodige bereidheid tot opname (artikel 2 Wet BOPZ). Een voorlopige machtiging wordt uitgesproken door de rechter en moet zijn gegrond op een geneeskundige verklaring van een psychiater. Als er onvoldoende tijd is om op een rechterlijke machtiging te wachten, dan kan de burgemeester een inbewaringstelling gelasten (artikel 20 e.v. Wet BOPZ). In dat geval is een vermoeden van psychiatrische problematiek voldoende.

Ook minderjarigen kunnen op grond van de Wet BOPZ gedwongen worden opgenomen. Er worden in de wet twee leeftijdscategorieën gehanteerd. Voor minderjarigen tussen de 12 en 18 jaar geldt dat zowel de minderjarige als de ouders met gezag bereid moeten zijn tot opneming. De bereidverklaring van ouders alleen is niet voldoende; zonder toestemming van de minderjarige is een rechterlijke machtiging nodig. Dit betekent dat een psychiatrische plaatsing zonder toestemming van het kind voor deze groep minderjarigen beduidend lastiger is dan een plaatsing via de gesloten jeugdzorg (zie hieronder). Voor een opneming van een minderjarige in de leeftijd van 12 tot 18 jaar op vrijwillige basis geldt dat een minderjarige die daartoe bereid is instemming van beide ouders met gezag nodig heeft. Indien de ouders weigeren, moet in theorie een procedure voor gedwongen opneming worden doorlopen.²⁰² Voor een opneming van een kind onder de 12 jaar in een kinder- en jeugdpsychiatrische kliniek is alleen toestemming van de ouders met gezag nodig.

Voor jeugdigen geldt veelal dat gedragsstoornissen of persoonlijkheidsstoornissen in ontwikkeling zijn en het daarom nog maar de vraag is of sprake is van een 'geestesstoornis'. Deze groep jeugdigen komt dan ook maar zelden in aanmerking voor een gedwongen psychiatrische (BOPZ-)plaatsing; meestal wordt verwezen naar de orthopedagogiek en wordt bij noodzaak tot gesloten plaatsing gebruik gemaakt van een civielrechtelijke plaatsing.²⁰³ Een andere mogelijkheid is om de jongeren op vrijwillige basis in een psychiatrische kliniek te behandelen. Een jongere die ernstige strafbare feiten pleegt, zal dan ook niet snel te maken krijgen met een gedwongen plaatsing in een kinder- en jeugdpsychiatrische kliniek als alternatieve reactie op delinquent gedrag. Toch bestaan er verschillende modaliteiten waarbij een jeugdige via het strafrecht

202 Dörenberg geeft aan dat een dergelijke procedure stigmatiserend is en de minderjarige in een positie zou brengen waar wettelijk meer en verdergaande inbreuken op zijn zelfbeschikking toegestaan zijn (Dörenberg 2010, p. 85).

203 Broekman geeft aan dat deze mogelijkheid tot plaatsing in een gedwongen setting kan vanuit de GGZ een aanzuigende werking hebben, omdat deze vorm van vrijheidsbeneming makkelijker kan worden gerealiseerd (Broekman 2003); dit bevestigt ook de Algemene Rekenkamer in haar verkenning naar de gesloten jeugdzorg 2010 (*Kamerstukken II 2009/10*, 31 839, nr. 48, p. 3).

in aanmerking kan komen voor jeugd-GGZ.²⁰⁴ Ten eerste kan de Minister van Justitie in geval van een veroordeling tot een PIJ-maatregel de veroordeelde 'elders', bijvoorbeeld in een psychiatrische instelling, doen plaatsen (artikel 77s lid 5 Sr). Ook kan de selectiefunctionaris de jongere vanuit een justitiële jeugdinstelling overplaatsen naar een psychiatrisch ziekenhuis (artikel 16 lid 6 Bij). Ten derde kan de rechter een GBM opleggen, bestaande uit een vorm van jeugd-GGZ. Ten vierde kan opneming in een psychiatrisch ziekenhuis voortvloeien uit bijzondere voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis of bij een sanctie in voorwaardelijke modaliteit (artikel 2 lid 1 sub 1 juncto artikel 3 lid 1 en lid 2 Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen). Jeugd-GGZ in de vorm van een gedwongen of vrijwillige opneming in een kinderen jeugdpsychiatrische kliniek – of andere vormen van GGZ-behandeling ten behoeve van de jongere – kan derhalve een rol spelen bij de straftoemeting door de rechter naar aanleiding van ernstige delicten gepleegd door jongeren met zogenaamde 'GGZ-problematiek'. Dit neemt niet weg dat een opneming in een psychiatrisch ziekenhuis zelden als een alternatieve strafrechtelijke reactie op ernstig delinquent gedrag zal worden gebruikt, alleen al omdat voor gedwongen opneming aan de hierboven genoemde zware vereisten moet worden voldaan.

Gesloten jeugdzorg

Een civielrechtelijke gesloten plaatsing kan wèl als alternatieve, niet-strafrechtelijke reactie op ernstig delinquent gedrag worden gebruikt. Tot 2008 konden minderjarigen die te maken hadden met een kinderbeschermingsmaatregel OTS of voogdij met een speciaal daartoe door de rechter afgegeven machtiging gesloten uithuisplaatsing (op grond van 'ernstige gedragsproblemen van de minderjarige', artikel 1:261 lid 5 (oud) BW) in dezelfde justitiële jeugdinstellingen worden geplaatst als jongeren die daar in voorarrest of na oplegging van een PIJ-maatregel of onvoorwaardelijke jeugddetentie verbleven.

Per 1 januari 2008 is een einde gemaakt aan deze zogenaamde 'samenplaatsing' van jongeren op civielrechtelijke en strafrechtelijke titel in dezelfde justitiële jeugdinstellingen door invoering van de gesloten jeugdzorg (bij wijziging van de Wjz).²⁰⁵ Met deze wijziging zijn extra rechtswaarborgen ingevoerd voor een gesloten plaatsing via een machtiging uithuisplaatsing voor de categorie gesloten jeugdzorg door de rechter. De speciale machtiging wordt op verzoek van Bureau Jeugdzorg of de Raad voor de Kinderbescherming door de rechter afgegeven bij

'ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren en die maken dat de opneming en het verblijf noodzakelijk

204 Dörenberg 2010, § 3.8.

205 Bij Wet van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 578 (i.w.tr. 1 januari 2008; *Stb.* 2007, 579).

zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken'.²⁰⁶

Elke jongere die te maken krijgt met een verzoek tot gesloten jeugdzorg, krijgt ambtshalve een raadsman toegevoegd (dit was ook al zo in de oude regeling). Nieuw is het vereiste dat een indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg, dat in beginsel moet worden overgelegd bij een verzoek tot gesloten jeugdzorg (tenzij sprake is van een acute crisissituatie die een spoedmaatregel noodzakelijk maakt), moet worden ondersteund door een verklaring van een gedragswetenschapper die verklaart dat aan de grondslag voor gesloten jeugdzorg is voldaan (artikel 29b lid 5 Wjz). Hierbij is wettelijk voorgeschreven dat de gedragswetenschapper de jeugdige kort tevoren moet hebben onderzocht.²⁰⁷ Dit vereiste tot gedragswetenschappelijk onderzoek is enigszins te vergelijken met het voorschrift dat geldt voor de PIJ-maatregel, te weten dat een rapportage van twee gedragsdeskundigen moet worden overgelegd, waarbij het voor de gesloten jeugdzorgplaatsing echter wel om een beduidend minder zware variant gaat.

De wetgever heeft het met de invoering van de gesloten jeugdzorg mogelijk gemaakt om ook jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 21 jaar via de gesloten jeugdzorg te plaatsen als zij daar voor hun achttiende levensjaar al mee te maken hadden. Op dit onderdeel uitte de Raad van State stevige kritiek, omdat dit in strijd zou zijn met artikel 5 EVRM. In de jurisprudentie is deze kritiek bestendigd en dit heeft er toe geleid dat gesloten jeugdzorg voor 18-plussers nog maar nauwelijks, en dan alleen voor enkele maanden ter overbrugging, wordt uitgesproken.²⁰⁸ De zorgaanbieder van een accommodatie voor gesloten jeugdzorg heeft de wettelijke bevoegdheid gekregen om de tenuitvoerlegging van een machtiging gesloten jeugdzorg te schorsen, zodat een trajectmatige aanpak mogelijk is waarbij de jongere van een gesloten naar een besloten setting kan worden geplaatst, en vervolgens bijvoorbeeld ambulante hulp thuis kan krijgen, waarbij de mogelijkheid tot intrekking van de schorsing blijft bestaan als de jongere zich niet aan de afspraken houdt.

Hoewel de rechtswaarborgen bij een civielrechtelijke plaatsing in de gesloten jeugdzorg zijn verbeterd ten aanzien van de civielrechtelijke gesloten plaatsingen tot 1 januari 2008, is het in vergelijking met een strafrechtelijke plaatsing in een justitiële jeugdinrichting nog steeds relatief 'eenvoudig' om een jongere via een machtiging gesloten jeugdzorg in een gesloten setting te plaatsen. Daarbij geldt dat een dergelijk plaatsingstraject relatief snel kan worden gerealiseerd in vergelijking met een gesloten plaatsing op strafrechtelijke titel, waar het doorgaans maanden duurt vanaf het plegen van een strafbaar feit tot aan de behandeling ter zitting. Zoals gezegd, heeft in de praktijk een

206 Art. 29b lid 3 Wjz.

207 Bruning & Liefwaard 2009.

208 Ibid., p. 102.

aanzienlijk deel van de jongeren die met het jeugdstrafrecht te maken krijgen, ook ervaring met een kinderbeschermingsmaatregel (meestal OTS). Het plegen van een strafbaar feit zou voor een jongere die onder toezicht is gesteld dan ook kunnen leiden tot een gesloten jeugdzorgplaatsing al maanden voordat er sprake is van sanctieoplegging door de rechter(s). De mogelijkheid tot een gesloten jeugdzorgplaatsing kan voor de doelgroep die met de zwaarste jeugdsancties te maken krijgen, een belangrijk alternatief bieden en daarbij van invloed zijn op de sanctietoemeting door de rechter. Zo zou een gesloten jeugdzorgplaatsing er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat slechts een voorwaardelijke PIJ-maatregel of jeugddetentie wordt opgelegd onder bijzondere voorwaarden met een lange(re) proeftijd.²⁰⁹

Medio maart 2010 is duidelijk dat de vraag naar plaatsen in gesloten jeugdzorg accommodaties veel hoger is dan werd verwacht, terwijl de justitiële jeugdinrichtingen – waar nu geen civielrechtelijk geplaatste jongeren meer verblijven – nog maar voor zo'n 60% worden benut. Begin 2010 zijn er bijna 1.600 plaatsen voor gesloten jeugdzorg beschikbaar, terwijl de raming van het WODC van januari 2010 een behoefte van 1.811 plekken voor 2010 laat zien en 1.881 plekken voor 2013.²¹⁰ Ter vergelijking: de strafrechtelijke behoefte aan capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen wordt voor 2010 geschat op 843 plaatsen in 2010 tot 731 plaatsen in 2015. Tot eind 2009 hield de stijging van de behoefte aan civielrechtelijke capaciteit gelijke tred met de daling van de behoefte aan strafrechtelijke capaciteit, waardoor de beschikbare capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen tot in 2009 nodig was om in de behoefte aan plekken te kunnen voorzien. Een combinatie van een daling van de strafrechtelijke instroom in de justitiële jeugdinrichtingen en de scheiding van 'straf' en 'civiel' heeft in 2010 echter geleid tot een groeiende onderbezetting in de justitiële jeugdinrichtingen (zie verder § 2.4.1).²¹¹

Duidelijk is dat de komende jaren meer jeugdigen met een gesloten jeugdzorgplaatsing in aanraking zullen komen, en dat veel meer jongeren met een gesloten jeugdzorgplaatsing dan met een strafrechtelijke gesloten plaatsing

209 Zie bijv. Rb. Arnhem 22 september 2008, *LJN* BF8739, waarin reeds een machtiging uithuisplaatsing voor gesloten jeugdzorg was afgegeven, hetgeen voor de rechtbank aanleiding was om geen PIJ-maatregel op te leggen nu behandeling reeds in civielrechtelijk verband kon plaatsvinden. Zie ook Rb. Assen 13 februari 2009, *NBSr* 2009/151. In deze zaak verbleef een jeugdige verdachte reeds in een voorziening voor gesloten jeugdzorg. Tegen de adviezen van de psychiater en psycholoog in gaf de rechtbank er de voorkeur aan om deze plaatsing te continueren in plaats van een PIJ-maatregel op te leggen. Een probleem hierbij kan zijn dat een machtiging gesloten jeugdzorg in principe niet kan voortduren na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. De rechtbank Assen verkeerde nog in de veronderstelling dat de gesloten jeugdzorg tot het eenentwintigste levensjaar kon voortduren (i.c. was de jeugdige verdachte 16 jaar).

210 *Kamerstukken II* 2009/10, 31 839, nr. 47 (Brief van 9 maart 2010 over stand van zaken gesloten jeugdzorg), p. 4.

211 *Kamerstukken II* 2009/10, 24 587, nr. 379, p. 2 (Brief van 12 maart 2010 over leegstand in JJI's).

te maken krijgen. Ook is duidelijk dat het aantal jongeren in justitiële jeugdinstellingen de komende jaren verder zal dalen. Hoe valt dit te verklaren? Is wellicht sprake van een aanzuigende werking van gesloten jeugdzorgplaatsingen voor jongeren die met het jeugdstrafrecht te maken krijgen? Minister Rouvoet van het programma-ministerie voor Jeugd en Gezin noemt eind maart 2010 als verklaring voor de dalende strafrechtelijke instroom in justitiële jeugdinstellingen in de afgelopen jaren o.a. als mogelijke oorzaak dat jeugdigen met complexe opvoedings-, gedrags- en delictproblematiek wellicht vaker en eerder dan voorheen in civielrechtelijk kader zouden worden behandeld.²¹² Deze aanzuigende werking zou (mede) kunnen worden verklaard door enerzijds de relatief gemakkelijke en snelle juridische realisering hiervan (zie hierboven) en anderzijds door het niet-strafrechtelijke karakter en klimaat binnen een accommodatie voor gesloten jeugdzorg met meer mogelijkheden tot resocialisatie en nazorg, wat ten goede komt van een vermindering van recidive en effectiviteit van reacties op delinquent gedrag. De gesloten jeugdzorgplaatsing kan in elk geval als niet-strafrechtelijk alternatief voor onvoorwaardelijke jeugddetentie en PIJ-maatregel worden gezien. Dit blijkt ook uit de notitie *Onderbezetting justitiële jeugdinstellingen* van 12 maart 2010, waarin de daling van de strafrechtelijke instroom in justitiële jeugdinstellingen deels wordt verklaard 'door de toenemende beschikbaarheid van (nieuwe) alternatieven voor jeugddetentie en PIJ-maatregel: de GBM, intensieve gezinsinterventies als *Functional Family Therapy* (FFT) en *Multi System Therapy* (MST) en de nieuwe voorzieningen voor gesloten jeugdzorg.'²¹³ Bij de verdere bestudering van de verhouding tussen de PIJ-maatregel en andere zware jeugdsancties zullen wij derhalve de mogelijke invloed van de gesloten jeugdzorgplaatsing voor de sanctietoemeting in het jeugdstrafrecht ten behoeve van de zwaarste doelgroep jeugdige delinquenten in het oog houden.

2.6 HET WETTELIJK KADER VAN DE ZWAARSTE JEUGDSANCTIES – AANDACHTSPUNTEN BIJ HET HUIDIGE STELSEL

In dit hoofdstuk is geschetst hoe vanaf de herziening van het jeugdstrafrecht in 1995, waarbij de PIJ-maatregel werd ingevoerd, de maximumduur van de jeugddetentie werd verdubbeld en de bovengrens voor de tenuitvoerlegging van bepaalde jeugdsancties werd geschrapt, in de afgelopen jaren steeds meer de nadruk is komen te liggen op een persoonsgerichte aanpak. Dit betekent voor de sanctietoemeting het bieden van maatwerk voor elke jeugdige delinquent met zo min mogelijk gebruik van (langdurige) vrijheidsbeneming. Verschillende factoren speelden hierbij een rol, zoals hoge recidivecijfers,

212 *Kamerstukken II 2009/10*, 24 587, nr. 379, p. 6 (Brief van 12 maart 2010, notitie onderbezetting justitiële jeugdinstellingen).

213 *Ibid.*, p. 6.

onvrede over het klimaat van de justitiële jeugdinrichtingen met te weinig behandelaanbod, misstanden in justitiële jeugdinrichtingen en een kritischer benadering vanuit wetenschap en samenleving ten aanzien van vrijheidsbeneming. De invoering van de gedragsmaatregel in 2008, met daarbij een regeling voor de toepassing van bijzondere voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis of een voorwaardelijke sanctie en de verruiming van de mogelijkheid om jeugdsancties met elkaar te combineren passen binnen deze ontwikkeling, evenals het wetsvoorstel herziening Bjj, waarin het verschil tussen opvang- en behandelinrichtingen wordt opgeheven en nazorg na de PIJ-maatregel en (langere) jeugd-detentie verplicht wordt. De sterke nadruk op een persoonsgerichte aanpak op maat is ten slotte ook terug te vinden in verschillende beleidsstukken van de afgelopen jaren, waarbij steeds meer aandacht is gekomen voor 'evidence based' interventies ten aanzien van delinquent gedrag. Gedragsinterventies gericht op de persoon van de jeugdige dader en zijn directe omgeving (familie) staan hierbij centraal. De gesloten jeugdzorg, die vanaf 2008 wordt aangeboden in speciale accommodaties voor gesloten jeugdzorg, biedt een extra mogelijkheid om te reageren op delinquent gedrag in situaties waarin vooral sprake lijkt te zijn van (ernstige) gedragsproblematiek of problemen in de gezinssituatie.

Dit alles heeft er toe geleid dat de PIJ-maatregel en de (langdurige) jeugd-detentie in de afgelopen jaren minder worden toegepast, terwijl alternatieven juist vaker worden ingezet. Ook de Minister van Justitie signaleerde deze trend. In maart 2010 gaf hij onder andere de volgende verklaring voor de leegstand in justitiële jeugdinrichtingen:

'de dalende instroom in de JJI's is o.a. te relateren aan de consequente en structurele investeringen die de afgelopen jaren zijn gedaan in een effectieve, op de persoon gerichte sanctietoepassing waarin "straf" en "zorg" geen tegenpolen zijn, maar juist in combinatie het gewenste effect – minder recidive – kunnen bereiken. Door sterke verbetering van de nazorg, professionalisering van de jeugdreclassering, ontwikkeling van effectieve gedragsinterventies, de introductie van de GBM en de realisatie van een landelijke dekking van veiligheidshuizen zijn er betere mogelijkheden dan voorheen om jongeren – zonder ze (langdurig) te hoeven opsluiten – stevig en gericht aan te pakken. Zo is in dezelfde periode 2005-2008 als waarin het aantal jeugd-detenties is afgenomen, het aantal jeugdreclasseringsmaatregelen met meer dan 20% toegenomen.'²¹⁴

Het adagium 'straffen op maat', toegesneden op de persoon van de dader en zijn of haar directe omgeving, impliceert dat een gedetailleerd wettelijk afwegingskader voor de zwaarste jeugdsancties niet haalbaar is. Er moet echter wel voor worden gewaakt dat de criteria voor het opleggen van strafrechtelijke jeugdsancties niet zo vaag en ruim omschreven zijn, dat rechtszekerheid en

214 Ibid., p. 11.

rechtsgelijkheid in het geding komen en oneigenlijk gebruik van sancties in de hand wordt gewerkt. Daarom is het ook bij een sanctietoemeting waar het primaire doel een persoonsgerichte aanpak is, belangrijk om de bedoeling van de verschillende zware jeugdsancties en hun afbakening zoals dit door de wetgever is bedoeld, helder voor ogen te houden en vanuit de rechtspraktijk als ijkpunt te kunnen gebruiken bij sanctietoemeting.

Als de zwaarste jeugdsancties onder de loep worden genomen, kunnen we vanuit wet- en regelgeving enkele onderdelen ten aanzien van de zwaarste jeugdsancties onderscheiden die van belang zijn voor de rechtspraktijk.

Duur sanctie

Er zijn belangrijke verschillen in duur tussen de zwaarste jeugdsancties. De PIJ-maatregel kan in bepaalde gevallen maximaal vier tot zes jaar duren (in de toekomst max. vijf tot zeven jaar), terwijl de jeugddetentie voor 16-17 jarigen voor maximaal twee jaar kan worden uitgesproken en de GBM voor maximaal zes maanden tot één jaar kan worden opgelegd met de mogelijkheid tot eenmaal verlenging. Indien dit niet afdoende is, kan de rechter er voor kiezen op grond van artikel 77b Sr het strafrecht voor volwassenen toe te passen.

Noodzaak tot vrijheidsbeneming

Indien vrijheidsbeneming noodzakelijk is – wat betekent dat niet-vrijheidsbenemende alternatieven onvoldoende zijn in het kader van bescherming van de samenleving (veiligheid) en/of de ontwikkeling van de verdachte (hulpverlening kan in ambulante setting onvoldoende betekenen of bieden) – zal een PIJ-maatregel of jeugddetentie worden opgelegd, waarbij afhankelijk van de noodzaak tot behandeling van een jeugdige dader voor de PIJ-maatregel dan wel de vrijheidsstraf zal worden gekozen. Hierbij is overigens relevant in hoeverre adequate alternatieven daadwerkelijk voorhanden zijn. De GBM is uitdrukkelijk niet bedoeld om vrijheidsbeneming te bewerkstelligen.

Doelgroep jeugdigen

De PIJ-maatregel is duidelijk voor de meest problematische groep zware jeugddelinquenten bedoeld; veelplegers en harde kernjongeren waarbij de persoonlijkheid van de dader vraagt om een intramurale behandelmaatregel (in elk geval gedurende de eerste periode). Langdurige jeugddetentie zal voor het grootste deel voor dezelfde categorieën strafbare feiten worden opgelegd, maar de persoonlijkheid van de dader zal voor deze doelgroep niet (of minder) uitnodigen tot een intramurale behandelmaatregel, terwijl vrijheidsbeneming vanwege de ernst van het feit (vergelding en afschrikking) en eventueel ook de bescherming van de samenleving wel noodzakelijk is. De gedragsmaatregel richt zich op de doelgroep veelplegers en harde kernjongeren – en zelfs op *first offenders* – waarbij de maatregel als het ware een laatste kans is op gedragsbeïnvloeding met behulp van effectief bewezen gedragsinterveniërende modu-

les *zonder vrijheidsbeneming*. Zodra een jeugdige verdachte bij de uitvoering van een GBM in de fout gaat, wordt alsnog vervangende jeugddetentie ingezet.

Straf of maatregel

Het verschillende karakter van de PIJ-maatregel en de gedragsmaatregel als maatregelen en de jeugddetentie als straf, dat in het volwassenenstrafrecht duidelijk is afgebakend, is in het jeugdstrafrecht minder duidelijk vanwege de nadruk op het pedagogische karakter van alle jeugdsancties. Het verschil tussen straf en maatregel is in de laatste jaren onder invloed van bovengenoemde ontwikkelingen verder onder druk komen te staan vanwege de sterke nadruk op persoonsgerichte afdoening op maat, afhankelijk van de persoon van de dader (en zijn omgeving). Het feit dat de gedragsmaatregel bij niet- of onvoldoende medewerking van de verdachte wordt omgezet in vervangende jeugddetentie bevestigt het steeds minder duidelijk worden van het verschil tussen straf en maatregel in het jeugdstrafrecht en geeft aan dat het fundamentele onderscheid tussen straf en maatregel in het jeugdstrafrecht eigenlijk niet (meer) opgaat.

Ondanks deze onderscheidende aspecten, is de bedoeling van de wetgever met de PIJ-maatregel en andere zware jeugdsancties niet direct (als blauwdruk) uit de wet af te leiden. Nu ook blijkt dat de ontwikkelingen in het jeugdstrafrecht in de afgelopen jaren het onderscheid tussen de afzonderlijke sancties diffuser hebben gemaakt, vooral onder invloed van de toenemende nadruk op een persoonsgerichte aanpak op maat met gedragsbeïnvloeding als primair doel, waarbij de andere strafdoelen meer naar de achtergrond zijn verdwenen, is het de vraag of in de rechtspraak voor rapporteurs, officieren van justitie en rechters voldoende helder is hoe de wettelijke afbakening van de zwaarste jeugdsancties er uitziet. Daarbij valt te verwachten dat factoren met betrekking tot de tenuitvoerlegging van deze sancties in belangrijke mate relevant voor en van invloed zullen zijn op de sanctieoplegging en -toemeting. In het vervolg van dit onderzoek zal dit nader worden onderzocht.

3 | Het afwegingskader in de praktijk

3.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 is het normatief afwegingskader voor de zwaarste sancties in het jeugdstrafrecht en hun onderlinge verhoudingen geanalyseerd. Hierin zijn de PIJ-maatregel, de jeugddetentie en de GBM bestudeerd vanuit een juridisch-dogmatisch oogpunt, aan de hand van de wet, parlementaire stukken, jurisprudentie en wetenschappelijke literatuur. In dit hoofdstuk staat onderzoek naar het afwegingskader centraal zoals het in de praktijk feitelijk wordt gehanteerd. In de zoektocht naar de optimale toepassing van de PIJ-maatregel is het noodzakelijk om vast te stellen wat de voor deze sanctie beoogde doelgroep is. Om dat vast te stellen is het van belang te weten wat, volgens de spelers in de praktijk, het verschil is tussen de PIJ-maatregel enerzijds en de jeugddetentie en GBM anderzijds. Hetzelfde kan worden gezegd van de modaliteit van de sancties (voorwaardelijk of onvoorwaardelijk): wanneer wordt gekozen voor een voorwaardelijke PIJ-maatregel of voorwaardelijke jeugddetentie?

Doel van dit hoofdstuk is inzicht te verkrijgen in het afwegingskader zoals dat wordt gehanteerd bij de advisering, vordering en oplegging van de drie genoemde jeugdsancties. Dit inzicht kan worden verkregen door factoren die een rol spelen bij de keuze voor een bepaalde sanctie nader te bestuderen. Kennis van die factoren kan een beeld geven van de wijze waarop in de praktijk de onderlinge verschillen en verhoudingen tussen de sancties worden gedefinieerd.

Een belangrijke factor is het doel dat met een bepaalde sanctie wordt beoogd. Daarnaast spelen andere factoren een rol. Dit kunnen criteria zijn die uit de wet voortvloeien (wettelijke vereisten voor oplegging), zoals het vereiste dat er sprake moet zijn van een misdrijf of de noodzaak tot beveiliging, maar ook andere criteria, zoals de vraag of er sprake is van recidive of recidiverisico. Daarbij moet direct worden opgemerkt dat het sanctiedoel enerzijds en de andere factoren anderzijds niet los van elkaar kunnen worden gezien. Vaak kan het doel in relatie worden gebracht met andere factoren of criteria, of, anders gezegd, bepalen deze andere criteria het doel. Zo is het voorstelbaar dat het doel 'vergelding' duidelijker naar voren komt naarmate het om een ernstiger feit gaat. En het feit dat er sprake is van recidive(risico) en gevaar, kan aanleiding zijn om het doel 'beveiliging' te laten prevaleren boven andere doelen. Aan de hand van de bevindingen in dit onderzoek zal de relatie tussen sanctiedoelen en andere criteria nader worden verkend. De kennis over de

beoogde doelen en de gehanteerde criteria en hun onderlinge relatie kan fungeren als fundament voor het afwegingskader in de praktijk.

Naast deze factoren zijn twee andere bevindingen uit het vorige hoofdstuk van belang. Ten eerste de constatering dat volgens de wetgever bij het maken van een bepaalde sanctiekeuze zoveel mogelijk sprake moet zijn van *maatwerk*. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van het feit dat de wetgever beoogd heeft een sanctiestelsel te ontwikkelen met een geleidelijke opbouw in zwaarte van de sancties. Het is de vraag of de spelers in de praktijk zich daarvan bewust zijn. Het is daarom dat in het onderzoek naar het afwegingskader in de praktijk ook aandacht is besteed aan de vraag in hoeverre het huidige sanctiearsenaal de praktijk in staat stelt om maatwerk te leveren en in hoeverre daarbij gebruik wordt gemaakt van de notie dat het sanctiestelsel een geleidelijke opbouw heeft.

In het onderstaande hoofdstuk wordt verslag gedaan van de bevindingen van het enquêteonderzoek zoals dat is gehouden onder rapporteurs, officieren van justitie en rechters die regelmatig zaken behandelen waarin een zware jeugdsanctie is geïndiceerd. Daarbij zal eerst worden aangegeven hoe het onderzoek is uitgevoerd en hoe de respondentengroep is samengesteld (§ 3.2) en welke methoden zijn gebruikt (§ 3.3). In § 3.4 wordt allereerst ingegaan op de notie dat bij de sanctionering van jeugdigen zoveel mogelijk maatwerk moet worden geleverd. Daarna (§ 3.5) komt de vraag aan de orde of de geleidelijke opbouw in zwaarte van het jeugdsanctiestelsel, zoals door de wetgever beoogd, ook op die wijze door de praktijk wordt ervaren dan wel gehanteerd. In § 3.6 wordt de hoofdvraag van dit hoofdstuk behandeld. Per sanctie worden de bevindingen weergegeven naar de vraag welke doelen en criteria gehanteerd worden bij advisering, vordering dan wel oplegging van respectievelijk de PIJ-maatregel, de jeugddetentie en de GBM. Bij wijze van intermezzo komt in § 3.7 de vraag aan bod welke rol de rapporteurs spelen bij het bepalen van de strafvordering dan wel -oplegging. Hoewel deze vraag feitelijk buiten dit onderzoek valt, is in de enquête een aantal vragen hierover opgenomen, aangezien de rol van de rapporteurs wellicht invloedrijker is dan in het volwassenstrafrecht. In § 3.8 wordt, anders dan in § 3.6, niet per sanctie, maar per respondentengroep bekeken welke doelen en criteria van belang zijn. Door de verschillen die volgen uit de antwoorden per respondentengroep naast elkaar te leggen, kan, per respondentengroep, een afwegingskader worden vastgesteld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele slotopmerkingen (§ 3.9).

3.2 UITVOERING VAN HET ENQUÊTEONDERZOEK

3.2.1 Selectie van de respondenten

De informatie ten behoeve van de vraag welke afwegingen worden gemaakt in de praktijk is verkregen door middel van enquêteonderzoek onder rappor-

teurs, officieren van justitie en strafrechters die regelmatig zaken behandelen waarin een zware jeugdsanctie is geïndiceerd. De rechters zijn benaderd vanuit de Raad voor de Rechtspraak. Via een brief van de Raad voor de Rechtspraak zijn de sectorvoorzitters van de rechtbanken geïnformeerd over dit onderzoek en is hun gevraagd om de enquête uit te zetten bij drie of vier rechters uit hun arrondissement (afhankelijk van de grootte van het arrondissement). Uiteindelijk hebben – na herhaalde oproepen – 41 rechters de enquête ingevuld, waarvan slechts 31 volledig. De officieren van justitie zijn vanuit het Parket Generaal verzocht om de enquêtevragen te beantwoorden. In totaal hebben 35 officieren aan deze oproep gehoor gegeven; helaas hebben slechts 21 van hen de enquête volledig ingevuld (zie § 1.4). De rechters en officieren kregen dezelfde enquête voorgelegd, waarin zij hun functie konden aangeven (zie Bijlage I). De rapporteurs zijn door het NIFP en DJI benaderd. 55 personen gaven gehoor aan deze oproep, waarvan slechts 36 personen de enquête volledig invulden. Zij kregen een enquête voorgelegd die enigszins anders was dan de enquête van de rechters en de officieren. Deze enquête bevatte een aantal extra vragen over de rol van de adviseur ten opzichte van de officieren en rechters (zie Bijlage II).

De onderzoekers kregen geen toestemming om de respondenten rechtstreeks te benaderen. Het is daarom voor alle respondentengroepen niet mogelijk aan te geven hoeveel respondenten exact zijn benaderd en hoe groot het responspercentage is. Ook was het op deze wijze niet mogelijk een representatieve steekproef te nemen. Dat heeft gevolgen voor de conclusies die op basis van de verkregen resultaten kunnen worden getrokken. De werkwijze en de resultaten maken duidelijk dat van de relatief kleine groep rapporteurs, officieren en rechters die regelmatig te maken heeft met zware jeugdzaken, een belangrijk deel is vertegenwoordigd in de respondentengroep. Desondanks moeten de resultaten vooral worden gezien als een onderdeel van explorand onderzoek, een verkenning naar de visie op de meest zware jeugdsancties en hun onderlinge samenhang door rapporteurs, officieren en rechters.

3.2.2 Samenstelling van de respondentengroepen

Algemene beschrijving rechters

Van de 31 rechters die de enquête volledig hebben ingevuld zijn er 18 vrouwen en 11 mannen (twee personen hebben deze vraag niet ingevuld). Gemiddeld hebben deze rechters 9,88 jaar werkervaring waarvan 5,57 jaar ervaring met jeugdzaken. Wat betreft de participatie aan zittingen in het afgelopen jaar waarin de zwaarste jeugdsancties aan de orde waren, heeft één rechter geparticipeerd in meer dan 20 zittingen. Vier rechters namen deel aan 11-20 zittingen, zeven rechters deden 6-10 jeugdzittingen en 16 rechters namen deel aan 2-5 jeugdzittingen. Twee rechters deden het afgelopen jaar één jeugdzitting. Zeventien rechters hebben zelf voor het deelnemen aan jeugdzittingen gekozen. Zeven

rechters zijn hiervoor aangewezen, bij één rechter is het behandelen van jeugdzaken afhankelijk van het rooster; en bij één rechter behoren jeugdzaken tot de taak binnen de sector strafrecht. Zes rechters hebben uitsluitend met jeugdzaken te maken en zes rechters zijn meer dan de helft van de tijd betrokken bij jeugdzaken. Vier rechters besteden ongeveer helft van hun tijd aan jeugdzaken en acht rechters minder dan de helft van hun werktijd. Zes rechters ten slotte worden incidenteel betrokken bij jeugdzaken.

Algemene beschrijving officieren

Van de 35 officieren van justitie die de enquête hebben ingevuld zijn er 16 vrouw en vijf man. Gemiddeld hebben zij 7,38 jaar werkervaring waarvan gemiddeld 5,06 jaar ervaring met jeugdzaken. In totaal hebben negen officieren een coördinerende rol in jeugdzaken. Vijf officieren hebben tijdens het afgelopen jaar geparticipeerd in meer dan 20 zittingen waar de zwaarste jeugdsancties aan de orde kwamen; zes namen deel aan 11-20 zittingen, vier aan 6-10 zittingen en zes aan 2-5 zittingen. Zeventien officieren hebben zelf voor het behandelen van jeugdzaken gekozen. Vier officieren zijn hiervoor aangewezen, maar hadden daarbij wel enige zeggenschap. Zeven officieren hebben uitsluitend met jeugdzaken te maken. Acht officieren zijn meer dan de helft van de tijd betrokken bij jeugdzaken. Drie officieren zijn ongeveer de helft van hun werktijd bezig met jeugdzaken. En ten slotte zijn drie officieren minder dan de helft van de tijd betrokken bij jeugdzaken.

Algemene beschrijving rapporteurs

Van de 36 rapporteurs die de enquête hebben ingevuld zijn er 22 vrouw en 12 man (twee personen hebben deze vraag niet ingevuld). Ze hebben verschillende achtergronden, zoals kinder- en jeugdpsychiater (6x), GGZ-psycholoog (12x) en diverse beroepen zoals: vaktherapeut, psycholoog jeugdzaken bij het NIFP, psycholoog NIP/BIG, psychodiagnosticus en orthopedagoog (alle één keer genoemd). Gemiddeld oefenen de rapporteurs 9,6 jaar hun beroep uit. Aan de rapporteurs werd de vraag voorgelegd in hoeverre zij zich in hun huidige functie bezighouden met het rechtsgebied 'jeugd'. Zes rapporteurs houden zich uitsluitend bezig met jeugdzaken en 14 rapporteurs grotendeels. Vijf rapporteurs houden zich ongeveer de helft van de tijd bezig met jeugd en een rapporteur houdt zich minder dan de helft van de tijd bezig met het rechtsgebied 'jeugd'. Ten slotte zijn er acht rapporteurs die zich in hun huidige functie incidenteel bezighouden met het rechtsgebied 'jeugd'. Verder is de rapporteurs gevraagd naar het aantal zaken in het afgelopen jaar waar de zwaarste jeugdsancties aan de orde waren en zij de rapportage hebben verzorgd. Bij vijf rapporteurs was dit in het afgelopen jaar niet het geval; 16 rapporteurs verleenden hun medewerking aan 1-10 zaken en vijf rapporteurs waren betrokken bij meer dan tien 'zware' jeugdzaken in het afgelopen jaar.

3.2.3 Respondentengroep per arrondissement

Alle 19 arrondissementen zijn vertegenwoordigd in de totale respondentengroep, maar niet voor alle groepen afzonderlijk. Daarbij is de respondentengroep te klein om ook regionale vergelijkingen te maken.

Tabel 3.1 – Rechters, (coördinerend jeugd)officieren en rapporteurs per arrondissement

Arrondissement (n=19)	Rechters (n=31)	Officieren (n=21)	waarvan coördinerend OvJ (n=9)	Rapporteurs (n=36)*
Alkmaar	1	1	0	3
Almelo	0	1	1	5
Amsterdam	1	1	0	13
Arnhem	3	0	0	3
Assen	1	0	0	2
Breda	2	1	0	5
Dordrecht	4	1	1	5
's-Gravenhage	2	4	1	9
Groningen	0	1	1	4
Haarlem	4	1	1	4
's-Hertogenbosch	0	0	0	3
Leeuwarden	2	1	0	2
Maastricht	1	1	1	2
Middelburg	2	0	0	2
Roermond	2	1	1	4
Rotterdam	0	3	1	4
Utrecht	2	1	0	4
Zutphen	3	2	1	4
Zwolle-Lelystad	0	1	0	9

* De meeste rapporteurs zijn in meerdere arrondissementen werkzaam.

3.3 ANALYSE VAN DE ENQUÊTERESULTATEN: METHODEN VAN ONDERZOEK

De enquête bestond uit verschillende onderdelen:

- 1 het opstellen van ranglijsten (prioritering) van verschillende mogelijkheden;
- 2 stellingen met vaste antwoorden (op een vijfpuntsschaal);
- 3 open vragen.

3.3.1 Prioritering van doelen, criteria en jeugdsancties

De belangrijkste vraag die door middel van de enquêtes moet worden beantwoord, is de vraag welke afweging rapporteurs, officieren en rechters maken en welke elementen ze voor ogen hebben bij het adviseren, vorderen dan wel opleggen van een bepaalde zware jeugdsanctie. Daarmee hangt samen de vraag naar de onderlinge verhoudingen en verschillen tussen de diverse sancties. Deze vragen kunnen voor een belangrijk deel worden beantwoord met inzicht in de doelen die de respondenten voor ogen staan bij de keuze voor een bepaalde sanctie en inzicht in de (andere) criteria die ze hanteren. Om deze vraag te beantwoorden is een lijst met indicatiecriteria (n=10) en sanctiedoelen (n=9) vastgesteld, op basis van literatuurstudie, oriënterende gesprekken en de criteria die zijn opgesteld in het onderzoek *Evaluatie indicatiestelling PIJ-maatregel*.¹

In de enquête werd de respondenten gevraagd om per sanctie in de lijst met doelen de drie belangrijkste doelen aan te geven (met 1 als meest belangrijk en 3 als minst belangrijk). Hieruit bleek de individuele ranglijst. Vervolgens is in kaart gebracht hoe vaak een bepaald doel als belangrijkste doel werd genoemd, waardoor een groepsranglijst kon worden vastgesteld. Dit getal werd vermenigvuldigd met factor 3, het tweede belangrijke doel met factor 2 en het derde, minst belangrijke doel, werd vermenigvuldigd met factor 1. Vervolgens is de gescoorde waarde afgezet tegen de maximaal te behalen waarde. Bijvoorbeeld: 31 rechters noemen behandeling het belangrijkste doel bij het opleggen van een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel. Dit getal wordt vermenigvuldigd met 3 ($31 \times 3 = 93$), zodat dat de maximaal te behalen score is. Alle andere scores worden afgezet tegen dit getal (het indexcijfer), zodat een getal, uitgedrukt in procenten, aangeeft hoe het doel geprioriteerd is ten opzichte van de andere criteria. Op deze wijze is het relatieve belang dat aan een doel wordt gehecht vastgesteld.

Op dezelfde manier zijn ook ranglijsten gemaakt van de vijf criteria die rechters, officieren en rapporteurs per sanctie het meest belangrijk vinden. De groepsscore van het belangrijkste criterium werd in dat geval vermenigvuldigd met factor 5, de minst belangrijke met factor 1. Ten slotte is er ook gevraagd naar de prioritering van jeugdsancties ten opzichte van elkaar, waarbij volgens dezelfde methode te werk is gegaan. In dit geval werd de zwaarste sanctie met factor 6 vermenigvuldigd en de lichtste sanctie met factor 1.

Voor deze wijze van prioritering is gekozen in verband met het onderwerp van onderzoek. Het maken van een keuze voor een bepaalde sanctie is een complexe handeling;² het maakt daarbij niet uit of de keuze moet worden gemaakt in het kader van advisering, vordering of oplegging van de sanctie. Het is in de meeste gevallen vrijwel onmogelijk om aan te geven welke factoren

1 Ten Berge e.a. 2009.

2 Schuyt 2009, p. 17.

wel of geen rol hebben gespeeld, of om alle factoren in een bepaalde volgorde te zetten, omdat doorgaans vele factoren een rol spelen. De onderzoekers hebben er daarom voor gekozen te vragen naar de doelen en factoren die de belangrijkste rol hebben gespeeld en om voor die doelen en criteria op belangrijkheid te rangschikken. Op deze wijze hebben de onderzoekers getracht de opgelegde beperking van alleen een enquêteonderzoek, zonder de mogelijkheid van een nadere nuancering door middel van een aanvullend vignettenonderzoek of interviews, zo goed mogelijk te ondervangen.

3.3.2 Stellingen met vaste antwoorden

Naast de vragen naar prioritering bevat de enquête een aantal stellingen, gebaseerd op de bevindingen uit hoofdstuk 2 en eerder onderzoek.³ Op deze stellingen kon worden geantwoord met de vaste antwoorden: 'volstrekt mee oneens', 'mee oneens', 'mee eens, noch mee oneens', 'mee eens' en 'zeer mee eens'. Deze scores zijn in de tabellen weergegeven oplopend van I=zeer mee oneens tot V=zeer mee eens. Om te kunnen zien hoe de antwoorden ten opzichte van elkaar verdeeld zijn, is de mediaan en de 25-75% interval berekend.⁴

Aangezien het bij het scoren om een ordinale schaal gaat, is gekozen voor de mediaan. Deze waarde geeft de middelste score aan voor de verdeling van de gegeven antwoorden in de tabel. De mediaan is berekend voor zowel de drie respondentengroepen als zelfstandige groep, alsook het totaal van de respondentengroepen. Wanneer in het geval van een even aantal antwoorden de mediaan precies tussen twee klassen ligt, is het gemiddelde van de twee klassen genomen.

Om meer informatie te geven over de spreiding van de antwoorden, is ook het 25-75% interval berekend. Bij een kleine spreiding rond de mediaan is het 25-75% interval in sommige gevallen gelijk aan de mediaan. Bij een grotere spreiding is, door de mediaan en het 25-75% interval te vergelijken, direct te zien of de spreiding zich rond de mediaan, of ter linker- of rechterzijde van de mediaan bevindt. Wanneer het 25-75% interval zich tussen twee klassen bevindt, is het gemiddelde van de twee klassen genomen.

3.3.3 Open vragen

Ten slotte zijn in de enquête ook open vragen gesteld. Deze zijn niet door alle respondenten beantwoord. De antwoorden op deze vragen zijn in de weergave van de bevindingen gebruikt om eventuele nuanceringsaan te brengen op

3 Ten Berge e.a. 2009.

4 Zie voor deze methode: Walker & Maddan 2008.

en extra informatie te geven bij de uitkomsten van de gesloten vragen uit het enquêteonderzoek.

3.4 MAATWERK IN HET JEUGDSTRAFRECHT

In het tweede hoofdstuk⁵ is betoogd dat, volgens de wetgever, het leveren van maatwerk op het gebied van sanctietoepassing een belangrijk kenmerk is van het huidige jeugdstrafrecht. Het is echter de vraag of de vele mogelijkheden die de rapporteurs, officieren en rechters ter beschikking staan om op jeugdcriminaliteit te reageren, dan wel daar advies over te geven, de actoren daadwerkelijk in staat stellen maatwerk te leveren. Daarvoor is het bijvoorbeeld noodzakelijk dat het onderscheid tussen de verschillende sancties en de reikwijdte van de afdoeningsmogelijkheden voldoende bekend is. Welke rol bijvoorbeeld speelt het (juridische) onderscheid tussen straf en maatregel in deze context? En impliceert het leveren van maatwerk bijvoorbeeld dat dit onderscheid niet ter zake zou moeten doen, aangezien maatwerk gelegen kan zijn in een ‘sanctiecocktail’, een combinatie tussen straf en maatregel?

De respondenten is allereerst gevraagd naar hun visie op de toenemende nadruk die wordt gelegd op het leveren van maatwerk in het jeugdstrafrecht (tabel 3.2). Is dat een goede ontwikkeling of niet? Deze vraag wordt door alle betrokkenen positief beantwoord:

Tabel 3.2 – ‘Maatwerk is de leidende norm geworden in het jeugdstrafrecht; dit is een goede ontwikkeling’

		I	II	III	IV	V		mediaan, 25-75% interval
Rechter (n=30)	Zeër mee oneens	1		1	17	11	Zeër mee eens	4, 4-5
Officier (n=22)	Zeër mee oneens				10	12	Zeër mee eens	5, 4-5
Rapporteur (n=34)	Zeër mee oneens	1	1	3	17	12	Zeër mee eens	4, 4-5
Totaal (n=86)	Zeër mee oneens	2	1	4	44	44	Zeër mee eens	4, 4-5

Om maatwerk te kunnen leveren heeft de wetgever het met de invoering van de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen mogelijk gemaakt alle combinaties van sancties op te leggen. Dit heeft volgens de rechters en officieren een overwegend positieve invloed (31 van de in totaal 51 personen) op het maken van een afweging tussen de sancties (zie tabel 3.3). De rechters zijn in iets mindere mate positief over deze uitbreiding (acht van de 29 rechters beantwoorden de vraag negatief) en vijf van de 22 officieren beoordelen deze

5 Zie § 2.3.4 en 2.6.

ontwikkeling positief noch negatief. De rapporteurs hebben een iets negatievere opvatting over deze stelling. Dertien van de 34 rapporteurs staan neutraal tegenover deze ontwikkeling en in totaal 13 rapporteurs zijn het (zeer) oneens met de stelling.

Tabel 3.3 – ‘Met de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen is het mogelijk geworden om alle combinaties van (hoofd)straffen en maatregelen op te leggen (artikel 77g Sr). Hierdoor is het voor mij eenvoudiger om een goede afweging te maken bij de sanctiekeuze’

		I	II	III	IV	V		mediaan, 25-75% interval
Rechter (n=29)	Zeer mee oneens	1	7	4	17		Zeer mee eens	4, 2-4
Officier (n=22)	Zeer mee oneens	1	2	5	13	1	Zeer mee eens	4, 3-4
Rapporteur (n=34)	Zeer mee oneens	5	8	13	7	1	Zeer mee eens	3, 2-3
Totaal (n=85)	Zeer mee oneens	7	17	22	37	2	Zeer mee eens	3, 2-4

Met de mogelijkheid een sanctiecocktail samen te stellen om daarmee de perfecte sanctie voor iedere individuele verdachte te ontwikkelen, zou het onderscheid tussen straffen en maatregelen van steeds minder groot belang kunnen worden. Daarom is aan de respondenten de vraag gesteld hoe belangrijk dit onderscheid nog is in de praktijk (tabel 3.4). De meeste geënquêteerde rechters vinden dat dit verschil geen belangrijke rol speelt bij straftoemeting, terwijl de officieren en de rapporteurs dit onderscheid wel belangrijk vinden. Als de drie respondentengroepen bij elkaar worden opgeteld, blijkt dat bijna evenveel personen het onderscheid wel als niet belangrijk vinden. Er is op dit punt dus weinig consensus.

Tabel 3.4 – ‘Het onderscheid tussen straffen en maatregelen speelt in de praktijk een belangrijke rol bij de sanctietoemeting in jeugdstrafzaken’

		I	II	III	IV	V		mediaan, 25-75% interval
Rechter (n=29)	Zeer mee oneens		15	5	8	1	Zeer mee eens	2, 2-4
Officier (n=21)	Zeer mee oneens		7	2	12		Zeer mee eens	4, 2-4
Rapporteur (n=33)	Zeer mee oneens	1	7	8	15	2	Zeer mee eens	4, 2¼-4
Totaal (n=83)	Zeer mee oneens	1	29	15	35	3	Zeer mee eens	3, 2-4

Samengevat blijkt dat uit de waardering van deze stellingen kan worden afgeleid dat ook in de praktijk het streven naar maatwerk wordt ondersteund.

Het feit dat de wet het toestaat dat alle sancties met elkaar worden gecombineerd is daarbij een belangrijke voorwaarde. Door deze combinatiemogelijkheden wordt het mogelijk (beter) maatwerk te leveren. Het belang van het onderscheid tussen straffen en maatregelen is daarmee, volgens de meeste actoren in de praktijk, niet evident.

3.5 OPBOUW IN ZWAARTE VAN DE JEUGDSANCTIES VOLGENS DE PRAKTIJK

Uit onderzoek⁶ blijkt dat een meerderheid van de jeugdigen die berecht wordt in het strafrecht een combinatie van hoofdstraffen en/of maatregelen krijgt opgelegd. Zoals hiervoor reeds vermeld, biedt het wettelijke sanctiestelsel ten aanzien van de jeugdige dader oneindig veel mogelijkheden om sancties te combineren tot een 'sanctiecocktail' op maat. De wetgever heeft daarbij wel een duidelijk beeld voor ogen over een geleidelijke opbouw in zwaarte. Om te beoordelen of die geleidelijke opbouw in de wet voldoende tot uitdrukking komt en dus als zodanig in de praktijk wordt toegepast, is de respondenten gevraagd een aantal jeugdsancties te rangschikken op volgorde van 'zwaarte':

Tabel 3.5 – Prioritering van ingrijpende sancties in het jeugdstrafrecht

<i>Rechters</i> (n=31)		<i>Officieren</i> (n=21)		<i>Rapporteurs</i> (n=36)	
Sanctie	Relatieve score	Sanctie	Relatieve score	Sanctie	Relatieve score
Onvw PIJ	96,7	Onvw PIJ	100,0	Onvw PIJ	93,1
Vw PIJ	69,4	Onvw JD	75,4	Onvw JD	62,0
Onvw JD	67,7	Vw PIJ	63,5	Vw PIJ	50,1
GBM	67,2	GBM	56,3	GBM	50,1
Vw JD	30,6	Vw JD	34,9	Vw JD	31,5
Taakstraf	19,4	Taakstraf	15,9	Taakstraf	18,5

Wanneer een sanctie een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze sanctie de meest ingrijpende sanctie binnen het totale palet is. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

De onvoorwaardelijke PIJ-maatregel wordt door alle groepen respondenten als zwaarste sanctie gezien. De onvoorwaardelijke PIJ-maatregel steekt qua zwaarte met kop en schouders boven de andere jeugdsancties uit: een score van 96,7 bij de rechters, een score van 100 bij de officieren en een score van 93,1 bij de rapporteurs. Opvallend is dat voor wat betreft de rechters het

⁶ Buysse, Van Dijk & Abraham 2008; in een steekproef van 447 dossiers was in 68% van de zaken een combinatie van hoofdstraffen en/of maatregelen toegepast (p. 34).

verschil tussen een voorwaardelijke PIJ-maatregel, een onvoorwaardelijke jeugddetentie en een GBM minimaal is (respectievelijk 69,4, 67,7 en 67,2). Er is op dat punt bij de rechtsprekende macht geen eenduidig beeld over de vraag welke sanctie na de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel het meest ingrijpend is. De officieren bieden een meer uniform beeld: volgens deze respondentengroep is de onvoorwaardelijke jeugddetentie (score=75,4) de op één na ingrijpendste sanctie, gevolgd door de voorwaardelijke PIJ-maatregel (score=63,5) en de GBM (score= 56,3). De rapporteurs hanteren vrijwel dezelfde rangorde als de officieren, met het verschil dat de rapporteurs de voorwaardelijke PIJ-maatregel en de GBM als even ingrijpend zien (score=50,1). Overigens is de spreiding bij de rapporteurs opvallend groot; kennelijk lopen de meningen over de relatieve zwaarte van de sancties binnen deze groep meer uiteen. Niet verassend is dat bij alle drie de respondentengroepen de voorwaardelijke jeugddetentie en de taakstraf het laagst scoren.

Juist omdat de verschillen in zwaarte binnen de zwaarste sancties zo klein zijn, is het interessant om te bezien of het toepassingsbereik van en de onderlinge verschillen tussen de diverse sancties bij de mensen in de praktijk voldoende bekend is. Daartoe werden de volgende stellingen aan de respondenten voorgelegd (tabel 3.6):

Tabel 3.6 – Stellingen

‘De zware jeugdsancties verschillen zodanig van elkaar dat in een zaak al snel duidelijk wordt wat de meest geëigende sanctie is’

		I	II	III	IV	V		mediaan, 25-75% interval
Rechter (n=29)	Zeer mee oneens		8	3	18		Zeer mee eens	3, 3-4
Officier (n=20)	Zeer mee oneens		6	2	11	1	Zeer mee eens	4, 2-4
Rapporteur (n=34)	Zeer mee oneens	1	15	12	6		Zeer mee eens	3, 2-3
Totaal (n=83)	Zeer mee oneens	1	29	27	35	1	Zeer mee eens	3, 2-4

‘De reikwijdte van de diverse zware jeugdsancties is voldoende afgebakend voor uitoefening van mijn taak als rechter/officier/rapporteur’

		I	II	III	IV	V		mediaan, 25-75% interval
Rechter (n=29)	Zeer mee oneens		9	5	15		Zeer mee eens	4, 2-4
Officier (n=20)	Zeer mee oneens		6	1	13		Zeer mee eens	4, 2-4
Rapporteur (n=33)	Zeer mee oneens	13	12	8			Zeer mee eens	2, 1-2
Totaal (n=82)	Zeer mee oneens	13	27	14	28		Zeer mee eens	3, 2-4

‘De voorwaardelijke jeugd detentie met bijzondere voorwaarden en de GBM zijn voor mij sancties die ik kan opleggen / vorderen / adviseren in vergelijkbare gevallen’

		I	II	III	IV	V		mediaan, 25-75% interval
Rechter (n=30)	Zeer mee oneens		9	5	16		Zeer mee eens	4, 2-4
Officier (n=21)	Zeer mee oneens	1	7	1	11	1	Zeer mee eens	4, 2-4
Rapporteur (n=33)	Zeer mee oneens	1	12	6	12	2	Zeer mee eens	3, 2-4
Totaal (n=84)	Zeer mee oneens	2	28	12	39	3	Zeer mee eens	3½, 2-4

De waardering van deze stellingen en de prioritering van ingrijpende jeugdsancties, laat zien dat het stelsel op zich niet zo heel duidelijk is. Een kleine meerderheid van de respondenten beoordeelt de verschillen tussen de sancties als voldoende duidelijk, al wordt er wel geantwoord in een breed bereik. Dit geldt met name voor de rapporteurs, bij wie het onderscheid en de afbakening van de reikwijdte minder bekend is. Door de hoeveelheid aan sancties en de mogelijkheid bijzondere voorwaarden op te leggen, maar ook andere niet-strafrechtelijke mogelijkheden, zoals gesloten jeugdzorg, zijn de opties voor het samenstellen van een individuele sanctiecocktail wellicht groot, maar dat maakt niet dat de keuze voor een bepaalde sanctie eenvoudiger gemaakt kan worden. Het afwegingskader blijkt, volgens de respondenten, derhalve niet ‘vanzelfsprekend’ uit de wet. Toch maken rapporteurs, officieren en rechters voortdurend de afweging tussen de verschillende mogelijkheden. Het doel dat ze met een bepaalde sanctie willen bereiken zou daarbij een belangrijk ijkpunt kunnen zijn, alsmede andere criteria die in de praktijk worden gehanteerd. Deze twee belangrijke pijlers komen in de volgende paragraaf aan bod.

3.6 DOELEN EN CRITERIA VAN DE DRIE ZWARE JEUGDSANCTIES

Uit de vorige paragraaf komt naar voren dat drie sancties, te weten de (on)voorwaardelijke PIJ-maatregel, de (on)voorwaardelijke jeugddetentie en de GBM, door de mensen in de praktijk worden gezien als de zwaarste jeugdsancties. In de volgende paragrafen zal, per sanctie(modaliteit), worden bekeken welke doelen met het opleggen van de sanctie bereikt zouden moeten worden volgens de rechters, de officieren en de rapporteurs. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de criteria die een belangrijke rol spelen bij de keuze voor een bepaalde sanctie.

3.6.1 De (on)voorwaardelijke PIJ-maatregel

Beoogde doelen

Behandeling staat bij de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel voorop (zie tabel 3.7), zo blijkt uit de antwoorden van zowel de rechters (score=81,7), als de officieren (score=92,1) en rapporteurs (score=78,7). Tussen de eerste en tweede doelstelling zit bij alle respondentengroepen veel ruimte, zij het dat die ruimte bij de rapporteurs iets kleiner is. Over de tweede doelstelling is men dus veel minder uitgesproken dan over de eerste doelstelling. Zeer opvallend is dat de officieren en rapporteurs het doel 'beveiliging' als tweede doelstelling van de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel benoemen (een score van respectievelijk 35,1 en 51,9), terwijl dit doel door de rechters een laatste plaats krijgt toebedeeld (score=3,2). Als tweede doelstelling noemen zij (her)opvoeding (een score van 41,9). Eenzelfde opvallend verschil is de opvatting over het doel 'generale preventie'. Scoort dit item bij de rechters een derde plek (37,6), bij de officieren vinkt maar een officier deze doelstelling aan (een score van slechts 1,6) en ook bij de rapporteurs scoort dit doel zeer laag (0,9). De derde belangrijke doelstelling bij de officieren is (her)opvoeding (score=28,6). Voor wat betreft de rapporteurs moet worden opgemerkt dat slechts drie doelen er echt toe doen: behandeling, beveiliging en (her)opvoeding. De overige doelen spelen bij de advisering tot de onvoorwaardelijke maatregel geen rol van betekenis.

Tabel 3.7 – Ranking van doelstellingen onvoorwaardelijke PIJ-maatregel per respondentengroep

<i>Rechters</i>		<i>Officieren</i>		<i>Rapporteurs</i>	
Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score
Behandeling	81,7	Behandeling	92,1	Behandeling	78,7
(her)opvoeding	41,9	Beveiliging	38,1	Beveiliging	51,9
Gen. preventie	37,6	(her)opvoeding	28,6	(her)opvoeding	45,4
Spec. preventie	15,1	Spec. preventie	20,1	Correctie	4,6
Correctie	9,7	Correctie	11,1	Vergelding	2,8
Vergelding	8,6	Vergelding	7,9	Spec. preventie	0,9
Beveiliging	3,2	Gen. preventie	1,6	Gen. preventie	0,9
Herstel	0	Herstel	0	Herstel	0,9

Wanneer een bepaalde doelstelling een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze doelstelling het meest belangrijke doel is van de doelstellingen waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

De voorwaardelijke maatregel wijkt qua doelstellingen licht af van de onvoorwaardelijke maatregel. Behandeling is nog steeds het belangrijkste doel (bij de rechters gelijk met speciale preventie), maar dit doel springt er bij deze modaliteit een stuk minder duidelijk uit (zie tabel 3.8). Over het algemeen geldt voor alle drie de respondentengroepen dat naast behandeling speciale preventie en (her)opvoeding de belangrijkste doelen zijn, zij het een stuk minder belangrijk. Voor de officieren geldt daarbij dat de doelen (her)opvoeding en speciale preventie bijna even belangrijk worden geacht (respectievelijk score=36,5 en score=33,3), net als bij de rapporteurs (respectievelijk score=38,0 en score=30,6). De rechters daarentegen waarderen speciale preventie beduidend hoger (een score van 56,3) dan (her)opvoeding (een score van 36,6).

Tabel 3.8 – Ranking van doelstellingen voorwaardelijke PIJ-maatregel per respondentengroep

<i>Rechters</i>		<i>Officieren</i>		<i>Rapporteurs</i>	
Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score
Spec. preventie	56,3	Behandeling	82,5	Behandeling	68,5
Behandeling	56,3	Spec. preventie	36,5	(her)opvoeding	38,0
(her)opvoeding	36,6	(her)opvoeding	33,3	Spec. preventie	30,6
Correctie	15,1	Correctie	19,0	Gen. preventie	13,9
Beveiliging	10,8	Beveiliging	14,3	Correctie	13,9
Gen. preventie	3,2	Gen. preventie	3,2	Beveiliging	13,0
Vergelding	2,2	Vergelding	0	Vergelding	1,9
Herstel	1,1	Herstel	0	Herstel	1,9
Verzorging	0	Verzorging	0	Verzorging	0

Wanneer een bepaalde doelstelling een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze doelstelling het meest belangrijke doel is van de doelstellingen waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

Overige beoordelingscriteria voor advisering, vordering en oplegging

De drie wettelijke criteria voor de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel, ook wel genoemd het delictscriterium, het gevaarscriterium en het hulpverleningscriterium, vormen ook bij de respondenten de top drie, zij het dat die top drie voor alle groepen anders is (zie tabel 3.9). Zowel bij de rechters als bij de officieren scoort het gevaarscriterium hoog (respectievelijk score=75,5 en 83,8). Bij de rapporteurs scoort dit criterium een stuk lager, namelijk 57,8. Het staat daarmee op de tweede plaats, achter het hulpverleningscriterium (66,7). Overigens geldt voor alle drie de groepen dat de marges tussen nummer twee en drie relatief klein zijn. De rechters achten het hulpverleningscriterium (score=67,7) belangrijker dan het delictscriterium (score=59,4) bij oplegging van een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel. Bij de officieren is dit andersom: het delictscriterium scoort 64,8 en het hulpverleningscriterium 61. Bij de rapporteurs is de relatieve zwaarte van het gevaarscriterium en het delictscriterium nagenoeg gelijk: 57,8 en 56,1. Naast deze criteria speelt voor alle respondentengroepen het recidive-risico nog een rol van betekenis, zij het dat die rol voor de rapporteurs aanzienlijk groter is (score=43,9) dan bij de rechters (score=34,8) en de officieren (score=25,7). Het is opvallend dat de vraag of er sprake is van recidive (iemand is al eerder veroordeeld geweest en is kennelijk weer de fout in gegaan) voor alle groepen een relatief kleine rol speelt, met scores variërend van 15,0 (rapporteurs), tot 14,2 (rechters) en 8,6 (officieren). Als 'overige criteria' worden door de rapporteurs genoemd de aard van de problematiek, de stoornis, het feit dat er een langdurig traject nodig is en het feit dat intensieve ambulante

hulp niet afdoende is gebleken. Een rechter noemt het feit dat het niet mogelijk is om de jongere op een andere, minder ingrijpende wijze te behandelen een belangrijk criterium voor oplegging van een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel.

Tabel 3.9 – Ranking van de criteria van de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel per respondentengroep

<i>Rechters</i>		<i>Officieren</i>		<i>Rapporteurs</i>	
Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score
Gevaarscriterium	75,5	Gevaarscriterium	83,8	Hulpverleningscriterium	66,7
Hulpverleningscriterium	67,7	Delictscriterium	64,8	Gevaarscriterium	57,8
Delictscriterium	59,4	Hulpverleningscriterium	61,0	Delictscriterium	56,1
Recidiverisico	34,8	Recidiverisico	25,7	Recidiverisico	43,9
Vrijheidsbenaming noodzakelijk	16,8	Vrijheidsbenaming noodzakelijk	21	Sprake van recidive	15,0
Sprake van recidive	14,2	Mate verwijtbaarheid	8,6	Vrijheidsbenaming noodzakelijk	15,0
Mate verwijtbaarheid	4,5	Sprake van recidive	8,6	Mate verwijtbaarheid	11,1
IQ verdachte	3,9	Leeftijd verdachte	3,8	Ondersteunend netwerk	7,2
Leeftijd verdachte	2,6	Ondersteunend netwerk	1,0	Leeftijd verdachte	6,1
Ondersteunend netwerk	0,6	IQ verdachte	0	IQ verdachte	0

Wanneer een bepaalde doelstelling een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze doelstelling het meest belangrijke doel is van de doelstellingen waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

Bij de voorwaardelijke PIJ-maatregel is volgens de rechters en de officieren het gevaarscriterium niet het belangrijkste (zie tabel 3.10). Bij de rechters speelt dat criterium zelfs een relatief kleine rol, na het delictscriterium (score=52,9), het hulpverleningscriterium (score=52,3) en het recidiverisico (score=38,1). Het recidiverisico loopt daarmee iets voor op het gevaarscriterium (score=33,5), waarbij dient te worden opgemerkt dat recidiverisico als een variant van

gevaar kan worden gezien. Volgens de officieren speelt het gevaarscriterium nog wel een belangrijke rol. Het staat op de tweede plaats (score=64,8), na het hulpverleningscriterium (score=84,8). Overigens zijn de rapporteurs van mening dat, net als bij de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel, voor de voorwaardelijke PIJ-maatregel het hulpverleningscriterium het belangrijkste is (score=67,2), gevolgd door het delictscriterium (score=50,0). Als 'overige criteria' noemen de rapporteurs het feit dat een ambulante behandeling mogelijk is en wellicht meer effect heeft, het feit dat deze maatregel fungeert als stok achter de deur vanwege haar voorwaardelijk karakter, de aard van de problematiek, het feit dat een intensieve ambulante behandeling nog niet is uitgetoetst, de vraag of er sprake is van eerdere hulpverlening en het feit dat iemand een *first offender* is. Een officier geeft ook aan dat het feit dat behandeling mogelijk is zonder vrijheidsbeneming een doorslaggevend criterium kan zijn. Door rechters worden als andere criteria genoemd het feit dat een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel gezien kan worden als het geven van een waarschuwing, terwijl tegelijkertijd het vertrouwen in de jongere kan worden uitgesproken, de vraag of de jongere gemotiveerd is behandeld te worden en de vraag welke alternatieven er bestaan om de benodigde hulp in te roepen.

Tabel 3.10 – Ranking van de criteria van de voorwaardelijke PIJ-maatregel per respondentengroep

<i>Rechters</i>		<i>Officieren</i>		<i>Rapporteurs</i>	
Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score
Delictscriterium	52,9	Hulpverleningscriterium	84,8	Hulpverleningscriterium	67,2
Hulpverleningscriterium	52,3	Gevaarscriterium	64,8	Delictscriterium	50,0
Recidiverisico	38,1	Delictscriterium	60,0	Recidiverisico	37,8
Gevaarscriterium	33,5	Recidiverisico	37,1	Ondersteunend netwerk	34,4
Vooralsnog geen vrijheidsbeneming	25,2	Vooralsnog geen vrijheidsbeneming	18,1	Gevaarscriterium	31,7
Ondersteunend netwerk	17,4	Sprake van recidive	17,1	Vooralsnog geen vrijheidsbeneming	24,4
Sprake van recidive	12,3	Ondersteunend netwerk	13,3	Leeftijd verdachte	13,3
Mate verwijtbaarheid	11,6	Mate verwijtbaarheid	6,7	Sprake van recidive	9,4
Leeftijd verdachte	5,8	Leeftijd verdachte	0	Mate verwijtbaarheid	5,6
IQ verdachte	1,3	IQ verdachte	0	IQ verdachte	0

Wanneer een bepaalde doelstelling een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze doelstelling het meest belangrijke doel is van de doelstellingen waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

Over het algemeen geldt voor de voorwaardelijke PIJ-maatregel dat de spreiding over de verschillende criteria groot is en de drie respondentengroepen grote verschillen vertonen. Er is derhalve geen eenduidig beeld te schetsen.

Daling van opleggingen PIJ-maatregel

Er is een duidelijke daling waarneembaar in het aantal opgelegde PIJ-maatregelen. In 2004 werd de maatregel nog 250 keer opgelegd, in 2008 136 keer en in 2009 was het aantal opleggingen gedaald naar slechts 93.⁷ Met een open vraag is de respondenten gevraagd naar hun verklaring voor deze ontwikkeling. Vervolgens is gevraagd of de respondenten zelf ook vinden zij dat hebben bijgedragen aan de daling, door de maatregel minder vaak te adviseren, te vorderen of op te leggen.

De vraag naar een verklaring van de daling van de PIJ-maatregel werd door 24 rechters, 19 officieren en 32 rapporteurs beantwoord. De verklaringen van de rechters voor deze daling zijn zeer divers van aard en sommige rechters noemen meerdere oorzaken. Allereerst geven negen rechters aan het antwoord op de vraag niet te weten (37,5%). Vier rechters noemen als reden twijfel aan de kwaliteit van de behandeling in de JJI: heeft de PIJ-maatregel wel effect op het recidivecijfer? Vier rechters zien als oorzaak van deze daling vooral de mogelijkheden die worden geboden door behandelalternatieven vanuit civiel kader (gesloten jeugdzorg), de komst van de GBM en de ambulante behandel mogelijkheden die daarmee gepaard gaan. Tevens zoeken drie rechters een verklaring die verband houdt met de advisering van deskundigen. Ten slotte worden nog niet-medewerking van de verdachte (2x) en de mogelijkheid tot het opleggen van een voorwaardelijke PIJ-maatregel genoemd.

Van de 19 officieren kan gezegd worden dat zij de verklaring van de daling van de PIJ-maatregel in dezelfde oorzaken zoeken als de rechters, zij het dat de verhoudingen wat anders liggen. Allereerst geven vier officieren (21,1%) aan het antwoord op de vraag niet te weten. Verder noemen zeven officieren (36,8%) de aanwas van behandelalternatieven zoals gesloten jeugdzorg en ambulante behandeltrajecten (waaronder de GBM). Vier officieren noemen de slechte naam van de JJI's en de matige ingevulde behandeling aldaar (dit zou volgens een wel eens kunnen leiden tot meer oplegging van de voorwaardelijke PIJ-maatregel en de GBM). Ook de daling van het aantal ernstige strafbare feiten wordt genoemd door vier officieren (hier wijken zij af van de rechters die deze redenen helemaal niet noemen). Twee officieren (en ook twee rechters, zie hier-

7 Zie *Kamerstukken II 2009/10*, 28 684, nr. 256, p. 9; zie ook § 2.4.1.

boven) zien aanleiding om 'niet-medewerking van de verdachte' als reden op te voeren.

Voor wat betreft de rapporteurs is onvrede over de tenuitvoerlegging de grote gemene deler in hun antwoorden. Dit antwoord wordt 15 keer (46,9%) gegeven. De rapporteurs twijfelen over de effectiviteit van de behandeling en de daarmee samenhangende recidivecijfers, negatieve beeldvorming en publiciteit over (het behandelklimaat in) de JJI's. Deze onvrede over de tenuitvoerlegging gaat volgens de rapporteurs gepaard met een verschuiving naar alternatieven (13 keer; 40,6%) zoals behandeling in het civiele kader en een meer ambulante benadering in de hulpverlening. Voor wat betreft de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel, noemen de rapporteurs allereerst onvrede (bij henzelf en bij anderen) over de inhoud van de behandeling die een PIJ-jongere ondergaat. De kwaliteit laat te wensen over, de behandeling zou niet *evidence based* zijn en 'de PIJ suggereert behandeling, maar ik betwijfel of er ook echt goede behandeling plaatsvindt.' De matige kwaliteit heeft volgens de rapporteurs haar weerslag op de effectiviteit, zoals hoge recidivecijfers. Een rapporteur suggereert dat de PIJ-maatregel daardoor minder vaak is opgelegd en vaker wordt gekozen voor jeugddetentie. De negatieve beeldvorming over JJI's heeft ook te maken met de lange wachttijd voor het behandelprogramma aanvangt en JJI's die onveilig zouden zijn – 'slechte verhalen over PIJ-instellingen.'

Als reactie op de matige behandelkwaliteit maar ook als een ontwikkeling die op zichzelf staat, benoemen de rapporteurs de opkomst van alternatieven zoals de komst van de GBM, ambulante programma's zoals MST en FFT en de mogelijkheden binnen een civiel traject zoals gesloten jeugdzorg, OTS en uithuisplaatsing. Vijf rapporteurs noemen als reden voor de daling van de PIJ-instroom de GBM en drie rapporteurs zoeken de oorzaak in de mogelijkheden die gesloten jeugdzorg biedt. Al merkt een rapporteur op: 'mogelijk dat enkele jongeren naar de gesloten jeugdzorg zijn gegaan, maar dat zullen er niet veel zijn.' Ook zou de kwaliteit van intensieve ambulante hulpverlening in de afgelopen jaren sterk verbeterd zijn.

Zes rapporteurs (18,8%) noemen (meta-)maatschappelijke ontwikkelingen die mede debet zijn aan de daling van de PIJ-instroom. De nadruk zou meer en meer liggen op beveiliging in plaats van op behandeling vanwege een toegenomen repressief klimaat (2x).⁸ Ook wordt er in het algemeen in toenemende mate getwijfeld aan het nut van gesloten behandelingen (3x): 'de maatschappij heeft duidelijk aangegeven dat jongeren niet meer in gevangenissen mogen zitten, want langzamerhand is doorgezakt in alle geledingen' en 'in toenemende mate wordt bekend dat hulpverlening buiten het dagelijkse (gezins)leven in het algemeen weinig toegevoegde waarde heeft.' Een persoon legt de oorzaak bij meer aandacht voor preventieve zorg in het algemeen. In

8 De resultaten van de enquête spreken dit overigens tegen; zie tabel 3.7.

de beantwoording is sprake van tegengestelde maatschappelijke ideeën; onduidelijk is in hoeverre deze ideeën elkaar uitsluiten of ook naast elkaar kunnen bestaan. Vier rapporteurs geven aan 'geen idee' te hebben van de daling van de PIJ-instroom.

Ten slotte volgt een restcategorie waarin tal van mogelijke oorzaken worden gegeven: financiële redenen, gebrek aan medewerking aan persoonlijkheidsonderzoek (2x) waardoor de rechtbank in ernstige gevallen geen PIJ-maatregel durft op te leggen, oneigenlijk gebruik van de PIJ-maatregel in het verleden (bijvoorbeeld als remedie tegen antisociaal gedrag). Tevens wordt koudwaterrees bij rapporteurs genoemd en als laatste rechters die PIJ-adviezen van deskundigen slecht zouden opvolgen.

Samengevat kan worden gezegd dat de verklaringen voor de daling in het aantal opleggingen van de PIJ-maatregel, zeer divers zijn, als de respondenten al een verklaring geven. De twee belangrijkste vermoedens zijn dat steeds meer interventies via het civiele kader de rol van het PIJ-maatregel overnemen (voornamelijk genoemd door rechters en officieren), dan wel dat er weinig vertrouwen is in de wijze van tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel (vooral genoemd door rapporteurs). Nader onderzoek zou kunnen uitwijzen of deze oorzaken inderdaad de daling zouden kunnen verklaren.

Op de vraag of de respondenten zelf ook ervaren dat de PIJ-maatregel minder vaak wordt geadviseerd, gevorderd of opgelegd in de afgelopen twee jaar, hebben 22 rechters en 20 officieren geantwoord. Voor wat betreft de rechters kunnen tien (van de 22) deze vraag niet beantwoorden omdat ze bijvoorbeeld te kort meedraaien in de meervoudige kamer om al een vergelijking te kunnen maken. Vijf rechters geven aan dat de PIJ-maatregel niet meer of minder dan voorheen wordt opgelegd. Een van hen merkt op: 'Ik zie geen verschil. Ik leg een PIJ op als daarvoor aanleiding is, niet omdat het nog zo weinig is voorgekomen dit jaar.' Zeven rechters daarentegen zien juist wel dat de PIJ-maatregel minder voorkomt, vooral omdat deze maatregel minder vaak geadviseerd (en gevorderd) wordt. Twee rechters geven aan dat de PIJ-maatregel ten faveure van de GBM minder vaak voorkomt. Eén rechter ten slotte merkt op dat de aard van de delicten minder aanleiding geeft tot het toepassen van de PIJ-maatregel.

Ook van de officieren kan worden gezegd dat de meesten in de praktijk geen daling van het aantal PIJ-maatregelen zien: acht officieren zien geen daling en vijf officieren wel. Redenen die pleiten voor een daling zijn volgens hen de toename van de GBM (2x genoemd) en een opmerkelijke daling van het aantal ernstige zaken ('het aantal verdachten is gehalveerd'). Overigens geven zes officieren aan het antwoord op deze vraag niet te weten. Eén officier lijkt aan te geven dat de vordering één op één op het advies van de gedragskundige gelegd wordt: 'een PIJ wordt gevorderd als deskundigen dat advies geven'.

Aan de rapporteurs is ook gevraagd of zij de PIJ-maatregel in de afgelopen twee jaar minder hebben geadviseerd dan voorheen. Ongeveer evenveel

rapporteurs bevestigen als ontkennen deze vraag; 11 rapporteurs hebben de PIJ-maatregel in de afgelopen twee jaar niet minder of even vaak geadviseerd (38%) en negen rapporteurs hebben de PIJ-maatregel wel minder geadviseerd (31%). De rest van de geënquêteerden (in totaal negen respondenten; 31%) komt slechts incidenteel met de PIJ-maatregel in aanraking of werkt nog maar enkele jaren als rapporteur. Voor hen is het niet mogelijk om een vergelijking met voorgaande jaren te maken.

Rapporteurs die de PIJ-maatregel minder frequent geadviseerd hebben, doen dit voornamelijk vanwege twijfel aan de effectiviteit van de behandeling en alternatieve afdoeningen zoals de GBM, een ambulante traject of het civiele kader. 'De uitgebreidere mogelijkheden bieden kansen en ook is het van belang om breed en specifiek te kijken naar wat nodig is voor een passende en noodzakelijke behandeling.' Twee rapporteurs geven als reden voor de afname van het aantal PIJ-adviezen in hun eigen praktijk het feit dat de laatste tijd vaak om een enkele rapportage wordt gevraagd en niet om een dubbelrapportage, wat noodzakelijk is voor oplegging van een PIJ-maatregel. Ook gaan er meer zaken direct naar de observatieafdeling 'ForCA' waardoor er minder ambulant gerapporteerd wordt. Eén respondent geeft aan dat hij: 'altijd al mijn best doet om op alternatieven uit te komen.'

3.6.2 De (on)voorwaardelijke jeugddetentie

Beoogde doelen

De doelen die met het opleggen van een onvoorwaardelijke jeugddetentie worden beoogd zijn veel minder duidelijk dan bij de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel (zie tabel 3.11). Bij de rechters en officieren staan twee doelen, te weten vergelding en speciale preventie weliswaar op nummer één en twee, maar deze doelen scoren slechts 59,1 respectievelijk 54,8 (rechters) en 57,1 respectievelijk 49,2 (officieren) op een 100-punten schaal. Voor de rapporteurs worden vergelding en speciale preventie nog veel minder beoogd met het adviseren van een jeugddetentie. Zij zien deze straf veel meer als middel tot correctie en beveiliging. Het is opmerkelijk dat dit laatste doel bij zowel de rechters als de officieren op de laatste plaats staat. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de onderlinge verschillen in relatieve score van de doelen klein zijn. De meningen over het beoogde doel zijn dus erg gedifferentieerd. Alleen heropvoeding en behandeling scoren heel laag.

Tabel 3.11 Ranking van doelstellingen onvoorwaardelijke jeugddetentie per respondentengroep

<i>Rechters</i>		<i>Officieren</i>		<i>Rapporteurs</i>	
Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score
Vergelding	59,1	Vergelding	57,1	Correctie	48,1
Spec. preventie	54,8	Spec. preventie	49,2	Beveiliging	46,3
Correctie	29,0	Gen. preventie	30,2	Vergelding	37,0
Beveiliging	24,7	Beveiliging	20,6	Gen. preventie	19,4
Gen. preventie	10,8	Correctie	14,3	(her)opvoeding	15,7
(her)opvoeding	9,7	(her)opvoeding	7,9	Spec. preventie	14,8
Behandeling	1,1	Behandeling	0	Behandeling	2,8
Herstel	0	Herstel	0	Herstel	0
Verzorging	0	Verzorging	0	Verzorging	0

Wanneer een bepaalde doelstelling een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze doelstelling het meest belangrijke doel is van de doelstellingen waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

Bij de voorwaardelijke jeugddetentie is een iets duidelijker selectie in doelen zichtbaar (zie tabel 3.12). Het doel speciale preventie scoort bij alle drie de respondentengroepen relatief hoog: 73,1 (rechters), 65,1 (officieren) en 55,6 (rapporteurs). Daarna is er een opmerkelijk verschil tussen het als tweede beoogde doel door de officieren en rapporteurs, namelijk correctie, en het doel dat als tweede wordt genoemd door de rechters, te weten heropvoeding. Ook is er ten aanzien van behandeling als doel van de straf een opmerkelijk verschil tussen de rechters en officieren enerzijds, zij noemen dit als derde doel met een score van respectievelijk 22,6 en 31,7, en de rapporteurs anderzijds, die dit doel veel minder belangrijk vinden (score=11,1). Deze marginale rol van behandeling volgens de rapporteurs is opvallend, aangezien een voorwaardelijke jeugddetentie vaak, na advisering daartoe, wordt opgelegd met bijzondere voorwaarden ten behoeve van een behandeling, zoals de maatregel hulp en steun. Ten aanzien van behandeling als doel is ook een duidelijk verschil te zien met de onvoorwaardelijke jeugddetentie. Zo scoort behandeling bij de onvoorwaardelijke jeugddetentie 1,1 bij de rechters, 2,8 bij de rapporteurs en de officieren noemen behandeling niet eens, terwijl bij de voorwaardelijke jeugddetentie behandeling beduidend hoger scoort, met name bij de rechters en de officieren. Hier komt een duidelijke indicator naar boven voor de modaliteit.

Tabel 3.12 – Ranking van doelstellingen voorwaardelijke jeugddetentie per respondentengroep

<i>Rechters</i>		<i>Officieren</i>		<i>Rapporteurs</i>	
Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score
Spec. preventie	73,1	Spec. preventie	65,1	Spec. preventie	55,6
(her)opvoeding	31,2	Correctie	33,3	Correctie	42,6
Behandeling	22,6	Behandeling	31,7	Gen. preventie	26,0
Correctie	20,4	(her)opvoeding	25,4	(her)opvoeding	21,3
Vergelding	14,0	Gen. preventie	14,3	Beveiliging	11,1
Gen. preventie	10,8	Vergelding	11,1	Herstel	11,1
Beveiliging	8,6	Beveiliging	7,9	Behandeling	11,1
Herstel	0	Herstel	1,6	Vergelding	8,3
Verzorging	0	Verzorging	0	Verzorging	0

Wanneer een bepaalde doelstelling een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze doelstelling het meest belangrijke doel is van de doelstellingen waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

Criteria voor advisering, vordering en oplegging

Voor wat betreft de onvoorwaardelijke jeugddetentie scoort het delictscriterium een overtuigende eerste plaats: 75,5 bij de rechters, 87,6 bij de officieren en 57,2 bij de rapporteurs (zie tabel 3.13). Volgens de rechters en de officieren is het feit dat de verdachte recidiveert het tweede belangrijke doel, al zijn de rechters daarin meer uitgesproken (score=61,3) dan de officieren (score=46,7). Voor deze laatste respondentengroep is het feit dat vrijheidsbeneming noodzakelijk is vrijwel even belangrijk (score=45,7). De rapporteurs hebben, na het delictscriterium, een minder uitgesproken mening over de criteria die tot advisering tot een onvoorwaardelijke jeugddetentie nopen. Het gevaarscriterium (score=48,9), de mate van verwijtbaarheid (score=42,8), noodzaak tot vrijheidsbeneming (score=39,4), recidiverisico (score=31,7) en recidive (score=30) liggen relatief dicht bij elkaar. Dit sluit aan bij de doelen die de rapporteurs met deze sanctie beogen, namelijk correctie, beveiliging en vergelding. Voor wat betreft de leeftijd van de verdachte, het hulpverleningscriterium, het IQ van de verdachte en het al dan niet bestaan van een ondersteunend netwerk, zijn de drie respondentengroepen het met elkaar eens dat deze criteria een marginale of helemaal geen rol spelen bij de keuze tot onvoorwaardelijke jeugddetentie.

Naast de in de enquête genoemde criteria werden door enkele rapporteurs ook andere criteria genoemd als redengevend voor een onvoorwaardelijke jeugddetentie, namelijk de onbehandelbaarheid van de verdachte, het feit dat afstraffing noodzakelijk is, het feit dat andere sancties geen effect hebben gehad

en het feit dat er weinig 'behandelresponsiviteit' is bij de verdachte. Een officier noemde als aanvullend criterium de vraag of hulpverlening een gepasseerd station is of niet.

Tabel 3.13 – Ranking van de criteria van de onvoorwaardelijke jeugddetentie per respondentengroep

<i>Rechters</i>		<i>Officieren</i>		<i>Rapporteurs</i>	
Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score
Delictscriterium	75,5	Delictscriterium	87,6	Delictscriterium	57,2
Sprake van recidive	61,3	Sprake van recidive	46,7	Gevaarscriterium	48,9
Vrijheidsbeneming noodzakelijk	49,0	Vrijheidsbeneming noodzakelijk	45,7	Mate van verwijtbaarheid	42,8
Mate verwijtbaarheid	31,0	Mate verwijtbaarheid	36,2	Vrijheidsbeneming noodzakelijk	39,4
Gevaarscriterium	27,7	Gevaarscriterium	27,6	Recidiverisico	31,7
Recidiverisico	20,6	Recidiverisico	20,0	Sprake van recidive	30,0
Leeftijd verdachte	10,3	Hulpverleningscriterium	10,5	Hulpverleningscriterium	10,0
Hulpverleningscriterium	2,6	Leeftijd verdachte	3,8	Leeftijd verdachte	7,8
IQ verdachte	1,9	IQ verdachte	0	Ondersteunend netwerk	1,1

Wanneer een bepaald criterium een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat dit criterium het meest belangrijke criterium is van de criteria waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

De ranglijst van criteria voor voorwaardelijke jeugddetentie laat een heel ander beeld zien (zie tabel 3.14). Het recidiverisico is voor rechters het meest belangrijke criterium (score=49) bij de keuze voor een voorwaardelijke jeugddetentie, maar dit wordt op de voet gevolgd door het oordeel dat vrijheidsbeneming nog niet nodig is en de geringe ernst van het feit (beide met een score van 41,9). De ranglijst van de officieren ziet er anders uit, met de hoogste (maar niet hele hoge) score voor het oordeel dat vrijheidsbeneming nog niet vereist is (score=56,2), gevolgd door het hulpverleningscriterium (score=45,7) en het recidiverisico (score=42,9). De rapporteurs delen de criteria weer anders in,

met een duidelijke eerste plaats voor het hulpverleningscriterium (score=68,3), gevolgd door de geringe ernst van het feit (score=47,2) en het feit dat vrijheidsbeneming niet noodzakelijk is (score=40,6). Deze criteria vormen in zekere zin het spiegelbeeld van de criteria die volgens de rapporteurs van belang zijn bij advisering van de onvoorwaardelijke jeugddetentie zoals de geringe ernst van het feit tegenover het delictscriterium en de mate van verwijtbaarheid en het feit dat de sanctie vooralsnog geen vrijheidsbeneming met zich meebrengt tegenover het gevaarscriterium). De rapporteurs achten ook het bestaan van een ondersteunend netwerk van belang voor advisering van deze voorwaardelijke sanctie (score=38,3). Het is, gezien deze modaliteit, opvallend dat de rechters en officieren dit criterium veel minder belangrijk vinden (respectievelijk 16,1 en 5,7), terwijl dit volgens de respondenten uit deze groepen bij vordering dan wel oplegging van de voorwaardelijke PIJ-maatregel enige rol speelt (zie § 3.6.1 en tabel 3.10).

Naast de in de enquête genoemde criteria werden door enkele rapporteurs ook andere criteria genoemd als redengevend voor een voorwaardelijke jeugddetentie, namelijk de aard van eventuele problematiek, het feit dat een voorwaardelijke straf een stok achter de deur biedt, het feit dat bij deze sanctie voorwaarden kunnen worden gesteld, zoals het meewerken aan behandeling of begeleiding en het feit dat deze sanctie als een stevige waarschuwing kan werken. Officieren noemen als aanvullende criteria de vraag of er passende hulpverlening is, het feit dat deze sanctie begeleiding mogelijk maakt en de ernst van het feit in combinatie met de persoon van de verdachte. Een rechter noemt als extra criterium het feit dat deze sanctie geldt als een waarschuwing, maar dat er ook vertrouwen mee kan worden uitgesproken.

Tabel 3.14 – Ranking van de criteria van de voorwaardelijke jeugddetentie per respondentengroep

<i>Rechters</i>		<i>Officieren</i>		<i>Rapporteurs</i>	
Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score
Recidiverisico	49	Vooralsnog geen vrijheidsbeneming	56,2	Hulpverleningscriterium	68,3
Vooralsnog geen vrijheidsbeneming	41,9	Hulpverleningscriterium	45,7	Geringe ernst feit	47,2
Geringe ernst feit	41,9	Recidiverisico	42,9	Vooralsnog geen vrijheidsbeneming	40,6
Hulpverleningscriterium	23,9	Geringe ernst feit	37,1	Ondersteunend netwerk	38,3
Mate verwijtbaarheid	20,0	Sprake van recidive	28,6	Recidiverisico	22,2
Ondersteunend netwerk	16,1	Mate verwijtbaarheid	22,9	Mate verwijtbaarheid	20,0
Sprake van recidive	15,5	Gevaarscriterium	20	Leeftijd verdachte	17,8
Gevaarscriterium	12,3	Leeftijd verdachte	8,6	Gevaarscriterium	16,1
Leeftijd verdachte	12,3	Ondersteunend netwerk	5,7	Sprake van recidive	6,1
IQ verdachte	5,8	IQ verdachte	2,9	IQ verdachte	2,2

Wanneer een bepaald criterium een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat dit criterium het meest belangrijke criterium is van de criteria waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

Het feit dat bij zowel de voorwaardelijke als de onvoorwaardelijke jeugddetentie, in vergelijking met de PIJ-maatregel, duidelijk minder consensus is tussen de respondenten onderling en de respondentengroepen over de belangrijkste criteria, zou kunnen worden verklaard door het feit de wet, afgezien van de eis dat het moet gaan om een misdrijf, nauwelijks wettelijke criteria bevat ten aanzien van oplegging van de jeugddetentie. Hierdoor gaan de verschillende respondenten zelf een afwegingskader formuleren, waaruit een minder eenduidig antwoord volgt op de vraag welke criteria met name van de belang zijn bij de keuze voor een jeugddetentie.

3.6.3 De GBM

Beoogde doelen

De GBM is de enige jeugdsanctie waarbij de beoogde doelen door rechters en officieren in precies dezelfde volgorde wordt geprioriteerd (zie tabel 3.15). Behandeling is bij beide groepen een duidelijke nummer één, met een score van 76,3 (rechters) en 81,0 (officieren). Ook bij de rapporteurs scoort dit doel hoog, namelijk 53,7, goed voor een tweede plaats. Bij hen staat (her)opvoeding op een duidelijke eerste plaats (score=61,1), een doel dat bij zowel de rechters als de officieren op een duidelijke tweede plaats staat, waarbij moet worden opgemerkt dat dit doel bij de rechters hoger scoort dan bij de officieren (score is respectievelijk 57,0 en 47,6). De overige doelen spelen een veel kleinere rol, waarbij het opvalt dat zowel de volgorde als de score grote overeenkomsten vertonen tussen de drie respondentengroepen. Dit duidt erop dat de visie op het doel dat met de GBM behaald zou moeten worden, door de respondenten wordt gedeeld.

Tabel 3.15 – Ranking van doelstellingen GBM per respondentengroep

<i>Rechters</i>		<i>Officieren</i>		<i>Rapporteurs</i>	
Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score
Behandeling	76,3	Behandeling	81,0	(her)opvoeding	61,1
(her)opvoeding	57,0	(her)opvoeding	47,6	Behandeling	53,7
Spec. preventie	31,2	Spec. preventie	36,5	Spec. preventie	23,1
Correctie	17,2	Correctie	15,9	Correctie	17,6
Beveiliging	5,4	Beveiliging	4,8	Beveiliging	6,5
Vergelding	4,3	Gen. preventie	0	Verzorging	4,6
Herstel	1,1	Vergelding	0	Gen. preventie	3,7
Gen. preventie	0	Herstel	0	Herstel	2,8
Verzorging	0	Verzorging	0	Vergelding	0

Wanneer een bepaalde doelstelling een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze doelstelling het meest belangrijke doel is van de doelstellingen waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

Criteria voor advisering, vordering en oplegging

Voor de rechters en de officieren geldt dat drie criteria ongeveer even belangrijk worden gevonden voor vordering dan wel oplegging van de GBM (zie tabel 3.16). Voor wat betreft de rechters gaat het dan om het recidiverisico (score=49,0), het feit dat de sanctie vooralsnog geen vrijheidsbeneming met zich brengt (score=41,9) en de geringe ernst van het feit (score=41,9). Er is dus niet een duidelijk te onderscheiden criterium. Datzelfde geldt voor de officieren, die het feit dat de sanctie vooralsnog geen vrijheidsbeneming met zich

brengt als eerste prioriteren (score=56,2), gevolgd door het hulpverleningscriterium (score=45,7) en het recidiverisico (score=42,9). Bij de rapporteurs geeft de uitkomst een veel eenvormiger beeld. Het hulpverleningscriterium neemt een duidelijke eerste plaats in, met een score van 71,7. Dit criterium wordt met enige afstand gevolgd door het recidiverisico (score=38,3), het al dan niet bestaan van een ondersteunend netwerk (29,4), het feit dat de sanctie vooralsnog geen vrijheidsbeneming met zich brengt (score=23,9) en het gevaarscriterium (score=21,7).

Naast de in de enquête genoemde criteria zijn door enkele rapporteurs ook andere criteria genoemd als redengevend voor GBM, namelijk de mogelijkheid die de maatregel biedt tot (her)opvoeding, de aard van de eventuele problematiek bij de verdachte, de GBM als strafrechtelijke stok achter de deur met het accent op de maatregel. Overigens merkt een aantal rapporteurs naar aanleiding van deze vraag op dat ze in het geheel geen GBM adviseren en dat het een onmogelijke maatregel is. Enkele officieren noemen de ambulante mogelijkheden en het bestaan van een behandelprogramma als aanvullende criteria. Daarnaast speelt voor een officier de vraag of behandeling zinvol wordt geacht of niet. Rechters noemen als overige criteria bij oplegging van de GBM, de ernst van het feit (3x) en het feit dat met deze sanctie het gedrag, al dan niet ambulante, kan worden beïnvloed.

Tabel 3.16 – Ranking van de criteria van de GBM per respondentengroep

<i>Rechters</i>		<i>Officieren</i>		<i>Rapporteurs</i>	
Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score
Recidiverisico	49,0	Vooralsnog geen vrijheidsbeneming	56,2	Hulpverleningscriterium	71,7
Vooralsnog geen vrijheidsbeneming	41,9	Hulpverleningscriterium	45,7	Recidiverisico	38,3
Geringe ernst feit	41,9	Recidiverisico	42,9	Ondersteunend netwerk	29,4
Hulpverleningscriterium	23,9	Geringe ernst feit	37,1	Vooralsnog geen vrijheidsbeneming	23,9
Mate verwijtbaarheid	20,0	Sprake van recidive	28,6	Gevaarscriterium	21,7
Ondersteunend netwerk	16,1	Mate verwijtbaarheid	22,9	Mate verwijtbaarheid	14,4
Sprake van recidive	15,5	Gevaarscriterium	20,0	Leeftijd verdachte	10,0
Gevaarscriterium	12,3	Leeftijd verdachte	8,6	Geringe ernst feit	9,4
Leeftijd verdachte	12,3	Ondersteunend netwerk	5,7	IQ verdachte	3,9
IQ verdachte	5,8	IQ verdachte	2,9	Leeftijd verdachte	0

Wanneer een bepaald criterium een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat dit criterium het meest belangrijke criterium is van de criteria waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

De meerwaarde van de GBM

De GBM is een relatief nieuwe sanctie, die op het eerste gezicht veel overeenkomsten lijkt te vertonen met een voorwaardelijke jeugddetentie in combinatie met bijzondere voorwaarden en de voorwaardelijke PIJ-maatregel. De respondenten is daarom gevraagd of de GBM een noodzakelijke aanvulling is van het jeugdsanctiepakket.

Van de rechterlijke macht hebben in 26 rechters en 19 officieren deze vraag beantwoord. De vraag naar de noodzaak van de GBM roept heftige reacties op, waarvan de meeste met een negatieve teneur. Vijftien van de 26 (57,7%) rechters laten zich in meer of mindere mate negatief uit over de GBM. Het nut van de GBM ten opzichte van de al bestaande voorwaardelijke PIJ-maatregel met bijzondere voorwaarden wordt betwijfeld (al ziet een rechter wel een

voordeel in de combinatie *onvoorwaardelijke* jeugddetentie, waar een GBM op aansluit). Redenen om niet 'blij' te zijn met de GBM zijn de afstemming die nodig is, het ingewikkelde traject en er zijn langzamerhand te veel 'opties'. Tien rechters (38,5%) zijn wel positief, zij het met kanttekeningen. Voordelen die genoemd worden: met de GBM nog meer mogelijkheden om maatwerk te bieden en het korte en zeer intensieve traject dat de GBM biedt. De teneur is: we moeten wennen en hoewel de GBM niet noodzakelijk is, is deze nieuwe maatregel wel wenselijk. Een rechter ten slotte geeft aan geen antwoord te kunnen formuleren.

Voor de officieren geldt dat 11 van de 19 (57,9%) overwegend negatief zijn en acht officieren (42,1%) vooral positief tegen de GBM aankijken. Er wordt vooral getwijfeld aan de meerwaarde van de GBM boven de al bestaande voorwaardelijke sancties; de gedragsinterventies zijn immers dezelfde. Ook zouden de juridische kaders te ingewikkeld zijn en is het aanbod van goedgekeurde gedragsinterventies maar mondjesmaat. Een officier merkt op dat de GBM toch wel anders is dan een voorwaardelijke straf of maatregel met bijzondere voorwaarden: 'Bij enkel de bijzondere voorwaarden miste ik vaak een concreet plan van aanpak. Het is mooi dat bijvoorbeeld de jeugdreclassering bij de GBM dit plan van tevoren al moet bepalen. zodat een en ander niet te vrijblijvend is'. Andere genoemde voordelen van de GBM zijn: een mooie aanvulling die van tijd tot tijd gebruikt kan worden, biedt mogelijkheden tot lik-op-stuk reactie en het biedt een mooi voorportaal voordat een jongere de PIJ-maatregel ingaat.

Kortom, een meerderheid van de rechters en officieren is negatief gestemd: het zou nog ondoorzichtig zijn wat er feitelijk gebeurt bij een GBM, er zijn te weinig erkende gedragsinterventies, er gaat een 'reuze ingewikkeld' traject vooraf aan de GBM, de GBM wordt als gecompliceerd ervaren, onderlinge afstemming is lastig, 'oude wijn in nieuwe zakken', het zou geen wezenlijke aanvulling op het sanctiesysteem zijn en één rechter vraagt zich af of er wel voldoende kennis bij rechters en rapporteurs is over de verschillende afdoeningmogelijkheden. Toch worden er ook positieve opmerkingen gemaakt zoals mogelijkheden tot een lik-op-stuk reactie en een extra 'tool' in de gereedschapskist van sancties. Ten slotte is er een aantal officieren dat nog weinig te maken heeft gehad met de GBM. Bij deze personen ontbreekt kennis van zaken over deze gedragsmaatregel.

Bij de rapporteurs heeft 84,6% (33 van de 39 respondenten) deze vraag beantwoord. Achttien rapporteurs (54,6%) zijn overwegend positief gestemd over deze uitbreiding van het sanctiearsenaal. Twee personen (6%) hebben zich nog geen mening over de GBM gevormd. De rest (39,4%) laat zich overwegend negatief uit over deze maatregel. Hierin onderscheidt deze respondentengroep zich enigszins van de rechters en de officieren, waarvan in totaal 25,6% zich voornamelijk tevreden uitlaat over de GBM.

Een kleine meerderheid van de rapporteurs (namelijk 18 van de 33) vindt dat de GBM verfrissende mogelijkheden biedt. Zo is de GBM goed toepasbaar

als er reeds aanknopingspunten zijn voor een ambulante behandeling, stimuleert de maatregel de ontwikkeling van diverse erkende gedragsinterventies en kan een advies beter worden 'aangekleed'. De komst van de GBM betekent een uitbreiding van het bestaande sanctiesarsenaal, zo meldt een respondent. De maatregel vult het gat op tussen voorwaardelijke jeugddetentie en de PIJ-maatregel. Ook heeft volgens een rapporteur de GBM bewerkstelligd dat de PIJ-maatregel meer een 'ultimum remedium' is geworden. Kortom, de GBM biedt een alternatief voor zware gevallen die een intensieve behandeling behoeven – een behandel pakket op maat – en is een stok achter de deur vanwege de vaak gekozen combinatie met een voorwaardelijke sanctie.

Maar niet iedereen denkt er zo over. Eén respondent ziet zowel ter linker- als ter rechterzijde van de GBM overlap met andere sancties. Ter linkerzijde vertoont de GBM overeenkomsten met de voorwaardelijke jeugddetentie met de bijzondere voorwaarden van behandeling en begeleiding van de jeugdreclassering. Ter rechterzijde is er overlap met de voorwaardelijke PIJ-maatregel met de bijzondere voorwaarde van ambulante behandeling. Een andere respondent vindt dat een combinatie van de GBM met voorwaardelijke jeugddetentie in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel. Vijf van de 33 respondenten wijzen op de grote overeenkomsten tussen de GBM en een voorwaardelijke sanctie met bijzondere voorwaarden; één persoon vindt de mogelijkheden van de jeugdreclassering binnen de GBM wel groter. De complexiteit van de maatregel is een belangrijke reden om de GBM niet als een noodzakelijke aanvulling op het sanctiestelsel te beschouwen: de eigen dynamiek van de maatregel alsmede de organisatiestructuur ervan zorgen voor onoverzichtelijkheid en onrust. 'Absoluut overbodige rompslomp', zo meldt een respondent. Volgens een andere respondent is deze complexiteit er mede debet aan dat de maatregel er moeilijk 'doorgekregen' wordt bij de rechtbank. Andere redenen voor een negatieve teneur zijn dat de GBM een 'confirmatory bias' (de neiging om onze verwachtingen op een dusdanige manier te toetsen dat ze worden bevestigd) in de hand werkt bij de Raad voor de Kinderbescherming, dat de GBM niets oplevert voor ingewikkelde zaken en door gebrekkige hulpverleningsmogelijkheden is er sprake van een matige uitvoering van de GBM.

3.6.4 Welke rol speelt de vraag naar vrijheidsbeneming?

Bij de vraag naar de criteria die bij de advisering, vordering en oplegging van de verschillende sancties een rol spelen is het feit dat de sanctie vooralsnog al dan niet vrijheidsbeneming met zich brengt steeds als optie gegeven. In een open vraag is hier op doorgevraagd. De respondenten is gevraagd om te beschrijven welke rol het begrip vrijheidsbeneming speelt bij het maken van een afweging tussen verschillende sancties. 24 rechters, 19 officieren en 31 rapporteurs beantwoordden de vraag.

Uit de antwoorden blijkt dat de afweging 'wel of geen vrijheidsbeneming' cruciaal is bij de keuze tussen de meest ingrijpende jeugdsancties. Eén officier vat alle antwoorden samen:

'Wanneer de behandeling niet het oogmerk is, speelt vrijheidsbeneming een belangrijke rol met het oog op de ernst van de feiten. Wanneer behandeling wel het oogmerk is, en ambulante behandeling al een onmogelijkheid is geworden, gaat vrijheidsbeneming een rol spelen. Vrijheidsbeneming biedt in sommige gevallen de enige garantie voor behandeling, alle (eerdere) ambulante behandelmogelijkheden zijn al uitgeput. Ook is vrijheidsbeneming in geval van zeer ernstige feiten het enige antwoord daarop en dient ter beveiliging en bescherming van de maatschappij.'

Duidelijk is dat een intramurale sanctie als laatste optie, *last resort*, wordt gezien. Eén rechter merkt op: 'Vrijheidsbeneming is een *last resort*: er is sprake van ernstige problematiek, een zwaar delict, een grote kans op recidive, alle andere mogelijkheden hebben al gefaald.'

Wat betreft vrijheidsbeneming in relatie tot de PIJ-maatregel, zeggen respondenten uit de groep van rechters en officieren dat voor het opleggen van de PIJ-maatregel de noodzaak tot vrijheidsbeneming van doorslaggevende betekenis is. Wanneer ambulante behandeling een gepasseerd station is en de behandeling noodzakelijk is, is de PIJ-maatregel de enige optie. In het kader van de GBM kan immers niet gesloten behandeld worden. Zolang er een andere passende sanctieoptie is die geen vrijheidsbeneming met zich brengt, dan zal de PIJ-maatregel niet worden opgelegd. Daarbij is het wel van belang dat de PIJ-maatregel gevreesd blijft. Zodra deze maatregel wordt gezien als mildere sanctie dan jeugddetentie, dan verliest in elk geval de voorwaardelijke PIJ-maatregel aan kracht, zo geeft een respondent aan.

Ook de rapporteurs is gevraagd om te beschrijven welke rol de noodzaak tot vrijheidsbeneming speelt bij het maken van een afweging tussen verschillende sancties. De antwoorden van deze groep vertonen grote gelijkenis met de groep rechters en officieren. Eén antwoord maakt inzichtelijk dat vrijheidsbeneming aan vele facetten van de advisering raakt: 'Vrijheidsbeneming speelt bij mij als rapporteur altijd mee in combinatie met de ernst van het delict en mogelijkheden tot ambulante behandeling, gekoppeld aan de problematiek van de jongere en het recidiverisico.' Vrijwel de meeste rapporteurs noemen één van deze factoren en vinden dat de vraag naar vrijheidsbeneming een grote rol speelt. 'Als vrijheidsbeneming of -beperking niet noodzakelijk is dan moet de PIJ-maatregel mijns inziens niet worden geadviseerd.' Overigens komt voor een meerderheid van de rapporteurs deze vraag pas aan de orde als de vragen naar behandel noodzaak en begeleidbaarheid al de revue zijn gepasseerd. 'Eerst vraag je je als rapporteur af of ambulante behandeling nog een werkbare optie is omdat de sociale context van de jeugdige optimaal benut moet worden; dit is het meest effectief. Vervolgens vraag je je af of vrijheidsbeneming noodzakelijk is.' Daarbij geeft een respondent aan dat het inschatten van die noodzaak

tot vrijheidsbeneming heel lastig is voor rapporteurs. Bij die toets spelen vooral het recidiverisico en het gevaarscriterium een rol. Ook noemen enkele rapporteurs de doelstellingen vergelding, beveiliging van de maatschappij en afschrikking die in het kader van vrijheidsbeneming relevant zijn. Vrijheidsbeneming zou zelfs een tegengesteld effect kunnen hebben op de behandel noodzaak omdat iemands vrijheid afnemen, averechts zou werken op de behandeling.

Naast het bovenstaande zijn enkele antwoorden gegeven die niet direct betrekking hebben op de mate van noodzakelijkheid van vrijheidsbeneming, maar die voor het verkrijgen van een totaalbeeld wel in deze context kunnen worden genoemd. Een respondent vindt het een principiële fout om de PIJ-maatregel onder de sancties te scharen. Drie rapporteurs vinden de vraag naar vrijheidsbeneming niet erg relevant, maar ze motiveren die niet. Een rapporteur vindt dat de vraag naar vrijheidsbeneming door de rechter beantwoord moet worden en dat het de taak van de rapporteurs is om zich te richten op de mogelijkheden om recidive te voorkomen.

Deze laatste vraag brengt ons bij de vraag wat in deze context de verschillende rollen zijn van de rapporteurs, de officieren en de rechters. Deze vraag valt feitelijk buiten dit onderzoek, maar omdat in het jeugdsanctierecht de rol van de rapporteurs wellicht invloedrijker is dan in het volwassenenstrafrecht, is het goed een beeld te krijgen over de rol van de rapportage bij de keuze voor sanctionering van een jeugdige. Daartoe is in de enquête een aantal vragen over dit onderwerp opgenomen. De uitkomsten daarvan worden bij wijze van intermezzo in de volgende paragraaf worden besproken.

3.7 INTERMEZZO: DE ROL VAN DE RAPPORTEURS

3.7.1 Vragen met betrekking tot de informatievoorziening aan rapporteurs

Hoewel een ruime meerderheid van de rapporteurs (67,6%) aangeeft over voldoende kennis over het jeugdsanctiestelsel te beschikken, is deze kennis lastig te vergaren. Twintig van de 34 rapporteurs (58,9%) vindt de mogelijkheden om op de hoogte te blijven van de verschillende sanctie- en combinatie-mogelijkheden slecht tot zeer slecht. Van de respondenten heeft 32,4% hierover een neutrale mening en slechts drie personen stemmen in met de stelling dat het goed mogelijk is om op de hoogte te blijven van de onderlinge verschillen. Deze stelling hangt nauw samen met de stelling dat de respondent voldoende geïnformeerd wordt over de verschillende sanctie- en combinatiemogelijkheden in het jeugdstrafrecht. Ook deze stelling vindt weinig instemming: 70,6% van het aantal respondenten vindt dat er slecht (11 personen) tot zeer slecht (13 personen) geïnformeerd wordt. Ten slotte zijn de rapporteurs ook ontevreden over de feedback die zij (niet) krijgen op hun rapportage en advies. 27 van de 34 rapporteurs (79,4%) vindt dat er onvoldoende informatie wordt gegeven

over de vraag of het advies al dan niet is opgevolgd door de strafopleggende rechter.

In de bovengenoemde gebrekkige feedback naar de rapporteurs toe is waarschijnlijk de verklaring te vinden waarom verreweg de meeste respondenten neutraal reageren op de stelling 'ik ben van mening dat het OM en de rechters voldoende efficiënt gebruik maken van mijn adviezen'. Wel dient opgemerkt te worden dat 35,3% van het aantal respondenten (12 personen) wel tevreden is over de manier waarop gebruik wordt gemaakt van hun adviezen.

Tabel 3.17 – Informatievoorziening aan rapporteurs over jeugdsancties (n=34)

		I	II	III	IV	V		
'Ik ben voldoende op de hoogte van het sanctiestelsel t.a.v. jeugdigen'	Zeer mee oneens	16	11	3	3	1	Zeer me eens	2, 1-2
'Het is goed mogelijk op de hoogte te blijven van de verschillende sanctie- en combinatiemogelijkheden in het jeugdrecht'	Zeer mee oneens	10	10	11	3		Zeer me eens	2, 1-3
'Ik word voldoende geïnformeerd over de verschillende sanctie- en combinatiemogelijkheden in het jeugdrecht'	Zeer mee oneens	13	11	8	2		Zeer me eens	2, 1-3
'Ik ben van mening dat het OM en de rechters voldoende efficiënt gebruik maken van mijn adviezen'	Zeer mee oneens			22	12		Zeer me eens	3, 3-4

3.7.2 Vragen met betrekking tot de rol van deskundigen bij de strafbepaling

Een grote meerderheid uit alle respondentengroepen is het oneens met de stelling dat deskundigen een te grote rol spelen bij het bepalen van een passende sanctie. Het is opvallend dat bij de groep deskundigen, de rapporteurs, dertien van de 34 respondenten neutraal staan tegenover deze stelling. De meeste rapporteurs vinden het belangrijk om in de adviezen aandacht te besteden aan alternatieven voor vrijheidsbenemende sancties. Slechts één rapporteur is het zeer oneens met deze stelling, zes van de 34 respondenten die deze stelling beoordeelden staan er neutraal tegenover. De rest ziet het als zijn taak om op zoek te gaan naar mogelijke alternatieven. Het wekt dan ook geen verbazing dat van de 31 rapporteurs die de vraag beantwoordden of ze in hun adviezen daadwerkelijk aandacht besteden aan alternatieven voor een vrijheidsbenemende sancties 28 rapporteurs positief reageren. Twee rapporteurs beantwoordden op deze stelling neutraal, slechts een rapporteur geeft aan geen aandacht te schenken aan alternatieven. In de enquête voor de officieren en rechters is deze vraag iets anders geformuleerd, namelijk of zij

van mening zijn dat in de adviezen voldoende aandacht is voor alternatieven voor de vrijheidsbenemende sancties. Het merendeel van zowel de rechters (19 van de 30) als de officieren (14 van de 21) is het met deze stelling eens.

Tabel 3.18 – De rol van deskundigenadvisering bij sanctietoemeting

‘Deskundigen en instanties spelen thans een te grote rol bij het bepalen van de passende (combinatie van) jeugdsancties’

		I	II	III	IV	V		
Rechter (n=30)	Zeër mee oneens		23	3	2	2	Zeër mee eens	2, 2
Officier (n=18)	Zeër mee oneens	1	13	2	4		Zeër mee eens	2, 2-3
Rapporteur (n=34)	Zeër mee oneens	2	16	13	2	1	Zeër mee eens	2, 2-3
Totaal (n=82)	Zeër mee oneens	3	52	18	8	3	Zeër mee eens	2, 2-3

‘Ik zie het als een belangrijke taak om in mijn adviezen aandacht te besteden aan alternatieven voor vrijheidsbenemende sancties’

		I	II	III	IV	V		
Rapporteur (n=34)	Zeër mee oneens	1		6	22	5	Zeër mee eens	4, 4

‘In mijn adviezen t.a.v. de sanctie besteed ik aandacht aan alternatieven voor de vrijheidsbenemende sanctie’

		I	II	III	IV	V		
Rapporteur (n=31)	Zeër mee oneens		1	2	26	2	Zeër mee eens	4, 4

‘In de adviezen van deskundigen t.a.v. de sanctie wordt voldoende aandacht besteed aan alternatieven voor de jeugddetentie’

		I	II	III	IV	V		
Rechter (n=30)	Zeër mee oneens		9	2	19		Zeër mee eens	4, 2-4
Officier (n=18)	Zeër mee oneens		4	3	13	1	Zeër mee eens	4,3-4
Totaal (n=51)	Zeër mee oneens		13	5	32	1	Zeër mee eens	2, 2-3

3.7.3 Aansluiting van de adviezen op het gebruik ervan door officieren en rechters

Aan de rapporteurs is de vraag voorgelegd in hoeverre de adviezen van de rapporteurs aansluiten op de wijze waarop de officieren en de rechters deze adviezen gebruiken. 31 rapporteurs hebben deze vraag beantwoord. Dertien van hen (41,9%) beoordelen de aansluiting tussen de adviezen van de rapporteurs aan de ene kant en de manier waarop het OM en de rechters deze stukken vervolgens interpreteren en toepassen, positief. Deze positieve geluiden worden

heel minimaal toegelicht. Een respondent voegt wel toe dat hij de indruk heeft dat behandeladviezen door de rechter steeds serieuzer worden genomen. Een ander: 'Ik heb de ervaring zeer serieus genomen te worden door de rechtbank en het Openbaar Ministerie; ik vind de aansluiting goed.' Elf respondenten (35,5%) klagen over de terugkoppeling: 'Als rapporteur krijg ik zelf nauwelijks feedback over wat er met mijn rapportages en adviezen is gebeurd.' Er wordt niet standaard gemeld of het advies al dan niet is opgevolgd en er wordt dus ook geen gewezen vonnis nagezonden. Een rapporteur merkt op dat je vervolgens ook niet te weten komt of de adviezen helder en bruikbaar zijn. Een ander doet de suggestie om vaker rapporteurs uit te nodigen ter zitting. De Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdreclassering zijn vaak wel aanwezig en als zij ter plekke wel kunnen adviseren, staat het advies van de rapporteur hiermee op achterstand.

Enkele personen geven aan totaal geen zicht te hebben op de wisselwerking tussen adviseur en officieren of rechters, al dan niet door een gebrek aan feedback. Een rapporteur licht toe dat in zijn arrondissement korte ruggespraak plaatsvindt tussen de rechter-commissaris en de rapporteur en dit zou vooral in complexe zaken een meerwaarde hebben. Ten slotte, hoewel er zeker ook positief wordt aangekeken tegen de aansluiting van het advies op de vordering van het OM en vervolgens de oplegging van de sanctie, laat de dynamiek tussen de verschillende professionals volgens de rapporteurs te wensen over voor wat betreft de feedback door het OM en de rechtsprekende macht naar de rapporteurs.

3.8 RESPONDENTENGROEPEN ONDERLING VERGELEKEN

3.8.1 Inleiding

De belangrijkste vraag die beantwoord moet worden aan de hand van de resultaten uit de enquêtes, is de vraag naar de afweging die de drie respondentengroepen maken bij het bepalen van de geëigende sanctie. In het hierboven staande zijn de uitkomsten steeds per sanctie beschreven. Daaruit bleek dat rapporteurs, officieren en rechters in de meeste gevallen een eigen, van de andere respondentengroepen afwijkende, prioritering hanteren bij het rangschikken van de beoogde doelen bij een bepaalde sanctie en de criteria die worden gehanteerd bij de keuze voor een bepaalde sanctie. In veel gevallen was ook binnen een bepaalde respondentengroep geen overduidelijke voorkeur voor een bepaald doel of bepaalde criteria. Uitzondering daarop is het doel van de PIJ-maatregel. Bij alle respondentengroepen stond behandeling als doel met stip op nummer één. Bij alle andere sancties is de differentiatie diffuser. Met name de rapporteurs laten een breed scala aan voorkeuren zien; binnen deze groep is minder onderlinge overeenstemming over welke doelen behaald

zouden moeten worden en welke criteria belangrijk zijn bij de keuze voor een bepaalde sanctie.

Om te bepalen welke doelen en criteria het verschil maken en dus reden (kunnen) zijn om voor een bepaalde sanctie te kiezen, is het ter afsluiting van dit hoofdstuk interessant om niet per sanctie, maar per respondentengroep te bezien welke doelen en criteria van belang zijn. Door de verschillen die volgen uit de antwoorden per respondentengroep naast elkaar te leggen, zou, per respondentengroep, een afwegingskader kunnen worden vastgesteld.

3.8.2 De rechters

Als we de doelen die rechters met een bepaalde sanctie willen bereiken naast elkaar leggen (zie tabel 3.19), valt het op dat vergelding en speciale preventie tot een onvoorwaardelijke jeugddetentie zouden moeten leiden (al zijn de rechters op dit punt, met scores van respectievelijk 59,1 en 54,8 op een schaal van 100, niet heel eensgezind). Voor behandeling en heropvoeding komen zowel de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel als de GBM in aanmerking. Volgens de rechters is er een aanzienlijk verschil in zwaarte tussen deze sancties (zie § 3.5), dus andere criteria dan het sanctiedoel zouden hier de afweging tussen de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel en de GBM bepalen.

Tabel 3.19 – Ranking van doelstellingen die rechters aanbrengen per sanctiemodaliteit

<i>Onvoorwaardelijke PIJ</i>		<i>Onvoorwaardelijke jeugddetentie</i>		<i>GBM</i>	
Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score
Behandeling	81,7	Vergelding	59,1	Behandeling	76,3
(her)opvoeding	41,9	Spec. preventie	54,8	(her)opvoeding	57,0
Gen. preventie	37,6	Correctie	29,0	Spec. preventie	31,2
Spec. preventie	15,1	Beveiliging	24,7	Correctie	17,2
Correctie	9,7	Gen. preventie	10,8	Beveiliging	5,4
Vergelding	8,6	(her)opvoeding	9,7	Vergelding	4,3
Beveiliging	3,2	Behandeling	1,1	Herstel	1,1
Verzorging	0	verzorging	0	verzorging	0
Herstel	0	Herstel	0	Gen. preventie	0

Wanneer een bepaalde doelstelling een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze doelstelling het meest belangrijke doel is van de doelstellingen waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

Als de criteria naast elkaar worden gezet (zie tabel 3.20), is er inderdaad een duidelijk verschil tussen de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel en de GBM. Het gevaarscriterium en, in mindere mate, het hulpverleningscriterium, zijn van belang voor oplegging van de PIJ-maatregel. Voor de GBM geldt dat het recidiverisico, de geringe ernst van het feit en het feit dat de maatregel vooralsnog geen vrijheidsbeneming met zich brengt, de belangrijkste criteria zijn. Dit komt ook overeen met de antwoorden op de open vragen: als ambulante behandeling nog mogelijk is (vrijheidsbeneming is niet noodzakelijk, het gaat om een niet zo ernstig feit), dan komt de PIJ-maatregel niet in zicht. Is vrijheidsbeneming noodzakelijk in verband met het gevaarscriterium, dan slaat de weegschaal door naar de PIJ-maatregel. In dat opzicht zijn deze sancties een duidelijke 'tandem'. Gaat het om een ernstig feit, dan komt de jeugddetentie automatisch in beeld. Dit is volkomen in overeenstemming met het doel dat rechters zeggen te beogen met deze sanctie, namelijk vergelding. Overigens is het in het licht van de huidige discussie over een adolescentenstrafrecht opvallend om te zien dat voor geen enkele sanctie de leeftijd van de verdachte echt van belang is. In dit licht is het ook interessant dat de mate van verwijtbaarheid bij geen enkele sanctie, en in het bijzonder niet bij de PIJ-maatregel, echt van belang is. Dit onderstreept het verschil tussen de TBS in het volwassenenstrafrecht en de PIJ-maatregel in het jeugdstrafrecht.

Tabel 3.20 – Ranking van de criteria die rechters aanbrengen per sanctiemodaliteit

Onvoorwaardelijke PIJ		Onvoorwaardelijke jeugddetentie		GBM	
Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score
Gevaarscriterium	75,5	Delictscriterium	75,5	Recidiverisico	49,0
Hulpverleningscriterium	67,7	Sprake van recidive	61,3	Vooralsnog geen vrijheidsbenaming	41,9
Delictscriterium	59,4	Vrijheidsbenaming noodzakelijk	49,0	Geringe ernst feit	41,9
Recidiverisico	34,8	Mate verwijtbaarheid	31,0	Hulpverleningscriterium	23,9
Vrijheidsbenaming noodzakelijk	16,8	Gevaarscriterium	27,7	Mate verwijtbaarheid	20,0
Sprake van recidive	14,2	Recidiverisico	20,6	Ondersteunend netwerk	16,1
Mate verwijtbaarheid	4,5	Leeftijd verdachte	10,3	Sprake van recidive	15,5
IQ verdachte	3,9	Hulpverleningscriterium	2,6	Gevaarscriterium	12,3
Leeftijd verdachte	2,6	IQ verdachte	1,9	Leeftijd verdachte	12,3
Ondersteunend netwerk	0,6	Ondersteunend netwerk	0,6	IQ verdachte	5,8

Wanneer een bepaalde doelstelling een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze doelstelling het meest belangrijke doel is van de doelstellingen waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

3.8.3 De officieren van justitie

De officieren hebben een duidelijke mening over de doelen van de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel en de GBM, namelijk, in beide gevallen, behandeling (zie tabel 3.21). Het grote verschil tussen beide sancties is het tweede doel (dat op grote afstand het eerste doel volgt). Bij de PIJ-maatregel is dat beveiliging, bij de GBM is dat (her)opvoeding. Ook hier komt het punt naar voren dat de noodzaak tot vrijheidsbenaming ter beveiliging een belangrijk doel van de PIJ-maatregel is. Over de onvoorwaardelijke jeugddetentie zijn de officieren minder uitgesproken. Vergelding scoort weliswaar het hoogst (en daarmee onderscheidt deze sanctie zich duidelijk van de andere twee), maar niet over-

tuigend. Zo is het verschil tussen de score van speciale preventie als doel bij de onvoorwaardelijke jeugddetentie (49,2) niet heel verschillend van de score van dit doel bij de GBM (36,5). De doelen zijn hier dus niet heel doorslaggevend als afwegingskader.

Tabel 3.21 – Ranking van doelstellingen die officieren aanbrengen per sanctiemodaliteit

<i>Onvoorwaardelijke PIJ</i>		<i>Onvoorwaardelijke jeugddetentie</i>		<i>GBM</i>	
Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score
Behandeling	92,1	Vergelding	57,1	Behandeling	81,0
Beveiliging	38,1	Spec. preventie	49,2	(her)opvoeding	47,6
(her)opvoeding	28,6	Gen. preventie	30,2	Spec. preventie	36,5
Spec. preventie	20,1	Beveiliging	20,6	Correctie	15,9
Correctie	11,1	Correctie	14,3	Beveiliging	4,8
Vergelding	7,9	(her)opvoeding	7,9	Gen. preventie	0
Gen. preventie	1,6	Behandeling	0	Vergelding	0
Verzorging	0	Verzorging	0	Verzorging	0
Herstel	0	Herstel	0	Herstel	0

Wanneer een bepaalde doelstelling een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze doelstelling het meest belangrijke doel is van de doelstellingen waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

Hoe zit het met de andere criteria (zie tabel 3.22)? Ook hier is het onderscheidende criterium voor de GBM het feit dat vrijheidsbeneming vooralsnog niet plaatsvindt. Opmerkelijk voor de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel is het feit dat het gevaarscriterium duidelijk bovenaan staat, maar dat beveiliging niet het primaire doel is (behandeling scoort aanmerkelijk hoger). Bij de jeugddetentie zijn doel en criterium weer in evenwicht, al is vergelding niet een zeer hoog scorend doel, terwijl het delictscriterium wel duidelijk bovenaan staat. Ook verschilt de score van het delictscriterium bij de PIJ-maatregel (score=64,8) niet heel veel van de score bij de onvoorwaardelijke jeugddetentie (score=87,6). Het feit dat het om een ernstig delict gaat is dus niet altijd een duidelijke aanwijzing. Ook hier geldt weer dat de leeftijd van verdachte vrijwel geen rol speelt.

Tabel 3.22 – Ranking van de criteria die officieren aanbrengen per sanctiemodaliteit

Onvoorwaardelijke PIJ		Onvoorwaardelijke jeugddetentie		GBM	
Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score
Gevaarscriterium	83,8	Delictscriterium	87,6	Vooralsnog geen vrijheidsbeneming	56,2
Delictscriterium	64,8	Sprake van recidive	46,7	Hulpverleningscriterium	45,7
Hulpverleningscriterium	61,0	Vrijheidsbeneming noodzakelijk	45,7	Recidiverisico	42,9
Recidiverisico	25,7	Mate verwijtbaarheid	36,2	Geringe ernst feit	37,1
Vrijheidsbeneming noodzakelijk	21,0	Gevaarscriterium	27,6	Sprake van recidive	28,6
Mate verwijtbaarheid	8,6	Recidiverisico	20,0	Mate verwijtbaarheid	22,9
Sprake van recidive	8,6	Hulpverleningscriterium	10,5	Gevaarscriterium	20
Leeftijd verdachte	3,8	Leeftijd verdachte	3,8	Leeftijd verdachte	8,6
Ondersteunend netwerk	1,0	Ondersteunend netwerk	0	Ondersteunend netwerk	5,7
IQ verdachte	0	IQ verdachte	0	IQ verdachte	2,9

Wanneer een bepaald criterium een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat dit criterium het meest belangrijke criterium is van de criteria waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

3.8.4 De rapporteurs

Tot slot de rapporteurs. Tabel 3.23 laat duidelijk zien dat de meningen van de rapporteurs over de beoogde doelen per sanctie sterk verdeeld zijn, zeker in vergelijking met de uitkomsten bij de rechters en de officieren. Eigenlijk komt alleen het doel 'behandeling' relatief duidelijk naar voren bij de PIJ-maatregel. Bij beoogde beveiliging komen, opmerkelijk in vergelijking met de rechters en officieren, zowel de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel (score=51,9) als de onvoorwaardelijke jeugddetentie (score=46,3) in beeld. Vergelding scoort, in vergelijking met de rechters en de officieren, laag bij de jeugddetentie. Toch is die score (=37,0) hoog in vergelijking met de score van dit doel bij de PIJ-

maatregel (2,8), zodat dit doel toch een belangrijke rol kan spelen in het afwegingskader.

Tabel 3.23 – Ranking van doelstellingen die rapporteurs aanbrengen per sanctiemodaliteit

Onvoorwaardelijke PIJ		Onvoorwaardelijke jeugddetentie		GBM	
Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score	Doelen	Relatieve score
Behandeling	78,7	Correctie	48,1	(her)opvoeding	61,1
Beveiliging	51,9	Beveiliging	46,3	Behandeling	53,7
Heropvoeding	45,4	Vergelding	37,0	Spec. preventie	23,1
Correctie	4,6	Gen. preventie	19,4	Correctie	17,6
Vergelding	2,8	(her)opvoeding	15,7	Beveiliging	6,5
Spec. preventie	0,9	Spec. preventie	14,8	Verzorging	4,6
Gen. preventie	0,9	Behandeling	2,8	Gen. preventie	3,7
Herstel	0,9	Herstel	0	Herstel	2,8
Verzorging	0,9	Verzorging	0	Vergelding	0

Wanneer een bepaalde doelstelling een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat deze doelstelling het meest belangrijke doel is van de doelstellingen waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

Voor wat betreft de andere criteria (zie tabel 3.24) kijken de rapporteurs ook af van de rechters en de officieren. Ook hier geldt dat er nauwelijks duidelijke voorkeuren waarneembaar zijn. Het is vooral opmerkelijk dat het hulpverleningscriterium bij de PIJ-maatregel (score=66,7) en de GBM (score=68,3) vrijwel gelijk is. Het onderscheid tussen deze twee maatregelen lijkt zich af te tekenen door de ernst (bij de PIJ-maatregel, score=56,1) en de geringe ernst (bij de GBM, score=47,2) van het feit. Maar omdat de scores van de eerste vier criteria per sanctie zo dicht bij elkaar liggen, is hier bijna geen duidelijke uitspraak over te doen. Het vaststellen van een helder afwegingskader is in dit geval uiterst moeilijk.

Tabel 3.24 – Ranking van de criteria die rapporteurs aanbrengen per sanctiemodaliteit

<i>Onvoorwaardelijke PIJ</i>		<i>Onvoorwaardelijke jeugddetentie</i>		<i>GBM</i>	
Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score	Criteria	Relatieve score
Hulpverleningscriterium	66,7	Delictscriterium	57,2	Hulpverleningscriterium	68,3
Gevaarscriterium	57,8	Gevaarscriterium	48,9	Geringe ernst van het feit	47,2
Delictscriterium	56,1	Mate van verwijtbaarheid	42,8	Vooralsnog geen vrijheidsbeneming	40,6
Recidiverisico	43,9	Vrijheidsbeneming noodzakelijk	39,4	Ondersteunend netwerk	38,3
Sprake van recidive	15,0	Recidiverisico	31,7	Recidiverisico	22,2
Vrijheidsbeneming noodzakelijk	15,0	Sprake van recidive	30,0	Mate van verwijtbaarheid	20,0
Mate van verwijtbaarheid	11,1	Hulpverleningscriterium	10,0	Leeftijd verdachte	17,8
Ondersteunend netwerk	7,2	Leeftijd verdachte	7,8	Gevaarscriterium	16,1
Leeftijd verdachte	6,1	Ondersteunend netwerk	1,1	Sprake van recidive	6,1
IQ verdachte	0	IQ verdachte	1,1	IQ verdachte	2,2

Wanneer een bepaald criterium een score van 100 heeft behaald, vinden alle respondenten dat dit criterium het meest belangrijke criterium is van de criteria waaruit gekozen kon worden. De totale score heeft een index van 100. De andere scores verhouden zich als in bovenstaande tabel tot deze totale score.

3.9 SLOTOPMERKINGEN

Het doel van dit deel van het onderzoek was te achterhalen wat de leidende criteria zijn voor oplegging van de verschillende sancties en of de door de wetgever beoogde doelen bij de zwaarste jeugdsancties bekend zijn in de praktijk. Uit § 3.5 volgt dat de geleidelijke opbouw in zwaarte van de jeugdsancties, zoals door de wetgever is beoogd, niet zodanig uit de wet blijkt dat alle groepen hetzelfde denken over die opbouw en de waardering van de zwaarte van een sanctie. De bevindingen tonen aan dat de praktijk een duidelijke tweedeling vertoont tussen zware sancties ((on)voorwaardelijke PIJ-maatregel, jeugddetentie en GBM) en lichtere sancties (de voorwaardelijke jeugddetentie en taakstraf). Het is wellicht opmerkelijk dat de onvoorwaardelijke

PIJ-maatregel door alle groepen als zwaarste sanctie wordt gezien. Feitelijk zouden de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel en de onvoorwaardelijke jeugddetentie als even zwaar gezien kunnen worden, aangezien beide vrijheidsbenaming met zich brengen. De wetgever heeft aangegeven dat de PIJ-maatregel primair is bedoeld voor die gevallen waarin zowel vrijheidsbenaming als behandeling noodzakelijk zijn. Die behandeling (en vermoedelijk de ongewisheid voor wat betreft de duur van de maatregel) maakt deze sanctie kennelijk zwaarder dan de onvoorwaardelijke jeugddetentie. In dit licht is het ook opvallend dat de voorwaardelijke PIJ-maatregel (die geen vrijheidsbenaming met zich hoeft te brengen) door de rechters als zwaarder wordt gekarakteriseerd dan de onvoorwaardelijke jeugddetentie (zij het met een zeer klein verschil). Dit zegt overigens niets over hoe zwaar een bepaalde sanctie wordt ervaren. Gezien de eerder genoemde onzekerheid over de behandelingsduur is het goed voorstelbaar dat de PIJ-maatregel door de veroordeelde als zwaarder wordt ervaren, hetgeen kan doorwerken in de wijze waarop de respondenten de sancties rangschikken.

Uit § 3.6 blijkt dat het streven van de wetgever naar maatwerk bij de sanctionering van jeugdigen ook in de praktijk wordt erkend en ondersteund. Het feit dat de wet het toestaat dat alle sancties met elkaar worden gecombineerd is daarbij een belangrijke voorwaarde. Door deze combinatiemogelijkheden wordt het mogelijk (beter) maatwerk te leveren. Het belang van het onderscheid tussen straffen en maatregelen is daarmee, volgens de meeste actoren in de praktijk, niet evident.

De vraag naar een afwegingskader dat in de praktijk wordt gebruikt bij de keuze voor een bepaalde sanctie is gespecificeerd in twee belangrijke ijkpunten bij de keuze voor een bepaalde sanctie: het beoogde sanctiedoel en overige criteria. Uit de enquête blijkt dat het per respondentengroep verschilt wat de leidende criteria zijn. Hét afwegingskader in de praktijk kan dus niet worden vastgesteld, wel een globaal afwegingskader per respondentengroep, waarbij moet worden opgemerkt dat de onderlinge verschillen niet zo groot zijn dat geconcludeerd kan worden dat er heel verschillend wordt gedacht over de doelen en andere criteria. Daarbij is het opvallend dat daar waar de wet nauwelijks criteria (of eisen) bevat ten aanzien van de oplegging van een bepaalde sanctie, de door de respondenten gehanteerde criteria meer uiteenlopen. Bij gebrek aan een duidelijk *wettelijk* afwegingskader gaan de verschillende respondenten zelf een afwegingskader formuleren, waaruit een minder eenduidig antwoord volgt op de vraag welke criteria met name van de belang zijn bij de keuze voor een bepaalde sanctie. Het is daarom interessant om te bezien in hoeverre de afwegingskaders uit de praktijk in overeenstemming zijn met de wettelijke doelen en criteria, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Daar waar deze afwijken, is wellicht een duidelijker wettelijke regeling gewenst. Deze vraag zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

4 | Conclusies en aanbevelingen

DEEL I – CONCLUSIES

4.1 INLEIDING

In de twee voorgaande hoofdstukken is onderzocht welke doelen en criteria van belang zijn voor de keuze van advisering, vordering dan wel oplegging van de PIJ-maatregel of een andere zware jeugdsanctie. In hoofdstuk 2 is dit bestudeerd vanuit het wettelijk kader, in hoofdstuk 3 zijn de bevindingen weergegeven van een inventarisatie door middel van een enquête van het gebruik van doelen en criteria in de praktijk. Nu deze informatie beschikbaar is, kan het antwoord op de volgende vragen worden geformuleerd:

- 1 In hoeverre komen de doelen van de drie zwaarste jeugdsancties volgens de wetgever en volgens de actoren in de praktijk met elkaar overeen?
- 2 Welke verbeteringen in het normatief afwegingskader zijn wenselijk voor optimale afstemming tussen doelen van de wetgever en criteria voor oplegging van de PIJ-maatregel?

Hiermee kan de probleemstelling van dit onderzoek naar het normatief afwegingskader voor zwaarste sancties in het jeugdstrafrecht – die beide bovenstaande vragen omvat – worden beantwoord:

Worden de jeugdsancties voor de zwaarste groep jongeren die ernstig delinquent gedrag vertonen (PIJ-maatregel, jeugddetentie en GBM) in de praktijk toegepast zoals dit is bedoeld door de wetgever, zodat sprake is van een optimale PIJ-instroom, en indien dit niet het geval is, is dan aanscherping nodig van het normatief afwegingskader van deze jeugdsancties en zo ja op welke wijze?

In dit hoofdstuk zullen wij ingaan op de vraag of het wenselijk is om het normatief afwegingskader – de wettelijke afbakening tussen de verschillende jeugdsancties – aan te scherpen om de toepassing van de PIJ-maatregel op de groep jongeren die voor de meervoudige jeugdstrafkamer verschijnt in overeenstemming te brengen met de wijze zoals door de wetgever wordt beoogd. Deze wenselijkheid bestaat indien de impliciete en expliciete doelen van de diverse bestaande strafrechtelijke sancties voor jeugdige delinquenten in de praktijk niet of onvoldoende tot hun recht komen bij de keuze voor bepaalde jeugdsanc-

ties en er daardoor geen sprake is van een optimale PIJ-instroom. Daarnaast zullen wij aan de hand van de uitkomsten van het juridisch en empirisch onderzoek ingaan op knelpunten die mogelijk een optimale PIJ-instroom belemmeren en op aandachtspunten die een optimale PIJ-instroom zouden kunnen bevorderen.

Het streven naar een optimalisering van de PIJ-instroom benaderen wij vanuit een juridische invalshoek: worden op basis van de doelen die de wetgever bij de PIJ-maatregel voor ogen heeft de juiste jongeren veroordeeld tot een PIJ-maatregel? Met andere woorden: krijgen die jongeren een PIJ-maatregel opgelegd waarvoor deze maatregel ook echt bedoeld is? Of is misschien sprake van oneigenlijk gebruik van de PIJ-maatregel?

Het belang van de probleemstelling die in dit onderzoek centraal staat, wordt onderstreept door het feit dat toepassing van de PIJ-maatregel – net als jeugddetentie – vrijheidsbeneming met zich brengt, hetgeen mede vanuit internationale mensenrechten streng genormeerd is, met name wanneer het jeugdigen betreft. Helderheid over het onderscheid tussen de verschillende jeugdsancties en een consistente toepassing van de wetgeving in dit verband is dan ook van belang voor het waarborgen van de normen die zijn opgenomen in internationale verdragen, zoals het IVRK en het EVRM.¹

4.2 AFBAKENING ZWARE JEUGDSANCTIES – GELEIDELIJKE OPBOUW VAN SANCTIES

Voordat de bovenstaande vragen zullen worden beantwoord, is het belangrijk stil te staan bij de vraag of de wet enerzijds en de praktijk anderzijds blijken uit te gaan van ‘gradaties’ in sancties, in die zin dat er een rangorde zou (moeten) zijn in de zwaarte van de afzonderlijke sancties. De wet laat zich daarover summier uit.² Eén voorbeeld van een duidelijke rangorde is te vinden in de memorie van toelichting bij de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen:

‘Met de nieuwe maatregel (GBM), die zich qua zwaarte bevindt tussen de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden en de taakstraf enerzijds en de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen anderzijds, ontstaat binnen het jeugdstrafrecht een meer geleidelijke opbouw van sancties.’³

Hoewel de *onvoorwaardelijke* veroordeling (tot jeugddetentie) niet wordt genoemd, is het te verdedigen dat deze sanctie voor wat betreft de zwaarte

1 Zie over de internationale mensenrechten en standaarden ten aanzien van vrijheidsbeneming van minderjarigen uitgebreid Liefwaard 2008, hoofdstuk 2 en 3.

2 Vgl. in dit opzicht art. 61 juncto 9 Sr waaruit blijkt dat de wetgever wel een opbouw qua zwaarte heeft opgenomen in de wet t.a.v. de hoofdstraffen voor volwassenen; Kelk 2007, p. 105.

3 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 1-2; zie ook § 1.3.2.

door de wetgever geplaatst wordt tussen de GBM en de PIJ-maatregel.⁴ Daarnaast is het verdedigbaar dat de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel zwaarder is dan de onvoorwaardelijke jeugddetentie, gezien het verschil in maximale duur van beide sancties; de PIJ-maatregel kan aanzienlijk langer duren dan de jeugddetentie. Al met al kan derhalve op basis van het bestaande wettelijk kader, een rangorde qua zwaarte worden onderscheiden.

Als ook de voorwaardelijke modaliteit in ogenschouw wordt genomen, dan lijkt een rangorde moeilijker af te leiden uit de wet en de toelichting van de wetgever zoals die in de parlementaire geschiedenis is te vinden. Zo is het bijvoorbeeld de vraag hoe een voorwaardelijke PIJ-maatregel (met bijzondere voorwaarden) zich verhoudt tot een onvoorwaardelijke jeugddetentie (welke sanctie is zwaarder?) of tot een GBM. Deze laatste sanctie kan in de uitvoeringspraktijk veel lijken op de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke PIJ-maatregel. Echter bij niet-naleving van de voorwaarden van de GBM leidt dit niet tot een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel, maar tot een vervangende jeugddetentie. Verder betekent de mogelijkheid tot het combineren van de verschillende jeugdsancties dat de afbakening tussen de verschillende jeugdsancties minder duidelijk is. Zo kan een combinatie van een aantal lichtere sancties bij elkaar beschouwd zwaarder zijn dan een enkele zwaardere jeugdsanctie.

In het praktijkgedeelte van dit onderzoek is vooral gekeken naar de betekenis van de PIJ-maatregel, de jeugddetentie en de GBM op zichzelf, zonder dat alle mogelijke combinaties met deze sancties uitvoerig zijn onderzocht. Wel zijn de voorwaardelijke modaliteiten meegenomen. Voor wat deze praktijk betreft blijkt dat als de PIJ-maatregel, de jeugddetentie en de GBM met elkaar worden vergeleken, ook in de praktijk impliciet wordt gewerkt met een 'rangorde', al is die voor de drie respondentengroepen niet helemaal gelijk voor wat betreft de opbouw. Dat de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel de zwaarste sanctie is, daar zijn alle drie de groepen het over eens (maar niet alle respondenten). Dat de 'onderkant' van de lijst bestaat uit de GBM, de voorwaardelijke jeugddetentie en de taakstraf (in deze volgorde, met de taakstraf als lichtste sanctie) ook. Wat dat betreft is de praktijk geheel in lijn met de bedoeling van de wetgever. Voor wat betreft de voorwaardelijke PIJ-maatregel en de onvoorwaardelijke jeugddetentie is er enig verschil. Volgens de rechters is de voorwaardelijke PIJ-maatregel zwaarder dan de onvoorwaardelijke jeugddetentie; de officieren en de rapporteurs rangschikken deze sancties precies andersom. Daarbij moet worden opgemerkt dat bij deze laatste twee groepen de relatieve scores van de voorwaardelijke PIJ-maatregel en de onvoorwaardelijke jeugd-

4 Al moet rekening worden gehouden met het feit dat de tijd die een jongere in voorlopige hechtenis heeft doorgebracht wordt afgetrokken van de jeugddetentie, hetgeen in de praktijk kan betekenen dat deze sanctie feitelijk als veel minder zwaar wordt ervaren. Dit laat onverlet dat de jeugddetentie naar zijn aard als hierboven vermeld kan worden gecategoriseerd. Meer in het algemeen kan de vraag worden gesteld hoe jongeren de afzonderlijke sancties ervaren. Dit zou onderwerp kunnen zijn van nader onderzoek.

detentie verder uit elkaar liggen (zie § 3.3.1), dan bij de rechters. Bij de rechters is dus het oordeel welke sanctie zwaarder weegt minder uitgesproken.

Hoewel uit de antwoorden op de vragen naar een rangorde van de verschillende zware jeugdsancties blijkt dat de drie respondentengroepen in belangrijke mate eenzelfde rangorde aangeven, blijkt uit de antwoorden op de vragen over de *afbakening* tussen de zwaarste jeugdsancties dat de rapporteurs, officieren en rechters deze niet zo duidelijk vinden. Uit alle drie de respondentengroepen geeft een aantal respondenten aan dat de zware jeugdsancties zo weinig verschillen, dat in een zaak niet snel duidelijk wordt wat de meest geëigende sanctie is. Ook geeft de meerderheid van de respondenten aan dat de reikwijdte van de zware jeugdsancties onvoldoende is afgebakend voor de uitoefening van hun taak. Daarbij valt op dat vooral veel rapporteurs de reikwijdte van de zware jeugdsancties onvoldoende afgebakend vinden. Dit betekent dat hoewel de rapporteurs, officieren en rechters bij de toepassing van zware jeugdsancties min of meer dezelfde rangorde van sancties voorstaan als de wetgever, deze opvattingen over de rangorde niet direct zijn gebaseerd op de bekendheid met de bedoelingen van de wetgever. Dit is opmerkelijk en roept de vraag op waar hun kennis over de afbakening van zware jeugdsancties dan vandaan komt.

Het bovenstaande is als volgt samen te vatten. Afgaande op de bedoelingen van de wetgever, blijkt uit het in hoofdstuk 2 gepresenteerde juridisch onderzoek, valt de onderlinge rangorde voor wat betreft de zwaarte van de sancties redelijk duidelijk af te leiden. Uit het praktijkonderzoek, gepresenteerd in hoofdstuk 3, blijkt echter dat deze rangorde door de drie respondentengroepen niet als heel duidelijk wordt ervaren op het moment dat er in een concreet geval een keuze moet worden gemaakt tussen de zware sancties. De grenzen zijn door de wetgever nogmaals getrokken en geëxpliciteerd bij de invoering van de GBM in 2008. De drie respondentengroepen rangschikken de verschillende zware jeugdsancties ongeveer gelijk qua zwaarte, ofschoon er wel enkele opvallende verschillen zijn.

4.3 SANCTIEDOELLEN EN BESLISSENDE FACTOREN BIJ DE ZWAARSTE JEUGDSANCTIES

De oplegging van een zwaardere sanctie moet ook gerechtvaardigd kunnen worden door één of meer specifieke doelen die met advisering, vordering of oplegging van een bepaalde sanctie worden beoogd of door andere beslissende factoren bij de keuze welke (combinatie van) jeugdsanctie(s) in een concrete zaak wordt ingezet. In dit onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen de doelen die met een zware jeugdsanctie worden beoogd en de indicatiecriteria oftewel beslissende factoren bij afwegingen over een zware jeugdsanctie. Deze beslissende factoren omvatten de wettelijke voorwaarden tot oplegging van een zware jeugdsanctie, zoals het gevaarscriterium en het hulpverleningscrite-

rium, maar ook factoren die niet expliciet in de desbetreffende wettelijke bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht te vinden zijn, zoals de noodzaak tot vrijheidsbeneming, het ondersteunend netwerk en de leeftijd van een verdachte. Gebleken is dat ook andere factoren dan die in de wet worden genoemd, in de praktijk een (al dan niet kleine) rol spelen bij beslissingen over zware jeugdsancties.

Dit brengt ons bij de vraag of de doelen en criteria zoals door de wetgever beoogd overeenkomen met de doelen en de criteria zoals ze in de praktijk worden gehanteerd. Deze vraag zal in de komende paragrafen per zware jeugdsanctie worden beantwoord. Daarbij is het goed te herhalen dat het Wetboek van Strafrecht geen precieze definiëring van de doelen geeft die met de afzonderlijke jeugdsancties – en met het jeugdstrafrecht als geheel – worden beoogd.⁵ In dit hoofdstuk wordt daarom uitgegaan van de ‘wettelijke doelen’ zoals die kunnen worden afgeleid uit de parlementaire geschiedenis, de jurisprudentie en de literatuur (zie hoofdstuk 2). Ook is het belangrijk vast te stellen dat voor een bepaalde zware jeugdsanctie verschillende doelen kunnen gelden. Dit kan ten koste gaan van de duidelijkheid en daarmee beginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid onder druk zetten, hetgeen nog kan worden versterkt vanwege de toename van het aantal jeugdsancties (en combinaties van sancties).⁶ Voor wat betreft het praktijkonderzoek is steeds gevraagd welke doelen de respondent *doorgaans* voor ogen staan bij het adviseren, vorderen of opleggen van een zware jeugdsanctie.

4.3.1 De PIJ-maatregel

Uit de wetsgeschiedenis (zie § 2.3.2) blijkt dat de PIJ-maatregel is ontworpen om de jeugdige opvoeding, verzorging en behandeling te geven. Tevens is de PIJ-maatregel ingevoerd met als doel de samenleving te beveiligen. In de praktijk wordt behandeling bij de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel door alle respondentengroepen als belangrijkste doel genoemd. Dit doel staat op relatief grote afstand van de andere doelen. Het doel dat door de officieren en rapporteurs als tweede wordt genoemd komt overeen met de door de wetgever beoogde doelen, respectievelijk beveiliging en (her)opvoeding. De rechters kiezen heropvoeding als tweede doel. Het is opvallend dat beveiliging door vrijwel geen respondenten uit de groep rechters wordt genoemd als belangrijk doel. Het scoort slechts 3,2 op een schaal van 100.

5 Zie evenwel art. 2 lid 2 Bjj waarin de doelen van de vrijheidsbenemende sancties te vinden zijn die worden tenuitvoergelegd in een justitiële jeugdinrichting, te weten: beveiliging, opvoeding, resocialisatie en voor zover van toepassing behandeling.

6 Vgl. Kelk 2007, p. 101, die wijst op de toegenomen onoverzichtelijkheid van het wettelijke sanctiestelsel als gevolg van de ‘geweldige uitbreiding van sanctioneringssoorten en -modaliteiten’.

Voor wat betreft de voorwaardelijke PIJ-maatregel geldt ook dat behandeling de belangrijkste rol speelt, zij het dat de score van dit doel bij deze modaliteit een stuk lager is. Opvallend is dat alle drie de respondentengroepen (ook) speciale preventie als belangrijk doel noemen. Dit is overigens geheel in lijn met de wettelijke ideeën achter voorwaardelijk sanctioneren in het algemeen.

Voor wat betreft de criteria voor oplegging van de PIJ-maatregel is de wet duidelijk: er zijn drie wettelijke criteria voor oplegging van de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel, namelijk het delictscriterium, het gevaarscriterium en het hulpverleningscriterium. Deze criteria zijn cumulatief en bedoeld om de PIJ-maatregel een uiterste middel te laten zijn (zie § 2.3.2). Deze criteria komen in de praktijk bij de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel ook als belangrijkste criteria naar voren, zij het dat de drie respondentengroepen een andere volgorde van de top drie hanteren. Voor de rechters en de officieren speelt het gevaarscriterium de belangrijkste rol, hetgeen ook wordt bevestigd door uitspraken dat oplegging van de zwaarste sanctie, de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel, een *ultimum remedium* moet zijn. Als helemaal niets meer blijkt te werken of ambulante behandeling niet meer mogelijk is, is de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel de enige oplossing. Aan de andere wettelijke criteria moet (uiteraard) ook zijn voldaan, maar het gevaarscriterium lijkt in de praktijk, met name voor de officieren en rechters, de doorslaggevende factor te zijn.

Bij de voorwaardelijke PIJ-maatregel ligt het anders. Daar worden het delictscriterium en hulpverleningscriterium als meest belangrijk genoemd. Volgens de rechters is het recidiverisico zelfs (een klein beetje) belangrijker dan het wettelijke gevaarscriterium.⁷ Dit is op zich interessant omdat volgens de wet ook voor een voorwaardelijke PIJ-maatregel aan alle drie de criteria moet zijn voldaan. Het gevaarscriterium lijkt dan ook vooral gekoppeld te zijn aan de vraag of vrijheidsbeneming noodzakelijk is, hetgeen past bij de insteek van de wetgever.

4.3.2 De jeugd detentie

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat deze straf primair is bedoeld als een krachtige correctie van en een verwijt aan de jeugdige.⁸ Het is een voorbeeld van de repressievere toon van de wetgever bij de herziening van het jeugdstrafrecht in 1995 en beoogt de afschrikwekkende werking van de straf. In de praktijk blijken de doelen die met het adviseren, vorderen of opleggen van een onvoorwaardelijke jeugd detentie worden beoogd veel minder duidelijk dan bij de PIJ-maatregel. Vergelding en speciale preventie worden door de rechters en officieren genoemd als meest belangrijk. Voor wat betreft de

7 Wellicht dat sommige rechters het recidiverisico gebruiken ter invulling van het gevaarscriterium.

8 *Kamerstukken II 1991/92*, 21 327, nr. 6, p. 13; zie verder § 2.3.3.

rapporteurs moet een onvoorwaardelijke jeugddetentie worden opgelegd ter correctie of beveiliging. Voor zover vergelding als 'een verwijt aan de jeugdige' kan worden gezien, zijn de doelen van de praktijk en de wet met elkaar in overeenstemming, zij het niet heel uitgesproken. Voor wat betreft de voorwaardelijke jeugddetentie zien we hetzelfde als bij de voorwaardelijke PIJ-maatregel: de modaliteit wordt ingegeven door het belangrijkste doel: speciale preventie. Doelen als heropvoeding, correctie en behandeling scoren daarna relatief hoog. Ook deze doelen komen meer overeen met de voorwaardelijke modaliteit dan met de *straf* jeugddetentie.

Jeugddetentie kent geen wettelijke criteria voor het opleggen daarvan, zoals de PIJ-maatregel en de GBM die wel kennen, maar stelt wel als voorwaarde dat deze straf alleen mag worden opgelegd in geval van een *misdrift*. Aangenomen mag verder worden (ook op grond van algemene strafrechtelijke theorieën) dat de mate van verwijtbaarheid voorop moeten worden gesteld bij de vraag of jeugddetentie de geëigende sanctie is en voor welke duur deze moet worden opgelegd (binnen de grenzen van de wet die zijn gekoppeld aan de leeftijd van de jongere ten tijde van het plegen van het misdrijf). Daarbij speelt ook proportionaliteit een belangrijke rol. Dit beeld komt ook terug in de praktijk: de aard en de ernst van het delict staat bij alle groepen op een overtuigende eerste plaats. Voor de rechters en officieren speelt daarnaast het criterium dat de verdachte recidiveert en/of het feit dat vrijheidsbeneming noodzakelijk is een belangrijke rol. De rapporteurs hebben een minder uitgesproken mening en noemen diverse criteria van belang bij oplegging van deze sanctie. Het lijkt er op dat de afwezigheid van wettelijke criteria op deze respondentengroep het meeste weerslag heeft. Voor wat betreft de rechters en officieren kan wellicht worden gesteld dat de jeugddetentie het 'kleine broertje' is van de gevangenisstraf voor volwassenen. Omdat vrijwel alle rechters en officieren ervaring hebben met het veroordelen van volwassenen tot een gevangenisstraf, is voor hen de oplegging van een onvoorwaardelijke jeugddetentie wellicht het minst problematisch.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het in de praktijk niet ondenkbaar is – zo niet vaak voorkomt – dat de duur van de jeugddetentie mede wordt bepaald door de termijn die een jongere in voorarrest heeft doorgebracht. Hierdoor kunnen straffen anders uitvallen dan in gevallen waarin geen sprake is van voorarrest. Bovendien worden de doelstellingen van de jeugddetentie en de criteria voor toepassing daarvan diffuser. Een dergelijke praktijk kan verder een negatief effect hebben op de pedagogische doelstelling van de strafoplegging: eerst zit de jongere vast – waarbij moet worden aangetekend dat voorarrest doorgaans gepaard gaat met onzekerheid en tal van andere negatieve effecten – en bij het uitspreken van het vonnis, wanneer de jongere een straf verwacht, komt hij vrij of wordt zijn straf aanzienlijk ingekort. Dit neemt niet weg dat de voorlopige hechtenis (en onder andere nachtdetentie) – waarmee snel en duidelijk wordt gereageerd op vermeend delinquent gedrag – ook positief kan werken voor een jongere. Hiermee wordt immers een

lik-op-stuk aanpak mogelijk, die vooral voor minder- en zwakbegaafde jongeren belangrijk is. Daarbij zal een rechter-commissaris (en de raadkamer gevangenhouding) bij beslissingen omtrent (verlenging van) voorlopige hechtenis moeten wegen of de noodzaak tot vrijheidsbeneming via voorarrest (nog) aanwezig is.

Hoe dit ook zij, voornoemde praktijk kan – gelet op de vraagstelling van dit onderzoek – problematisch zijn, omdat er onduidelijkheid kan bestaan over de precieze doelstellingen en criteria ten aanzien van voorarrest en jeugddetentie. In dit verband zou ook bij rechterlijke beslissingen in de fase van het voorarrest al informatie moeten worden gegeven over het doel en de noodzaak van deze vrijheidsbeneming en de mogelijke gevolgen hiervan voor de uiteindelijke strafoplegging (uitdrukkelijke motivering). Hoewel dit onderzoek niet is gericht op de invloed van voorlopige hechtenis bij de sanctietoemeting,⁹ zijn wij van mening dat deze praktijk, die ook naar voren komt in jurisprudentie, van invloed is op de doelen van de jeugddetentie. Derhalve is nader onderzoek naar de effecten van deze praktijk en de daarbij behorende doelen aanbevelenswaardig.

4.3.3 De GBM

De GBM ten slotte, is volgens de wetgever vooral gericht op (her)opvoeding en behandeling buiten een vrijheidsbenemende setting. Hierin ligt dan ook volgens de wetgever de meerwaarde van deze sanctie ten opzichte van de andere (onvoorwaardelijke) zware jeugdsancties. De GBM is bedoeld voor jeugdigen met gedragsproblemen voor wie een (voorwaardelijke) PIJ-maatregel te zwaar wordt geacht in relatie tot het gepleegde feit. Toch komen de meest belangrijke doelen volgens de wet voor beide sancties in sterke mate overeen: behandeling, (her)opvoeding en speciale preventie. Het onderscheid tussen beide maatregelen is gelegen in het gevaarscriterium dat bij de GBM op grond van de wet geen rol speelt, terwijl dit bij de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel wel een voorwaarde is en bovendien in de praktijk als meest belangrijk onderscheidend criterium wordt gezien. Behandeling scoort ook in de praktijk hoog; bij rechters en officieren hoger dan de doelstelling (her)opvoeding. Bij de rapporteurs scoort heropvoeding iets hoger dan behandeling.

Om de GBM op te kunnen leggen, moet voldaan zijn aan twee voorwaarden:

- 1 de ernst van het begane misdrijf, of de veelvuldigheid van de begane misdrijven of de voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf moeten aanleiding geven tot de maatregel; en
- 2 de maatregel in het belang van een zo gunstige mogelijke verder ontwikkeling van de jongere zijn (het hulpverleningscriterium).

⁹ Zie hierover Schuyt 2009, p. 113-116.

Het tweede wettelijke criterium scoort duidelijk als hoogste bij de rapporteurs. Zij vinden daarnaast het recidiverisico en de aanwezigheid van een ondersteunend netwerk van belang om een GBM te adviseren. Uit de criteria die rechters en officieren hanteren, blijkt dat drie criteria ongeveer even belangrijk worden gevonden, namelijk het recidiverisico, het feit dat de sanctie vooralsnog geen vrijheidsbeneming met zich brengt en de geringe ernst van het feit. Hiermee lijken de uitgangspunten van de wetgever enigszins te worden gevolgd. Deze sanctie is immers aan het sanctiestelsel toegevoegd voor die gevallen waarin vrijheidsbeneming (nog) niet gewenst is en waarin hulpverlening noodzakelijk is. Het eerste wettelijke criterium voor de GBM, 'voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf', in de enquête uitgedrukt als 'er is sprake van recidive', heeft bij rechters en officieren een relatief lage score. Het criterium recidiverisico scoort beduidend hoger. Dit criterium staat niet met zoveel woorden in de wet, maar uit de memorie van toelichting bij de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen blijkt wel dat met de GBM wordt beoogd 'deze jeugdigen een passende reactie te bieden teneinde hun criminele carrière tijdig te stoppen en verder afglijden [...] te voorkomen.'

De praktijk van de GBM nader beschouwd: nog onbekend en onduidelijk?

Uit de enquêteresultaten valt op dat de rapporteurs, officieren en rechters weinig tevreden zijn over de komst van de GBM in 2008. Slechts zo'n 25% van de officieren en rechters is tevreden. Van de weinige rapporteurs onder deze respondentengroep die de vraag hebben beantwoord, is ruim 50% overwegend positief gestemd over de GBM. Negatieve elementen die ten aanzien van de GBM worden genoemd, zijn het feit dat er te weinig erkende gedragsinterventies (in de buurt) beschikbaar zijn, het traject om tot een GBM te komen (via de Raad voor de Kinderbescherming) erg gecompliceerd is en onderlinge afstemming lastig is, er nog onvoldoende kennis over de GBM lijkt te zijn en wel gedacht wordt dat de GBM geen wezenlijke aanvulling op het sanctiepakket is. Verder valt op dat een aantal respondenten aangeeft nog weinig of niet te maken te hebben gehad met de GBM, zodat kennis van zaken ontbreekt.

Voor wat betreft de wisselende oordelen over de positieve aanvulling van de GBM op het sanctiepakket, lijkt mee te spelen dat in de praktijk nog veel onduidelijkheid bestaat over de meerwaarde van de GBM in vergelijking met een voorwaardelijke sanctie onder bijzondere voorwaarden. De drie respondentengroepen zijn hierover specifiek bevraagd. De vraag of de voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden en de GBM (met impliciet voorwaardelijke jeugddetentie) sancties zijn die in vergelijkbare gevallen kunnen worden toegepast, wordt door maar liefst de helft van de respondenten positief beantwoord. Hieruit blijkt dat ofwel de kennis over het verschil tussen een GBM en een voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden (nog) onvoldoende is ofwel dat men met beide sancties hetzelfde denkt te kunnen bereiken.

De wetgever heeft aangegeven dat de GBM bedoeld is als zwaardere sanctie dan een voorwaardelijke sanctie onder bijzondere voorwaarden. Ook heeft de wetgever aangegeven dat de duur van een te volgen (behandel)programma in geval van een voorwaardelijke sanctie niet te lang moet duren (bijvoorbeeld niet langer dan zes maanden), omdat anders een onvoorwaardelijke GBM de voorkeur verdient. Hieruit valt af te leiden dat bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke sanctie niet bedoeld zijn om voor langere tijd (lees: langer dan zes maanden) de jongere verplichtingen op te leggen in het kader van behandeling; voor die gevallen is de GBM bedoeld. In de praktijk blijkt dit nog onvoldoende bekend te zijn dan wel anders te worden toegepast.

4.4 NIET-STRAFRECHTELIJKE REACTIES OP ERNSTIGE STRAFBARE FEITEN GEPLEEGD DOOR MINDERJARIGEN

In hoofdstuk 2 is niet alleen uitvoerig ingegaan op de wettelijke doelen van de PIJ-maatregel, de jeugddetentie en de GBM, maar is ook aandacht geschonken aan andere, niet-strafrechtelijke afdoeningen op ernstige strafbare feiten gepleegd door minderjarigen. De gesloten jeugdzorg accommodaties die sinds 2008 zijn ontwikkeld en de kinder- en jeugdpsychiatrische inrichtingen bieden bijvoorbeeld een niet-strafrechtelijke omgeving waarin jongeren een behandeling kunnen ondergaan. Ook jongeren die ernstige strafbare feiten hebben gepleegd, kunnen via een gesloten jeugdzorgtraject of via een plaatsing in een kinder- en jeugdpsychiatrische inrichting worden behandeld. Verder kan via een strafrechtelijke procedure sneller worden gereageerd op ernstige strafbare feiten gepleegd door minderjarigen, namelijk door een schorsing van de voorlopige hechtenis met daaraan gekoppeld bijzondere voorwaarden, zoals de begeleiding door de (jeugd)reclassering (Maatregel van Hulp en Steun). In dit voortraject – meestal lang voordat een zaak op zitting wordt behandeld, want doorgaans duurt het vanaf het eerste politiecontact tot aan de behandeling ter terechtzitting nog vele maanden – kan op deze wijze ook al worden gewerkt aan mogelijke vormen van behandeling.

Voor de niet-strafrechtelijke afdoeningen geldt dat het nog niet zo eenvoudig is om deze vormen in te zetten tijdens een jeugdstrafprocedure als directe reactie op de gepleegde ernstige strafbare feiten. Het gaat om verschillende organisaties die bij dergelijke beslissingen zijn betrokken (zoals Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming), om gescheiden financieringsstelsels, en om verschillende soorten wetgeving (strafrecht versus civiel- en bestuursrecht voor gesloten jeugdzorg en kinder- en jeugdpsychiatrie). Uit de enquêtes blijkt niet dat deze andere afdoeningsvormen van grote invloed zijn op de toepassing van de zwaarste jeugdsancties. Uit de antwoorden op de open vragen blijkt niet dat andere reacties op ernstige strafbare feiten – zoals psychiatrische behandeling via de Wet BOPZ of gesloten jeugdzorg – een belangrijke rol spelen in de adviserings-, vorderings- en beslissingspraktijk ten aanzien

van de zwaarste jeugdsancties. Wel wordt bij de vraag naar een verklaring van de afname van het aantal PIJ-jongeren en de leegstand in de justitiële jeugdinrichtingen door sommigen de opkomst van de gesloten jeugdzorg als mogelijk aantrekkelijk alternatief voor de PIJ-maatregel genoemd.

4.5 MINDER BELANGRIJKE FACTOREN BIJ DE TOEPASSING VAN DE ZWAARSTE JEUGDSANCTIES

De leeftijd van de verdachte – en in nog sterkere mate het IQ van de verdachte – speelt in de praktijk van adviseren, vorderen en opleggen een minder belangrijke rol. Omdat gevraagd is een prioritering aan te brengen van de meest doorslaggevende straftoemingscriteria en niet om alle criteria uit de voorgelegde lijst op volgorde van belangrijkheid te zetten, kan alleen opgemerkt worden dat deze criteria niet tot de belangrijkste behoorden. We kunnen ons voorstellen dat het IQ van de verdachte een rol speelt bij het beantwoorden van de vraag of de verdachte toerekeningsvatbaar is of niet en dat, indien er sprake is van LVG-problematiek, de behandeling daarbij zal moeten aansluiten. Maar bij het kiezen tussen de verschillende sanctiemodaliteiten is het IQ van de verdachte een factor die niet als een van de belangrijkste wordt genoemd. Leeftijd is ook geen factor die hoog wordt geprioriteerd bij de keuze voor een bepaalde sanctiemodaliteit. Wellicht dat dit aspect verdisconteerd is in andere criteria (als bijvoorbeeld een 12-jarige een zwaar delict pleegt, zal dit als ernstiger worden beschouwd dan wanneer een 17-jarige hetzelfde zware delict pleegt).

De vraag of de verdachte een ondersteunend netwerk heeft, is ook geen factor die als zeer belangrijk wordt genoemd bij het beslissen over een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel of jeugd detentie. Het speelt wel een rol van betekenis wanneer het gaat om een voorwaardelijke modaliteit of om de GBM. Waarschijnlijk omdat deze sanctiemodaliteiten alleen ‘werken’ als positieve voorwaarden in het netwerk aanwezig zijn die een bijzondere voorwaarde zoals MST of FFT tot een succes maken.

4.6 VERSCHILLEN TUSSEN RAPPORTEURS, OFFICIEREN EN RECHTERS

Uit het enquêteonderzoek is duidelijk geworden dat de rapporteurs, de officieren en de rechters meestal een eigen, van de andere respondentengroepen afwijkende prioritering hanteren bij het rangschikken van de beoogde doelen bij een bepaalde sanctie en de criteria die worden gehanteerd bij de keuze voor een bepaalde sanctie. Alleen ten aanzien van de PIJ-maatregel staat behandeling bij alle drie de respondentengroepen als doel ver bovenaan.

Officieren van justitie en rechters lijken binnen hun eigen groep niet zeer veel te verschillen bij het prioriteren van doelen en beslissende factoren ten

aanzien van een zware jeugdsanctie. Dit is anders bij de rapporteurs: daar bestaat een breed scala aan voorkeuren, wat duidt op minder onderlinge overeenstemming over de doelen en indicatiecriteria voor de zwaarste jeugdsancties. De meningen over de beoogde doelen en indicatiecriteria per jeugdsanctie zijn onder deze groep meer verdeeld. Omdat de rapporteurs ook bij de vragen naar de afbakening van de reikwijdte van de zwaarste jeugdsancties in vergelijking met de officieren en rechters het vaakst aangeven dat deze onduidelijk is, lijkt de kennis over de (afbakening van) de zwaarste jeugdsancties voor deze groep nog voor verbetering vatbaar. Hoewel rapporteurs 'slechts' adviseren op basis van psychologisch en psychiatrisch onderzoek, is kennis van het juridische kader van de zwaarste jeugdsancties nodig voor een optimale advisering over de vraag welke zware jeugdsanctie in een concreet geval het meest geëigend is.

Bij deze conclusies moet het volgende worden opgemerkt. Gezien het beperkte aantal respondenten en de wijze van onderzoek (prioritering van de *belangrijkste* doelen en *belangrijkste* criteria) moet er enige terughoudendheid worden betracht bij het doen van uitspraken. Er zijn verschillen, maar die zijn relatief klein. Daarbij moet ook worden opgemerkt dat de verschillen tussen de drie respondentengroepen mede kunnen worden veroorzaakt door de verschillende rollen die rapporteurs, officieren en rechters spelen in het jeugdstrafproces en de verschillende perspectieven van waaruit de keuze voor een bepaalde sanctie wordt gemaakt. Tijdens de expertmeeting¹⁰ bleek dat de experts enig verschil tussen de respondentengroepen dan ook niet als negatief ervaren. Het is belangrijker dat binnen een bepaalde respondentengroep overeenstemming bestaat over de te behalen doelen en te hanteren criteria. Als dat niet gebeurt, kan dat rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid met zich brengen.

4.7 OPTIMALISERING PIJ-INSTROOM DOOR EFFECTIEF GEBRUIK VAN ANDERE BEHANDELMOGELIJKHEDEN

In § 3.6.1. bleek dat de oorzaken van de leegstroom van justitiële jeugdinrichtingen en in het bijzonder de afname van het aantal opgelegde PIJ-maatregelen in de laatste jaren, duiden op het belang van alternatieven voor de PIJ-maatregel. Zo worden de GBM, de gesloten jeugdzorgplaatsing en de opkomst van erkende ambulante behandelprogramma's zoals FFT en MST genoemd als mogelijke oorzaken voor een afname het aantal opleggingen van de PIJ-maatregel. Wellicht is dit hogere aantal opleggingen enkele jaren terug deels te verklaren omdat ook jongeren deze maatregel kregen opgelegd die wel dringend behandeling nodig hadden, maar niet per se gesloten hoefden te worden

10 Zie § 1.4 en Bijlage III.

behandeld, omdat alternatieve niet-vrijheidsbenemende vormen van behandeling niet voorhanden waren.¹¹ In dit verband zouden voornoemde alternatieven positief kunnen bijdragen aan een optimalere instroom van PIJ-jongeren (lees: alleen die jongeren die daadwerkelijk gesloten dienen te worden behandeld).

Uit dit onderzoek blijkt dat op het moment dat er nog niet-vrijheidsbenemende alternatieven (behandeling via GBM of bijzondere voorwaarden) of alternatieven buiten het jeugdstrafrecht (gesloten jeugdzorg, kinder- en jeugdpsychiatrie) voorhanden zijn, de PIJ-maatregel volgens de meeste respondenten uit alle groepen niet geïndiceerd is. Daarnaast geldt dat ook de onvoorwaardelijke jeugddetentie een alternatieve reactie zou kunnen zijn, indien een behandeldoel ontbreekt, voor die jongeren die onwillig zijn of als 'behandelongschikt' worden beschouwd. In dit verband is van belang te benadrukken dat de wetgever de PIJ-maatregel als zwaarder alternatief ten opzichte van de GBM beschouwt voor jongeren die niet willen meewerken aan deskundigenrapportages (zie § 2.3.5). Ook de invulling van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke sanctie verdient meer aandacht, mede in combinatie met een voorwaardelijke PIJ-maatregel. Dit alternatief voor een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel biedt steeds meer kansen nu er steeds meer gedragserkende interventies worden ontwikkeld.

DEEL II - AANBEVELINGEN

4.8 ZWAARSTE JEUGDSANCTIES IN DE WET EN DE PRAKTIJK: NOODZAAK TOT VERBETERINGEN?

4.8.1 Inleiding

Op grond van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de rangorde voor wat betreft de zwaarte van de zwaarste al dan niet voorwaardelijke jeugdsancties op zichzelf genomen zowel op basis van (de bedoelingen van) de wet als in de praktijk over het algemeen duidelijk zijn; zij blijken door rapporteurs, officieren van justitie en strafrechters ongeveer hetzelfde naar zwaarte te worden gerangschikt. Dit neemt niet weg dat een belangrijk deel van de verschillende respondentengroepen aangeeft de afbakening van de afzonderlijke zware jeugdsancties onvoldoende duidelijk te vinden, zodat voor hen niet altijd duidelijk is wat in individuele gevallen de meest geëigende sanctie is. Wellicht heeft dit te maken met de mogelijkheid om alle jeugdsancties te combineren, waardoor in de wet een groot gevarieerd palet aan mogelijkheden

11 Dit werd bevestigd door de experts tijdens de expertmeeting.

wordt geboden, met daarbij nog de mogelijkheid om sancties (geheel of gedeeltelijk) voorwaardelijk op te leggen.

Als we vervolgens kijken naar de concrete doelen per zware jeugdsanctie – PIJ-maatregel, jeugddetentie en GBM – dan blijken deze in de wet en de wetsgeschiedenis daarover minder duidelijk te zijn. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze doelen door de verschillende respondentengroepen op enigszins verschillende wijze worden ingevuld en dat zij verschillende criteria hanteren bij beslissingen over deze sancties. Dit roept de vraag op of deze wettelijke onduidelijkheid en deze verschillen in de praktijk aanleiding zouden moeten zijn voor een betere afstemming tussen de algemene doelen van de wetgever en concrete criteria voor oplegging van zware jeugdsancties. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden vormgegeven door de wettelijke afbakening tussen deze zwaarste jeugdsancties (het normatief afwegingskader) aan te passen. Dan zouden ofwel de wettelijke criteria voor oplegging moeten worden aangepast dan wel moeten worden aangevuld, ofwel zou op andere wijze – bijvoorbeeld door beleidsregels op te stellen – meer duidelijkheid moeten worden geboden over de verschillende doelen van de zwaarste jeugdsancties.

Hieronder doen wij – in aanvulling op de eerdere aanbevelingen tot verder onderzoek – verschillende aanbevelingen die te categoriseren zijn als bescheiden, minder bescheiden en ambitieus. Daarbij zoeken wij een balans tussen enerzijds het sanctioneren op maat, toegesneden op de individuele jongere en zijn kenmerken en (behandel)behoefte en anderzijds het naleven van grondbeginselen die gelden voor een ieder die met het strafrecht in aanraking komt, namelijk de beginselen van legaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en transparantie, en die maken dat in algemene zin voldoende duidelijk moet zijn in welk geval welke sanctie kan worden of daadwerkelijk wordt toegepast. Wij zullen in onze aanbevelingen op basis van de bevindingen uit ons onderzoek ook nader ingaan op aspecten die in mindere of meerdere mate van invloed zijn op een optimale PIJ-instream, zoals een efficiënte toepassing van de GBM.

Voordat wij de drie categorieën aanbevelingen presenteren, besteden wij enkele overwegingen ten aanzien van twee relevante juridische aspecten: strafdelen en wettelijke criteria.

4.8.2 Beoogde doelen en de wet

De resultaten uit dit onderzoek laten zien dat in de wet geen expliciete doelen die met een bepaalde sanctie zouden moeten worden bereikt, staan genoemd. Dit biedt rapporteurs, officieren en rechters de ruimte zelf te bepalen welk doel of welke doelen moet(en) worden beoogd en welke sanctie daartoe het meest geschikt is. Dit onderzoek laat zien dat de drie respondentengroepen deze ruimte op enigszins verschillende wijze invullen. De resultaten zijn voor ons echter geen aanleiding om de aanbeveling te doen om de *doelen* van de

afzonderlijke zwaarste jeugdsancties in het Wetboek van Strafrecht vast te leggen door deze voor elke jeugdsanctie te formuleren. Naar de mening van de onderzoekers, die werd ondersteund door de experts,¹² is dit niet noodzakelijk en is de praktische meerwaarde twijfelachtig. De doelen van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties zijn reeds gegeven door artikel 2 lid 2 Bjj (beveiliging, opvoeding, resocialisatie en, indien van toepassing, behandeling) en de primaire doelstelling van de GBM lijkt gegeven door de benaming van deze maatregel: 'maatregel betreffende het gedrag' in samenhang met het in de wet opgenomen hulpverleningscriterium. Ook blijkt voldoende uit het Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen welke doelen worden nagestreefd met de GBM (zie bijvoorbeeld artikel 4 van dat Besluit waarin de wetgever ingaat op de GBM als instrument voor verplichte nazorg). Daarnaast kan worden verdedigd dat de doelstellingen van jeugddetentie ten opzichte van de PIJ-maatregel en de GBM voldoende voortvloeien uit het dogmatische onderscheid tussen straf en maatregel. Overigens is het niet per se noodzakelijk om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de doelen die wel of niet bij een bepaalde sanctie horen. Per sanctie kunnen meerdere doelen gelden die in de kern dienen te worden gezien in het licht van de pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht (vergelijk ook artikel 40 lid 1 IVRK). En ondanks dat het niet altijd eenvoudig is om de precieze doelstelling van de afzonderlijke jeugdsancties te herleiden uit de wet, bieden de wettelijke criteria in beginsel voldoende aanknopingspunten en lijkt de praktijk deze ook als zodanig te gebruiken: behandeling in gesloten setting (vanwege het gevaarscriterium) als hoofddoel voor de PIJ-maatregel; behandeling en heropvoeding in ambulante of niet-vrijheidsbenemende residentiële kader als hoofddoelen voor de GBM; en vergelding en speciale en generale preventie als hoofddoelen voor de jeugddetentie. Wel zouden wij de wetgever in overweging willen geven in het Wetboek van Strafrecht de pedagogische doelstelling van het jeugdstrafrecht te codificeren, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij artikel 40 IVRK.

Verder neemt het voorgaande niet weg dat de doelen bij het adviseren, vorderen en opleggen door rapporteurs, officieren en rechters transparanter zouden moeten zijn. Beslissers die oordelen over de meest geëigende jeugdsanctie moeten zich niet alleen bewust zijn van de doelen die zij met een bepaalde sanctie beogen, maar moeten dit ook transparant maken in rapportages, requisitoir en vonnis.¹³ Er zou meer invulling moeten en kunnen worden gegeven aan de rechterlijke motiveringsplicht ten aanzien van de doelen die met een opgelegde (combinatie van) jeugdsanctie(s) worden beoogd, bijvoorbeeld door aanscherping van artikel 359 Sv. Dit zou tevens handvatten bieden bij de controle op de tenuitvoerlegging van jeugdsancties, in het bijzonder op de realisatie van de doelstellingen daarvan.¹⁴

12 Zie Bijlage III.

13 Zie Schuyt 2009, p. 310-311.

14 Vgl. De Jonge 2008; Liefwaard 2008; en § 4.9.2.

4.8.3 Aanpassing wettelijke criteria en aanbrenge rangorde

Voor wat betreft de *beslissingscriteria* valt te overwegen om deze duidelijker te integreren in de wettelijke bepalingen die gelden voor de zwaarste jeugdsancties.¹⁵ De wettelijke criteria voor de zwaarste jeugdsancties zouden op verschillende onderdelen kunnen worden aangepast dan wel aangescherpt. Daarbij zou onder andere kunnen worden gekeken naar het voorlopige hechtenis criterium bij de PIJ-maatregel. Geeft dit nog voldoende aan dat het moet gaan om de zwaarste jeugdsanctie voor ernstige strafbare feiten? Ook verdient de vraag aandacht of de wet niet sterker zou moeten aangeven welke straf of maatregel vrijheidsbeneming met zich kan brengen en welke uitdrukkelijk niet. De wetgever zou de sancties kunnen onderverdelen in vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties. In het verlengde hiervan zou de beantwoording van de vraag of vrijheidsbeneming noodzakelijk is in het individuele geval moeten worden afgedwongen door in de wet duidelijker op te nemen dat een dergelijke sanctie enkel in het uiterste geval en voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast (vgl. artikel 37 aanhef, onder b IVRK). In het licht van artikel 359 Sv zou een dergelijke bepaling tevens impliceren dat de rechter expliciet moet motiveren waarom vrijheidsbeneming in het onderhavige geval noodzakelijk is (Zijn er geen alternatieven? Of valt er van die alternatieven onvoldoende te verwachten?). In het kader van de PIJ-maatregel zou een dergelijk noodzakelijkheids criterium in dit opzicht een belangrijke aanvulling kunnen zijn op het huidige gevaarscriterium en hulpverleningscriterium.

Voor de PIJ-maatregel geldt dat het gevaarscriterium wel duidelijk is, maar dat het hulpverleningscriterium ('de PIJ-maatregel is in het belang van een zo gunstig mogelijke ontwikkeling van de verdachte') zou kunnen worden aangescherpt om duidelijk(er) te maken dat de PIJ-maatregel door de wetgever is bedoeld voor jeugdigen die op basis van behandeling een plaatsing in gesloten setting nodig hebben omdat lichtere alternatieven ontbreken, niet zullen werken of niet hebben gewerkt. De combinatie van een ernstig strafbaar feit, gevaarlijkheid én noodzaak tot behandeling op basis van disfunctioneren van de jongere die vrijheidsbeneming noodzakelijk maakt, legitimeert een PIJ-maatregel.

Het is verder te overwegen om een rangorde aan te brengen in de jeugdsancties, zoals dat in het volwassenenstrafrecht wel is gedaan,¹⁶ maar wij zijn van mening dat dit niet wegneemt dat door middel van voorwaardelijke

15 Ten Berge e.a. 2009 gaan nog verder en doen de aanbeveling om te komen tot een 'wegingslijst' van indicatiecriteria die rapporteurs een duidelijker kader biedt en zorgt voor betere afstemming tussen rapporteurs en rechters, omdat uit hun onderzoek blijkt dat de drie wettelijke gronden voor de PIJ-maatregel weinig houvast bieden voor de advisering en oplegging van de PIJ-maatregel. Hoewel wij geen 'wegingslijst' zouden willen integreren in de wettelijke bepalingen, zien wij wel reden om de gronden voor de PIJ-maatregel op onderdelen aan te scherpen en aan te vullen.

16 Art. 61 juncto 9 Sr.

modaliteiten en de mogelijkheden om sancties te combineren een dergelijke rangorde wederom diffuus kan worden. Wij stellen dan ook niet voor om dit te doen.

Behalve een aanscherping van (onderdelen van) de wettelijke criteria die gelden voor de zwaarste jeugdsancties, zijn andere acties nodig om een duidelijke afbakening van de zwaarste jeugdsancties en eenduidiger toepassing daarvan in de rechtspraktijk te garanderen. Hierbij valt te denken aan beleidsnotities (bijvoorbeeld een aanwijzing van het OM en/of een beleidsnotitie van het Ministerie van Justitie), deskundigheidsbevordering via scholing over de toepassing van de zwaarste jeugdsancties (via het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) voor officieren van justitie en strafrechters, via het NIFP voor de rapporteurs) en een betere motivering door rapporteurs, officieren van justitie en strafrechters bij beslissingen over de zwaarste jeugdsancties in rapportage, requisitoir en vonnis. Uit dit onderzoek is duidelijk geworden dat de criteria die rapporteurs, officieren en rechters hanteren bij beslissingen over zware jeugdsancties, niet geheel overeenkomen en op sommige onderdelen zelfs van elkaar afwijken. Dat hoeft niet erg te zijn, maar het onderstreept de noodzaak dat deze groepen professionals bij beslissingen over (zware) jeugdsancties transparant(er) worden ten aanzien van de criteria die zij gebruiken bij het adviseren, vorderen of opleggen van zware jeugdsancties. Ook bij combinaties van jeugdsancties is helderheid van groot belang: wat wordt precies beoogd met een specifieke combinatie van sancties en welke doelen worden nagestreefd en welke factoren wegen in een concrete zaak bij sanctietoemeting het zwaarst? Voor een (verdere) ontwikkeling van een deugdelijk jeugdsanctiestelsel waarin de verschillende sancties voldoende kunnen worden onderscheiden, is het noodzakelijk dat deze factoren die in de uitvoeringspraktijk met jeugdsancties worden gebruikt, duidelijk zijn en kenbaar worden gemaakt aan de verdachte en andere betrokkenen in een strafrechtelijke procedure, zoals ouders en slachtoffers. Een betere motivering kan daaraan bijdragen. Met het project PROMIS is in de rechtsprekende macht inmiddels een belangrijke stap in deze richting gezet.¹⁷

4.9 VERSCHILLENDE ROUTES NAAR EEN TOEKOMSTBESTENDIG JEUGDSANCTIE- STELSEL

Als we ons concentreren op de doelen voor de zwaarste onvoorwaardelijke jeugdsancties, dan blijkt uit dit onderzoek dat de doelen van de wetgever in de praktijk in belangrijke mate in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever worden toegepast. Tegelijkertijd is het voor de rapporteurs, officieren van justitie en rechters niet altijd even duidelijk wat de wetgever met de PIJ-maatregel, de jeugd-detentie en de GBM precies beoogt en wat de reikwijdte

¹⁷ Zie hierover nader: Schuyt 2009, p. 318.

en de afbakening van de verschillende jeugdsancties zijn. Meer duidelijkheid hierover is van belang voor een optimale PIJ-instroom. Daarom vinden wij het wenselijk dat wordt nagedacht over het aanbrengen van verbeteringen ten aanzien van het normatief afwegingskader. Wij geven hiertoe een belangrijke aanzet en presenteren een drietal routes: *een bescheiden route*, die zich beperkt tot een verdere consolidatie van de bestaande wetgeving in de praktijk, *een minder bescheiden route*, die volgens ons in elk geval zal moeten worden gevolgd, waarin de wetgever de wet aanpast op een aantal tekortkomingen en enkele andere acties worden ondernomen, en *een ambitieuze route*, die de vraag naar de verhouding tussen de PIJ-maatregel en andere zware jeugdsancties plaatst in een breder perspectief, te weten het gehele Nederlandse jeugdsanctiepakket en andere, niet-strafrechtelijke reacties op delinquent gedrag.

4.9.1 Een bescheiden route: consolidatie van de bestaande wetgeving en verbetering van de uitvoering

Kennisbevordering organiseren over afbakening en doelen jeugdsancties

Dit onderzoek maakt duidelijk dat de deelnemende rapporteurs, officieren van justitie en rechters niet allemaal even goed op de hoogte zijn van de afbakening en doelen van de zwaarste jeugdsancties. Vooral onder rapporteurs valt op dat velen maar weinig of niet bekend zijn met de bedoelingen van de wetgever ten aanzien van de PIJ-maatregel, de jeugddetentie en de GBM. Aangezien het jeugdsanctiestelsel sinds 1995 slechts op kleine onderdelen is herzien – tot de invoering van de GBM in 2008 – is er al sinds lange tijd voor de wetgever geen aanleiding geweest om zich duidelijk uit te spreken over de doelen van de verschillende jeugdsancties en hun onderlinge verhouding. Informatie hierover is dan ook niet gemakkelijk op te vragen of na te slaan. De onderzoeksresultaten die voortvloeien uit de juridische analyse bij dit onderzoek (hoofdstuk 2) zouden kunnen worden gebruikt om meer scholingsmateriaal te ontwikkelen voor rapporteurs (via het NIFP) en voor officieren en rechters (via SSR). Cursussen moeten systematisch worden aangeboden en gevolgd, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de toepassing van de kennis op concrete casus.¹⁸ Hiermee kan tegelijk aandacht worden gevraagd onder deze groepen naar meer transparantie over de door hen beoogde doelen van jeugdsancties bij rapportage, vordering en oplegging van één of meer sancties door het beter motiveren van beslissingen hieromtrent. Daarnaast is goed schriftelijk voorlichtingsmateriaal en naslagwerk nodig voor rapporteurs,

18 Zie in dit verband de in ontwikkeling zijnde notitie 'De jeugdrechter: van casus naar gestructureerd beslissen' van SSR (oktober 2010, opgesteld door A. van Montfoort & T. Liefwaard).

officieren en strafrechters.¹⁹ Overigens zou de kennisbevordering zich ook moeten uitstrekken tot de advocatuur.

Beleidsdocument jeugdsancties ontwikkelen

Vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie zou meer duidelijkheid over de afbakening, reikwijdte en doelen van de PIJ-maatregel, de jeugddetentie en de GBM kunnen worden geïnitieerd door middel van het opstellen van een helder beleidsdocument waarin de verschillende sancties in verhouding tot elkaar worden gepresenteerd en de bedoelingen van de wetgever expliciet(er) worden geformuleerd. De onderzoeksresultaten uit dit onderzoek kunnen daarvoor een basis bieden. Dit beleidsdocument zou handvatten bieden voor rapporteurs, officieren en rechters bij de toepassing van jeugdsancties. Ook zou vanuit het OM een Aanwijzing kunnen worden geïnitieerd waarin duidelijk(er) wordt wat vanuit het OM met de verschillende zware jeugdsancties wordt beoogd: welke doelen staan voorop bij de zwaarste jeugdsancties in onvoorwaardelijke of voorwaardelijke modaliteit, welke factoren (indicatiecriteria) wegen zwaar mee bij beslissingen over zware jeugdsancties en hoe verhouden de zware jeugdsancties zich tot elkaar?

Voor beide aanbevelingen (actie vanuit de wetgever en vanuit het OM) geldt dat indien een beleidsdocument over de bedoeling van jeugdsancties wordt ontwikkeld, het voor de hand ligt om hierin niet alleen de zwaarste jeugdsancties te verwerken, maar voor het gehele jeugdsanctiepakket nadere instructies te ontwikkelen voor de (bedoeling met de) toepassing daarvan. Het zou een gemiste kans zijn als slechts de zwaarste jeugdsancties nader worden verduidelijkt.

Optimaliseren implementatie GBM

Voor het optimaliseren van de PIJ-instroom is het belangrijk dat ook de alternatieve mogelijkheden tot behandeling voor jongeren die ernstige strafbare feiten plegen optimaal zijn, zodat de PIJ-maatregel daadwerkelijk als een uiterste middel en voor de juiste jongeren wordt gebruikt. Uit dit onderzoek blijkt dat vooral over de GBM nog veel onduidelijkheid bestaat en dat deze nieuwe behandelmaatregel in de praktijk nog onvoldoende is ontwikkeld en tot zijn recht komt. Er zal dan ook moeten worden geïnvesteerd in een verbetering van de implementatie van de GBM. Uit recent onderzoek ten aanzien van de GBM blijkt dat de betrokken ketenpartners die belast zijn met de voorbereiding van een GBM (Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg) beter zullen moeten worden toegerust en opgeleid om deze

19 Vgl. Kelk die eerder de suggestie deed om een 'handzaam en overzichtelijk strafrechtelijk sanctieboekje' te ontwikkelen voor rechters; Kelk 2001. Zie hierover ook Ten Berge & Verberk (nog te verschijnen).

taak op uniforme wijze te vervullen,²⁰ zonder dat sprake is van lange wachttijden voor het voorbereiden van een GBM-advies. Zoals ook is aangegeven in diverse literatuur zal daarbij een voldoende aanbod aan erkende behandelprogramma's nodig zijn, zodat de GBM voldoende stevig kan worden ingevuld als passend, maar lichter alternatief voor een PIJ-maatregel. Gebeurt dit niet, dan zal er volgens ons ook onduidelijkheid blijven bestaan over het verschil tussen een GBM en een voorwaardelijke jeugdsanctie met bijzondere voorwaarden. De GBM is door de wetgever nu juist bedoeld als zwaardere variant, en moet dan ook een zwaarder behandelprogramma bieden dan wanneer bijzondere voorwaarden worden opgelegd. Dit kan bijvoorbeeld via het stellen van wettelijke termijnen (maximaal zes maanden bij bijzondere voorwaarden en minimaal zes maanden bij GBM), conform de bedoelingen van de wetgever.²¹ Dit zou evenwel een wetswijziging met zich moeten brengen.

4.9.2 Een minder bescheiden route: aanpassing van de zwaarste jeugdsancties op de gesignaleerde tekortkomingen

Wettelijke criteria PIJ-maatregel aanpassen

Zoals hierboven reeds is geschetst, zouden de in de wet opgenomen cumulatieve criteria voor de PIJ-maatregel (artikel 77s Sr: delictscriterium, gevaarscriterium en hulpverleningscriterium) kunnen worden aangescherpt. Hierbij zijn we met name ingegaan op de noodzaak tot vrijheidsbeneming. Ten aanzien van het delictscriterium (het moet gaan om een misdrijf, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten) is het belangrijk te constateren dat sinds 1995 ook ten aanzien van lichtere delicten voorlopige hechtenis mogelijk is (artikel 67 lid 1 en 2 Sr); een voorbeeld betreft eenvoudige mishandeling (artikel 300 lid 1 Sr). Dit houdt in dat de PIJ-maatregel al voor relatief lichte delicten kan worden opgelegd, indien tevens is voldaan aan het gevaarscriterium en het hulpverleningscriterium. Voor de GBM is het delictscriterium zo uitgewerkt, dat de GBM kan worden opgelegd als 'de ernst van het begane misdrijf of de veelvuldigheid van de begane misdrijven of voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf hiertoe aanleiding geven'. Dit is een nadere uitwerking van het delictscriterium waarmee de ernst en/of veelvuldigheid van een misdrijf een verdere

20 Uit het onderzoek van Buysse e.a. (2010) naar overwegingen voor het adviseren van een GBM blijkt o.a. dat de overwegingen die medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming maken bij het adviseren van een GBM voor een deel gebaseerd zijn op beeldvorming, maar dat sommige beelden niet blijken te kloppen met de wettelijke mogelijkheden voor de GBM en de praktijk met de GBM, zoals de één op één vervangende jeugd detentie (p. 39, 45). Ook blijkt het verschil tussen een GBM-advies en het advies voor een voorwaardelijke straf met een Maatregel van Hulp en Steun met bijzondere voorwaarden niet altijd even duidelijk (p. 43). Uit het onderzoek van Significant (2009) naar de GBM blijkt o.a. dat er in de regio's en bij betrokken organisaties verschillende definities over de doelgroep zijn.

21 *Kamerstukken II 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 22-23.*

selectie aanbrengt, ofschoon ook *first offenders* een GBM opgelegd kunnen krijgen. Het lijkt ons op zijn plaats om het delictscriterium ten aanzien van de PIJ-maatregel ook op soortgelijke wijze nader uit te werken, waarmee duidelijk wordt dat het moet gaan om ernstiger misdrijven, waarbij lichtere misdrijven niet meer kunnen leiden tot een PIJ-maatregel.

Het hulpverleningscriterium van de PIJ-maatregel biedt eveneens de mogelijkheid om in relatief lichte gevallen (als bovendien sprake is van het delictscriterium en het gevaarscriterium) een PIJ-maatregel op te leggen. De maatregel kan immers worden toegepast indien dit 'in het belang [is] van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte' (artikel 77s lid 1 sub c Sr). Dit criterium is precies gelijk aan het hulpverleningscriterium dat geldt voor de GBM. Dit komt ons merkwaardig voor, de PIJ-maatregel is immers een zwaardere en bovendien een vrijheidsbenemende jeugdsanctie. Tevens kan dit leiden tot onduidelijkheid over de verschillende doelen en de afbakening tussen de PIJ-maatregel en de GBM. Wij vinden het dan ook wenselijk dat het hulpverleningscriterium van de PIJ-maatregel scherper wordt geformuleerd. De experts²² hebben echter aangegeven een dergelijke verzwaring van de huidige criteria niet toe te juichen, aangezien hiermee alleen de echt zware gevallen een PIJ-maatregel opgelegd kunnen krijgen.

Noodzaak tot vrijheidsbeneming als wettelijk criterium voor PIJ-maatregel toevoegen
Uit de enquêtes blijkt dat de afweging 'wel of geen vrijheidsbeneming' cruciaal is bij de keuze tussen de meest ingrijpende jeugdsancties. Voor de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel geldt dat de noodzaak tot vrijheidsbeneming voorop moet staan; als deze niet aannemelijk kan worden gemaakt, is een GBM of een voorwaardelijke PIJ-maatregel de geëigende maatregel. Hoewel er vanuit mag worden gegaan dat de wetgever een toetsing aan de noodzakelijkheid van de vrijheidsbeneming voor ogen heeft bij een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel, is de wet hier niet expliciet in. Wij stellen daarom voor dit noodzakelijkheids-criterium toe te voegen aan de wettelijke criteria van de PIJ-maatregel (artikel 77s Sr). Analoog aan de grond voor gesloten jeugdzorg (artikel 29b lid 3 Wjz) zou kunnen worden gekozen voor een bepaling zoals: 'Een PIJ-maatregel kan bovendien enkel worden opgelegd indien deze naar het oordeel van de rechtbank noodzakelijk is om te voorkomen dat de jeugdige zich aan zijn behandeling die hij nodig heeft zal onttrekken'.

Het noodzakelijkheids-criterium zou als aanvulling moeten gelden op het hulpverleningscriterium en het gevaarscriterium. De vraag of vrijheidsbeneming noodzakelijk is, wordt in dat geval gekoppeld aan het criterium van adequate hulpverlening/behandeling ter afwending van het gevaar. Met het opnemen van dit criterium wordt het verschil tussen de onvoorwaardelijke

22 Zie § 1.4 en Bijlage III.

PIJ-maatregel enerzijds en de GBM en voorwaardelijke PIJ-maatregel anderzijds beter benadrukt.

Overigens geldt ook voor de onvoorwaardelijke jeugddetentie dat de vrijheidsbeneming noodzakelijk moet zijn. Is dit niet het geval, dan is een voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden of bijvoorbeeld een taakstraf de meest passende wijze van afdoening. Het is aan de rechter om dit af te wegen in het licht van de doelstellingen van de jeugddetentie (zie artikel 2 lid 2 Bjj).

Met toevoeging van een noodzakelijkheids criterium wordt de praktijk gecodificeerd. Immers, uit het enquêteonderzoek blijkt dat de noodzaak tot vrijheidsbeneming een van de belangrijkste criteria is bij de uiteindelijke keuze voor een PIJ-maatregel als *last resort*. De experts²³ hebben aangegeven dat een apart criterium daarom overbodig is. De onderzoekers zijn echter van mening dat met het opnemen van deze aanscherping het onderscheid tussen de PIJ-maatregel en niet-vrijheidsbenemende sancties of sanctiemodaliteiten duidelijker wordt. Bovendien bevat een expliciet criterium een duidelijke instructie tot een uitdrukkelijke afweging en motivering ten aanzien van de vraag waarom in bepaalde gevallen oplegging van een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel de beste optie is en waarom niet (meer) kan worden volstaan met ambulante alternatieven.

Belang van zicht en controle op uitvoering PIJ-maatregel

Sanctiedoelen en wettelijke criteria van jeugdsancties spelen ook een rol bij een eventuele verlenging van de PIJ-maatregel (en ook de GBM). Ten aanzien van de voortduring van de PIJ-maatregel en de uitstroom van PIJ-jongeren is het belangrijk dat er niet alleen voldoende zicht, maar ook controle is op de uitvoering van de PIJ-maatregel en de voortgang van de behandeling.²⁴ Pas als kan worden aangetoond dat de door de wetgever én de rechter beoogde doelen worden uitgevoerd en nageleefd – waarbij daadwerkelijke en passende behandeling bij de PIJ-maatregel centraal staat – kan de (voortduring van de) vrijheidsbeneming die met een PIJ-maatregel gepaard gaat, worden gelegitimeerd. Bij een daadwerkelijke uitvoering van de beoogde doelen met een PIJ-maatregel kan ook invulling worden gegeven aan de vraag of verlenging van de PIJ-maatregel en daarmee vrijheidsbeneming nog steeds noodzakelijk is. Het kwam in de praktijk voor dat het begin van de behandeling lang op zich liet wachten met als gevolg dat de kans op een verlenging van de behandel-

23 Zie § 1.4 en Bijlage III.

24 Een en ander is ook van belang in het licht van het voorschrift om een vrijheidsstraf of -maatregel niet langer dan strikt noodzakelijk te laten voortduren. In dit verband kan een beter toetsingskader om het verloop van de sanctie te beoordelen van belang zijn voor het gebruik van de wettelijke mogelijkheid van tussentijdse beëindiging van de PIJ-maatregel of jeugddetentie (zie art. 77s lid 8 resp. 77j lid 4 Sr); zie ook Liefwaard 2008; vgl. art. 37 IVRK.

maatregel eerder groter werd dan kleiner²⁵ en het is niet uitgesloten dat dit niet nog af en toe voorkomt. Hiermee kan de legitimiteit van de (voortzetting van de) PIJ-maatregel onder druk komen te staan.

Daarbij zou nog kunnen worden nagedacht over een verdere concretisering van doelen door de jeugdstrafrechter op basis van de adviezen van rapporteurs, zoals: welk soort behandeling is voor deze verdachte passend? Waar zou deze behandeling moeten worden uitgevoerd? Een (strengere) controle op de uitvoering van de PIJ-maatregel zou kunnen worden verricht door het OM of door de rechtsprekende macht. Ook kunnen de criteria voor verlenging worden aangescherpt ten opzichte van de criteria voor oorspronkelijke oplegging, waarbij gedacht kan worden aan nadere specificering van de vraag waarom behandeling in vrijheidsbeneming nog steeds noodzakelijk is. Tot slot kan een en ander ook van belang zijn ingeval de Minister van Veiligheid en Justitie overweegt de PIJ-maatregel voortijdig te beëindigen op grond van artikel 77s lid 8 Sr.

4.9.3 Een ambitieuze route: bezinning op het Nederlandse jeugdsanctiestelsel en niet-strafrechtelijke reacties op delinquent gedrag van minderjarigen

De twee hiervoor gepresenteerde routes gaan uit van de keuze om dicht bij de actuele situatie te blijven en om, gegeven de uitkomsten van dit onderzoek, van daaruit relatief kleine stappen in de gewenste verbeterrichting te zetten. Toch willen wij hier ook aandacht vragen voor een ambitieuzer aanpak tot een (her)bezinning op het Nederlandse jeugdsanctiestelsel en niet-strafrechtelijke reacties op delinquent gedrag van minderjarigen. Een grondige (her)bezinning kan tevens dienen om de discussie over de plannen van het huidige kabinet (oktober 2010) tot invoering van een adolescentenstrafrecht voor 15-23-jarigen te voeden. De tijd is rijp voor een grondige bestudering van het huidige jeugdsanctiestelsel om de volgende redenen.

De afgelopen jaren is er in het jeugdstrafrecht veel beweging. Zoals in dit onderzoek is beschreven, is in 2008 de GBM ingevoerd. Deze maatregel maakt ambulante behandeling met een plan van aanpak op maat voor elke verdachte mogelijk, met daarbij de jeugd detentie achter de hand indien de verdachte zich niet houdt aan de afspraken. De GBM als maatregel is direct gekoppeld aan een straf bij niet-naleving van de voorwaarden. Samen met de wettelijke invoering van de GBM zijn ook alle combinaties van jeugdsancties mogelijk gemaakt. Dit biedt alle ruimte voor het straffen op maat, toegesneden op de persoon van de dader. Daarmee is de afbakening tussen allerhande mogelijke combinaties van jeugdsancties minder duidelijk geworden en de taak van de betrokken professionals bepaald niet eenvoudiger. Anno 2010 is een wetsvoor-

25 Liefwaard 2008, p. 407 e.v. met verwijzing naar o.m. de jurisprudentie van de beroepscommissie van de RSJ t.a.v. de PIJ-passantenproblematiek.

stel aanhangig (31 915) waarmee het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen wordt opgeheven. Voor alle jongeren die in justitiële jeugdinrichtingen verblijven – zowel op grond van de jeugddetentie (straf) als van de PIJ-maatregel – wordt straks in beginsel behandeling aangeboden. De wetgever noemt als doel bij dit voorstel dat ook jeugdigen bij wie de vrijheidsbenemende titel niet in een behandelverplichting voorziet, terwijl de specifieke gedragsproblematiek tot zodanige behandeling wel aanleiding geeft, toegang krijgen tot de noodzakelijke hulp.²⁶ Een andere wijziging uit dit wetsvoorstel is een verplichte vorm van nazorg voor jeugdigen die met een jeugddetentie of PIJ-maatregel in een justitiële jeugdinrichting hebben verbleven. Hiertoe wordt de duur van de PIJ-maatregel verlengd tot drie jaar, zodat de jongere na twee jaar in gesloten setting te hebben verbleven, nog een jaar verplichte nazorg kan worden opgelegd onder de paraplu van de PIJ-maatregel. De maximale duur van de PIJ-maatregel wordt dan ook verlengd tot zeven jaar.

Naast deze ontwikkelingen in het jeugdsanctiestelsel en de tenuitvoerlegging daarvan is in 2008 een einde gemaakt aan de zogenaamde samenplaatsing van jongeren op civielrechtelijke en strafrechtelijke titel in dezelfde justitiële jeugdinrichtingen en zijn gesloten jeugdzorg accommodaties ontwikkeld om jongeren met een machtiging gesloten jeugdzorg daar voortaan gescheiden te plaatsen van jeugdigen die met het strafrecht te maken krijgen. De praktijk lijkt echter weerbarstiger: recent onderzoek wijst uit dat de groep jeugdigen in de gesloten jeugdzorg een ‘zwaardere’ groep is dan was beoogd, en sprake is van meer problemen en criminele activiteiten dan de jongeren die vóór 2008 via een machtiging gesloten uithuisplaatsing in de justitiële jeugdinrichtingen werden geplaatst.²⁷ Omdat het aantal PIJ-maatregelen de laatste jaren sterk is afgenomen en sprake is van leegstand in de justitiële jeugdinrichtingen, terwijl de capaciteitsbehoefte van gesloten jeugdzorg toeneemt, is niet uitgesloten dat sprake is van een aanzuigende werking ten aanzien van de gesloten jeugdzorg, als niet-strafrechtelijk alternatief voor behandeling van jeugddelinquenten. Het zou goed zijn om hier nader onderzoek naar te doen.²⁸

Recent sociaalwetenschappelijk onderzoek dat in dit onderzoeksrapport is gepresenteerd, toont aan dat bij een zeer hoog percentage van jongeren die met het strafrecht en detentie te maken krijgen, sprake is van gedragsproblemen en psychische stoornissen.²⁹ Een belangrijke groep van deze jongeren krijgt geen PIJ-maatregel opgelegd, maar een jeugddetentie, terwijl naar ver-

26 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 915, nr. 3, p. 1.

27 Onderzoek van Praktikon & Universiteit Nijmegen uit 2010 wijst uit dat 100% van de jongeren in de gesloten jeugdzorg externaliserende problemen heeft; in 2005 was dit nog 72%. Ook is onder deze groep jongeren sprake van veel politiecontacten, geweld in het gezin en drugsgebruik. Van de onderzochte jongeren heeft 60% een vriendenkring waar criminele activiteiten worden verricht; Van Dam e.a. 2010.

28 Zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 24 587, nr. 379 met als bijlage ‘Onderbezetting justitiële jeugdinrichtingen, 12 maart 2010’.

29 Zie o.a. Vreugdenhil 2003.

wachting op basis van de ernstige psychische stoornissen voor veel meer van deze jongeren een PIJ-maatregel zou moeten zijn geïndiceerd. In de justitiële jeugdinrichtingen zou volgens Doreleijers & Fokkens naast aandacht voor opvoedingsproblemen, vooral veel meer aandacht voor de behandeling van ernstige psychiatrische stoornissen moeten zijn.³⁰ De behandelingscomponent in het jeugdstrafrecht lijkt nog onvoldoende effectief ontwikkeld en de komende jaren zou veel meer moeten worden geïnvesteerd in adequate diagnostiek en voldoende, intensieve, passende en effectieve behandelmethoden voor zware jeugddelinquenten.

Bovengenoemde ontwikkelingen lijken nauwelijks in samenhang te zijn geïnitieerd en bestudeerd. Tegelijkertijd zijn deze ontwikkelingen van invloed op (de toepassing van) het jeugdsanctiestelsel. Dit roept vragen op als: moet er in het jeugdstrafrecht onderscheid blijven bestaan tussen straffen en maatregelen, nu deze afbakening in de afgelopen jaren steeds diffuser is geworden (vergelijk de GBM die is gekoppeld aan een jeugddetentie bij niet-naleving van de voorwaarden) en misschien nog diffuser wordt door het verdwijnen van het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen, terwijl ook uit dit onderzoek blijkt dat voor een deel van de ondervraagde rapporteurs, officieren van justitie en jeugdstrafrechters dit onderscheid geen belangrijke rol speelt? Of moeten we toe naar een systeem waarin de PIJ-maatregel en de jeugddetentie worden geïntegreerd tot één vrijheidsbenemende behandelingsaanpak waarbij behandeling meer of minder intensief kan worden uitgevoerd, afhankelijk van de persoon van de dader? En is er dan nog een rol weggelegd voor bijvoorbeeld het proportionaliteitsbeginsel (vergelijk artikel 40 lid 4 IVRK)? En hoe verhoudt de behandeling in het jeugdstrafrecht zich tot behandeling via de gesloten jeugdzorg of de kinder- en jeugdpsychiatrie? Een grondige bestudering van de verschillende vormen van behandeling in gesloten setting via het strafrecht, het civiel recht en het bestuursrecht waarbij de vraag centraal staat of deze gescheiden behandeltrajecten voor jongeren niet (beter) kan worden geïntegreerd lijkt ons daarbij zeer wenselijk. Ook kan in dat kader worden onderzocht of het wenselijk is dat de gesloten jeugdzorg, kinder- en jeugdpsychiatrie en de gesloten behandeling via het jeugdstrafrecht (PIJ-maatregel) meer communicerende vaten worden, en zo ja, op welke wijze dit kan worden gerealiseerd.

Het voert te ver om deze ambitieuze route hier volledig uit te werken en recht te doen aan alle vragen die kunnen worden opgeworpen en aspecten die aan de orde kunnen worden gesteld. Naar ons idee zijn er argumenten zowel vanuit de theorie en dogmatiek als vanuit de praktijk en empirie om te komen tot een bezinning van het Nederlandse jeugdsanctiestelsel, waarbij ook aandacht wordt besteed aan niet-strafrechtelijke reacties op delinquent gedrag van minderjarigen. Het jeugdsanctiestelsel heeft de laatste decennia volop in de aandacht gestaan, de huidige staat heeft fundamenten van meer

30 Doreleijers & Fokkens 2010, p. 40.

dan honderd geleden en kan bogen op adviezen van staatscommissies en tal van maatschappelijke en wetenschappelijke discussies. Aan het eind van 2010 is het jeugdstrafrecht er niet eenvoudiger op geworden, noch qua wetgeving noch qua rechts- en uitvoeringspraktijk. Tegelijk heeft het nieuwe kabinet in het regeerakkoord 2010 het voornemen kenbaar gemaakt om een adolescentenstrafrecht voor jeugdigen van 15 tot 23 jaar in te voeren. De tijd lijkt dan ook rijp om in het licht van recente inzichten en indachtig de grondslagen van het jeugdstrafrecht een commissie in te stellen die zich buigt over het huidige jeugdsanctiestelsel en daarbij onderzoekt hoe het jeugdstrafrecht er uit zou moeten zien en waar het zich nu wel en niet op zou moeten richten.

Samenvatting

AANLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Bij de oplegging en verlenging van de PIJ-maatregel lijkt een discrepantie te bestaan tussen wat de wetgever binnen het jeugdstrafrecht met de zwaarste jeugdsancties beoogt en de invulling die daar in de praktijk door rapporteurs Pro Justitia, officieren van justitie en jeugdstrafrechters aan wordt gegeven. Dit onderzoek legt de wettelijke kaders van de PIJ-maatregel, andere zware jeugdsancties, namelijk jeugddetentie en de GBM, en niet- strafrechtelijke afdoeningen zoals gesloten jeugdzorg en plaatsing via de Wet BOPZ naast elkaar. Dit onderzoek richt zich op 'losstaande' sancties en niet op de combinaties van sancties die gemaakt kunnen worden. Het doel van het onderzoek is om na te gaan of de doelen zoals die door de wetgever worden beoogd met de afzonderlijke jeugdsancties ook zo in de praktijk bekend zijn en worden toegepast. Tevens is onderzocht welke criteria voor de zwaarste jeugdsancties in de wet zijn geformuleerd en welke criteria vervolgens een rol spelen in de toepassing van de zwaarste jeugdsancties. Aldus staat de volgende probleemstelling in dit onderzoek centraal:

Worden de jeugdsancties voor delinquente jongeren (PIJ, jeugddetentie en GBM) in de praktijk toegepast zoals dit bedoeld is door de wetgever, zodat sprake is van een optimale PIJ-instroom (met andere woorden: krijgen die jongeren een PIJ-maatregel opgelegd waarvoor deze maatregel ook echt bedoeld is), en indien dit niet het geval is, is dan aanscherping nodig van het wettelijk kader van de PIJ-maatregel, en zo ja, op welke wijze?

RECENTE ONTWIKKELINGEN IN HET JEUGDSANCTIESTELSEL

Vanaf de herziening van het jeugdstrafrecht in 1995 is wat betreft de zwaardere jeugdsancties steeds meer nadruk komen te liggen op een persoonsgerichte aanpak op maat met gedragsbeïnvloeding als primair doel. Recente wijzigingen in het domein jeugdstrafrecht zijn van grote invloed op het jeugdsanctiestelsel. Gedacht kan worden aan de invoering van Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen per 1 februari 2008 waardoor het mogelijk is geworden om alle combinaties van sancties (in een voorwaardelijke modaliteit) op te leggen. Verder ligt er een wetsvoorstel om de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) te

wijzigen waarmee het verschil tussen opvang- en behandelinrichtingen wordt opgeheven en daarnaast levert de huidige leegloop van justitiële jeugdinstellingen (JJI's) veel discussie op. Ten slotte lijken niet-strafrechtelijke vormen van vrijheidsbeneming (gesloten jeugdzorg, kinder- en jeugdpsychiatrie) ook (mede) van invloed te zijn op de sanctietoemeting door de jeugdstrafrechter. Deze ontwikkelingen hebben het zicht op het doel en de afbakening qua zwaarte van de afdoeningen zoals die oorspronkelijk bedoeld waren, vertroebeld. Sanctietoemeting houdt in dat voor elke jeugdige delinquent maatwerk geboden wordt met zo min mogelijk gebruik van (langdurige) vrijheidsbeneming. Dit heeft de vraag actueel gemaakt wat nu het onderscheid is tussen de afzonderlijke zwaarste jeugdsancties en op welke wijze een optimale PIJ-instroom gerealiseerd kan worden.

Het adagium 'straffen op maat', toegesneden op de persoon van de dader en zijn of haar directe omgeving, impliceert dat een gedetailleerd wettelijk afwegingskader voor de zwaarste jeugdsancties niet haalbaar is. Tegelijkertijd kan het niet zo zijn dat de criteria voor het opleggen van strafrechtelijke jeugdsancties zo vaag en ruim omschreven zijn, dat rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in het geding komen en het jeugdsanctiestelsel niet uniform wordt toegepast.

Juist bij een sanctietoemeting waar het primaire doel een persoonsgerichte aanpak is, is het van belang om de bedoeling van de verschillende zware jeugdsancties en hun afbakening – zoals dit oorspronkelijk door de wetgever is bedoeld – helder voor ogen te houden en vanuit de rechtspraktijk als ijkpunt te gebruiken bij sanctietoemeting.

JURIDISCH ONDERZOEK

Dit onderzoek bestaat uit twee delen, namelijk een juridische analyse en een enquêteonderzoek. Het eerste deel betreft een literatuurstudie (juridische en sociaalwetenschappelijke literatuur alsmede jurisprudentie) ten aanzien van de PIJ-maatregel en haar verhouding tot andere afdoeningen. Kijkend naar de afbakening tussen sancties en de doelen per sanctie die de wetgever voor ogen heeft, zijn deze niet altijd duidelijk. Wel valt de bedoeling van de wetgever met een geleidelijke opbouw van sancties te reconstrueren.

Hoewel de PIJ-maatregel sinds de herziening van het jeugdstrafrecht in 1995 ongewijzigd is gebleven, lijkt onvrede over de tenuitvoerlegging van deze vrijheidsbenemende maatregel in het bijzonder en vrijheidsbenemende sancties in het algemeen – vanwege de hoge recidivecijfers en de alarmerende berichten in de afgelopen jaren over het aanbod in JJI's – te hebben geleid tot meer aandacht voor de kwaliteit van het verblijf in de JJI en nadruk op niet-vrijheidsbenemende strafrechtelijke reacties op delinquent gedrag van jeugdigen. Voorbeelden zijn de invoering van de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen en de op handen zijnde aanpassing van de Bjj. Deze ontwikkelingen zijn gericht

op het realiseren van meer effectiviteit (lees: vooral recidivevermindering) en worden aangestuurd door de gedachte dat de persoonlijke omstandigheden van het individu in hoge mate bepalend moeten zijn voor de op te leggen sanctie – (voorwaardelijke) PIJ-maatregel, (voorwaardelijke) jeugddetentie of GBM.

Vanuit wet- en regelgeving kunnen verschillen ten aanzien van de zwaarste jeugdsancties worden onderscheiden die van belang zijn voor de rechtspraak. Er zijn belangrijke verschillen ten aanzien van de duur van sancties. De PIJ-maatregel kan in bepaalde gevallen maximaal vier tot zes jaar duren, terwijl de jeugddetentie voor 16-17 jarigen voor maximaal twee jaar kan worden uitgesproken en de GBM voor maximaal zes maanden tot één jaar kan worden opgelegd met de mogelijkheid tot eenmaal verlenging voor maximaal dezelfde duur.

Een tweede onderscheidend criterium ligt in de noodzaak tot vrijheidsbeneming: pas wanneer niet-vrijheidsbenemende alternatieven onvoldoende zijn in het kader van bescherming van de samenleving (veiligheid) en/of de ontwikkeling van de verdachte (hulpverlening kan in ambulante setting onvoldoende betekenen of bieden) – zal een PIJ-maatregel of jeugddetentie worden opgelegd. Afhankelijk van de noodzaak tot behandeling van een jeugdige dader zal voor een PIJ-maatregel dan wel een vrijheidsstraf worden gekozen.

Ten derde is sprake van een nogal verschillende doelgroep jeugdigen per sanctie. De PIJ-maatregel is duidelijk bedoeld voor de meest problematische groep zware jeugddelinquenten; veelplegers en harde kernjongeren waarbij de persoonlijkheid van de dader vraagt om een intramurale behandelmaatregel (in elk geval gedurende de eerste periode). Langdurige jeugddetentie zal voor het grootste deel voor dezelfde categorieën strafbare feiten worden opgelegd, maar de persoonlijkheid van de dader zal voor deze doelgroep niet (of minder) uitnodigen tot een intramurale behandelmaatregel, terwijl vrijheidsbeneming vanwege de ernst van het feit (vergelding en afschrikking) en eventueel ook de bescherming van de samenleving wel noodzakelijk is. De GBM richt zich op de doelgroep veelplegers en harde kernjongeren – en zelfs op *first offenders* – waarbij de maatregel als het ware een laatste kans is op gedragsbeïnvloeding met behulp van (effectief bewezen) gedragsinterveniërende modules *zonder vrijheidsbeneming*.

Ten slotte is het onderscheid tussen straf en maatregel van belang. Het verschil tussen deze varianten is in de laatste jaren verder onder druk komen te staan vanwege de sterke nadruk op persoonsgerichte afdoening op maat, afhankelijk van de persoon van de dader (en zijn omgeving). Het feit dat de GBM bij niet- of onvoldoende medewerking van de verdachte kan worden omgezet in vervangende jeugddetentie bevestigt het steeds minder duidelijk worden van het verschil tussen straf en maatregel in het jeugdstrafrecht en geeft aan dat het fundamentele onderscheid tussen straf en maatregel in het jeugdstrafrecht eigenlijk niet (meer) opgaat.

Hoewel de zware jeugdsancties op onderdelen dus van elkaar verschillen, is de bedoeling van de wetgever met de PIJ-maatregel en andere zware jeugdsancties niet direct (als blauwdruk) uit de wet af te leiden. Verder staan intramurale sancties, waaronder de PIJ-maatregel, voortdurend in kritisch daglicht bij juristen en gedragswetenschappers. Het inzetten van deze *last resort* sancties wordt in het laatste decennium aan een strenge empirische toets onderworpen en de programma's worden ingevuld door op effectiviteit erkende gedragsinterventies. Er is kritiek op de ruime afwegingscriteria van de PIJ-maatregel die tot oneigenlijk gebruik kunnen leiden en het vervagende onderscheid tussen straffen en maatregelen, dat leidt tot een schier oneindige mix van sancties. De relatief jonge GBM kan rekenen op kritiek over het verplichte advies van de Raad voor de Kinderbescherming, vragen over de mogelijkheid om een behandeling in het kader van een GBM gedeeltelijk in een JJI of in gesloten jeugdzorg ten uitvoer te leggen (aangevuld met kritiek op het magere aanbod aan intramurale *erkende* voorwaarden) en de verhouding tussen voorwaardelijke jeugd detentie met bijzondere voorwaarden en de GBM.

ENQUÊTEONDERZOEK

Om de vraag te beantwoorden hoe de drie belangrijkste actoren, namelijk rapporteurs Pro Justitia, officieren van justitie en rechters in de praktijk omgaan met doelen die behoren bij afzonderlijke sancties en welke factoren (criteria) zij beslissend achten bij het maken van een keuze tussen verschillende sancties, is een enquête uitgezet. De respondentengroepen bestaan uit 36 rapporteurs Pro Justitia, 21 officieren van justitie en 31 rechters.

De afbakening van de zwaarste onvoorwaardelijke jeugdsancties is op zichzelf genomen zowel op basis van (de bedoelingen van) de wet als in de praktijk in redelijke mate duidelijk; zij blijkt door rapporteurs, officieren van justitie en strafrechters ongeveer hetzelfde te worden toegepast. De onvoorwaardelijke PIJ-maatregel wordt als meest ingrijpende sanctie gezien, gevolgd door respectievelijk de onvoorwaardelijke jeugd detentie en de GBM. Dit neemt niet weg dat een belangrijk deel van de verschillende respondentengroepen aangeeft de afbakening van de afzonderlijke zware jeugdsancties onvoldoende duidelijk te vinden, zodat niet altijd duidelijk is wat in een concrete zaak de meest geëigende sanctie is. Wellicht heeft dit te maken met de mogelijkheid om alle jeugdsancties te combineren, waardoor in de wet een groot gevarieerd palet aan mogelijkheden wordt geboden.

Als we vervolgens kijken naar de concrete doelen per zware jeugdsanctie – PIJ-maatregel, jeugd detentie en GBM – dan blijken deze in de wet en de wetsgeschiedenis minder duidelijk te zijn, en ook door de verschillende respondentengroepen op verschillende wijze te worden ingevuld, evenals de criteria die een belangrijke rol spelen bij beslissingen over de PIJ-maatregel, jeugd detentie of GBM. Dit roept de vraag op of deze wettelijke onduidelijkheid en deze

verschillen in de praktijk aanleiding geven tot verbeteringen voor een optimale afstemming tussen doelen van de wetgever en criteria voor oplegging. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden vormgegeven door het wettelijk kader van de PIJ-maatregel aan te passen. Dan zouden ofwel de wettelijke criteria moeten worden aangepast dan wel moeten worden aangevuld, ofwel zou op andere wijze – bijvoorbeeld door beleidsregels op te stellen – meer duidelijkheid moeten worden geboden over het doel van en de criteria behorend bij de PIJ-maatregel in verhouding tot de doelen en criteria van de andere meest ingrijpende jeugdsancties.

In de praktijk wordt behandeling bij de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel door alle respondentengroepen als belangrijkste doel genoemd. Het is opvallend dat beveiliging door vrijwel geen van de respondenten uit de groep rechters wordt genoemd als belangrijk doel, terwijl officieren en rapporteurs hier wel belang aan hechten. De drie wettelijke criteria komen in de praktijk bij de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel ook als belangrijkste criteria naar voren, zij het dat de drie respondentengroepen een andere volgorde van de top drie hanteren. Voor de rechters en de officieren speelt het gevaarscriterium de belangrijkste rol, hetgeen ook wordt bevestigd door uitspraken dat oplegging van de zwaarste sanctie, de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel, een ultimatum remedium moet zijn.

Voor de jeugddetentie geldt dat de doelen die met het adviseren, vorderen of opleggen van een onvoorwaardelijke jeugddetentie worden beoogd veel minder duidelijk zijn dan bij de PIJ-maatregel. Vergelding en speciale preventie worden door de rechters en officieren genoemd als meest belangrijk. Voor wat betreft de rapporteurs moet een onvoorwaardelijke jeugddetentie worden opgelegd ter correctie of beveiliging. Voor zover vergelding als ‘een verwijt aan de jeugdige’ kan worden gezien, zijn de doelen van de praktijk en de wet met elkaar in overeenstemming, al is dit niet heel uitgesproken. Voor wat betreft de criteria om tot een jeugddetentie te komen, geldt dat de aard en de ernst van het delict bij alle groepen op een overtuigende eerste plaats staan. Voor de rechters en officieren speelt daarnaast het criterium dat de verdachte recidiveert en/of het feit dat vrijheidsbeneming noodzakelijk is een belangrijke rol. De rapporteurs hebben een minder uitgesproken mening en noemen diverse criteria die van belang zijn bij oplegging van deze sanctie.

Het onderscheid tussen de PIJ-maatregel en de GBM is gelegen in het gevaarscriterium dat bij de GBM op grond van de wet geen rol speelt, terwijl dit bij de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel wel een voorwaarde is en bovendien in de praktijk als meest belangrijk onderscheidend criterium wordt gezien. Behandeling scoort ook in de praktijk hoog, bij rechters en officieren hoger dan de doelstelling (her)opvoeding. Bij de rapporteurs scoort heropvoeding iets hoger dan behandeling. Het (wettelijke) hulpverleningscriterium scoort duidelijk als hoogste bij de rapporteurs. Zij vinden daarnaast het recidiverisico en de aanwezigheid van een ondersteunend netwerk van belang om een GBM te adviseren. Uit de criteria die de rechters en officieren hanteren, blijkt dat

drie criteria ongeveer even belangrijk worden gevonden, namelijk het recidive-risico, het feit dat de sanctie vooralsnog geen vrijheidsbeneming met zich brengt en de geringe ernst van het feit.

Over mogelijke verschillen tussen de respondentengroepen kan gezegd worden dat rapporteurs, officieren en rechters meestal een eigen, enigszins van de andere respondentengroepen afwijkende prioritering hanteren bij het rangschikken van de beoogde doelen bij een bepaalde sanctie en de criteria die worden gehanteerd bij de keuze voor een bepaalde sanctie. Alleen ten aanzien van de PIJ-maatregel staat behandeling bij alle drie de respondentengroepen als doel ver bovenaan.

Officieren van justitie en rechters lijken binnen hun eigen groep niet zeer veel te verschillen bij het prioriteren van doelen en beslissende factoren ten aanzien van een zware jeugdsanctie. Dit is anders bij de rapporteurs: daar bestaat een breed scala aan voorkeuren, wat duidt op minder overeenstemming over de doelen en indicatiecriteria voor de zwaarste jeugdsancties.

AANBEVELINGEN IN VERSCHILLENDE ROUTES

In dit onderzoek wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de instroom in de PIJ-maatregel te verbeteren, in die zin dat discrepanties tussen bedoelingen van de wetgever met deze maatregel en de toepassing ervan in de praktijk worden voorkomen. Voor wat betreft de aanscherping van strafdoelen is aanbevelenswaardig om een algemene pedagogische doelstelling ten behoeve van het jeugdstrafrecht wettelijk te formuleren, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij artikel 40 IVRK (Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind). De wettelijke beslissingscriteria kunnen voor de PIJ-maatregel op onderdelen worden aangescherpt. Er dient bijvoorbeeld kritisch gekeken te worden naar het voorlopige hechteniscriterium. Ook verdient het aandacht of de wet niet sterker blijk zou moeten geven van de vraag welke straf en maatregel vrijheidsbeneming met zich kan brengen en welke uitdrukkelijk niet. De wetgever zou de sancties kunnen onderverdelen in vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties. Verder wordt onder andere het belang van een duidelijke en transparante motivering ten aanzien van de sanctietoemeting benadrukt.

Deze en andere aanbevelingen zijn te categoriseren in een bescheiden, een minder bescheiden en ambitieuze route. De bescheiden route bestaat uit het consolideren van bestaande wetgeving en het verbeteren van de uitvoering. Hieronder valt het organiseren van kennisbevordering over afbakening en doelen van jeugdsancties, het ontwikkelen van een beleidsdocument jeugdsancties en het optimaliseren van de implementatie van de GBM. Een minder bescheiden route houdt in dat de PIJ-maatregel wordt aangepast op de gesignaleerde tekortkomingen zoals het aanpassen van de wettelijke criteria (77s Sr) en het invoeren van de noodzaak tot vrijheidsbeneming als wettelijk criterium.

Voor de ambitieuze route ten slotte, wordt een algehele bezinning op het Nederlandse jeugdsanctiestelsel en de niet-strafrechtelijke reacties op delinquent gedrag van minderjarigen voorgesteld door middel van het instellen van een commissie. Mede gezien in het licht van de plannen van het nieuwe kabinet om een adolescentenstrafrecht voor jeugdigen van 15 tot 23 jaar in te voeren, lijkt de tijd daarvoor rijp.

Summary

GUIDANCE THROUGH THE JUVENILE PENAL SYSTEM – a study on the legal frameworks of the severest youth sanctions in theory and practice

INTRODUCTION RESEARCH AND CENTRAL RESEARCH QUESTION

There seems to be a discrepancy between the legislator's intentions concerning the severest sanctions for juveniles and the way practitioners (i.e. behavioural scientists responsible for personality tests used by the court, public prosecutors and (juvenile) criminal courts) advise, demand or impose these sanctions. This is particularly true regarding the penal treatment order for juveniles 'Placement in an Institution for Juveniles Order' (hereinafter: treatment order). This research analyses the legal frameworks of the severest youth sanctions – the treatment order, youth imprisonment, and the behavioural order (a non-custodial treatment order meant to influence the juvenile offender's behaviour). It also compares these sanctions with each other and with interventions outside the scope of the criminal justice system (i.e. closed youth care and placement in a psychiatric hospital).

This research aims to clarify to what extent practitioners are familiar with the legislator's objectives regarding the various juvenile sanctions and to what extent the juvenile sanctions are applied accordingly. In addition, this study analyses how the legal requirements provided in the law are applied in practice. This research focuses on individual sanctions, not on combinations of sanctions.

The central research question of this study was: 'To what extent are youth sanctions for juvenile offenders (treatment order, youth imprisonment, and the behavioural order) applied in accordance with the legislator's intentions, which by implication results in an optimized influx of juveniles in treatment centres under a treatment order? (I.e. do only those juveniles 'get a treatment order' to whom the measure should be applied?). And if not, should the legal framework of the treatment order be changed and how should this be done?

RECENT DEVELOPMENTS IN THE PENAL SYSTEM FOR JUVENILES

Since the 1995 revision of juvenile criminal law, a tailor-made approach has become the primary objective of the juvenile justice system, together with an increasing emphasis on influencing the juvenile offender's behaviour. Recent legislative developments have had significant influence on the juvenile penal system. The 2008 *Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen (Act on Influencing the Behaviour of Juveniles)*, for example, introduced the possibility for courts to combine all kinds of juvenile sanctions (as well as suspended sentences). In addition, a bill was drafted to change the Youth Custodial Institutions Act to repeal the difference between bare placement (in remand homes) and a treatment arrangement (in treatment centres). And recently, the Ministry of Justice announced that a number of penal youth institutions will be closed which generates much discussion. Furthermore, other (non-criminal) forms of deprivation of liberty, like closed youth care and placement in a psychiatric hospital, seem to be of influence on the choice of sanctions by the juvenile court. The developments mentioned above have blurred the original aims and delimitation (in terms of severity) of the judicial interventions. Imposition of sanctions implies a tailor-made approach to each juvenile, while minimizing the use of incarceration. This questions the current distinctions between the separate severest sanctions for juveniles and also raises the issue of how to optimize the 'treatment order population'.

The doctrine of 'tailor-made sanctions' (in which the offender's personality and her or his environment plays a central role) implies that a detailed legal framework is neither realistic nor desirable. At the same time, the principle of legality requires that criteria for sentences and penal orders are not defined too vaguely or too broad. This can influence legal security and legal inequality.

With the tailored approach as the primary goal of sentencing, it is of great importance to bear in mind the legislator's original intentions with the various sanctions, their scope and applicability.

LEGAL RESEARCH

This study consists of two parts: 1. a legal analysis, and 2. a survey. The first part concerns a literature study (legal and social-scientific literature as well as relevant case-law and parliamentary documents), which focuses on the treatment order and its connections with other sanctions. Looking at the distinction between sanctions and the objectives of each individual sanction (as provided for by the legislator), the objectives turned out to be not easily recognizable in the law, but it has been possible to construct the legislator's objectives and the assumed gradual differences between sanctions.

Based on the law, one can distinguish the rationale behind the severest juvenile sanctions and the criteria that are of significance for legal practice.

Firstly, the duration of sanctions differs: the treatment order can last for four or six years in some cases (in the near future this will be changed to five to seven years), while youth detention lasts for a maximum of two years if the juvenile was 16 or 17 years old when he committed the crime. The behavioural order can be imposed for a period of six months with a maximum of one year, with the possibility to prolong this order once more.

A second distinctive criterion concerns the need to deprive the juvenile of her or his liberty. The juvenile's treatment or his imprisonment in a youth institution can only be ordered if there are no adequate alternatives available. If there is a need to provide custodial treatment the court can impose a treatment order. The behavioural order can be used in an early stage, deprivation of liberty (i.e. a treatment order) is seen as a last resort. Thirdly, a distinctive characteristic are the various targeted groups per sanction. Obviously, the treatment order is meant for the most problematic group of serious young offenders, that is: re-offenders and hardcore delinquents whose personality demands treatment in a closed setting (at least during the first period after conviction). Long-term imprisonment will be used for the same kind of offences, but without the need to impose a treatment oriented measure. The deprivation of liberty is then regarded necessary due to the seriousness of the offence (goal: retribution and deterrence and, possibly, protection of society). The behavioural order is meant for re-offenders and hardcore delinquents (although first offenders are not excluded) who can receive professional treatment (evidence based) in a non-custodial setting (i.e. without deprivation of liberty).

Finally, it is important to keep an eye on the difference between penalties and measures. The differences between these two types of sanctions has been under (severe) pressure during the past years due to the strong emphasis on tailored sentencing, while taking into account the offender's personality and his environment. In addition, the distinction between a penalty and a measure within the juvenile justice system has become less clear since the law allows a behavioural order to be replaced by youth imprisonment when a juvenile offender does not finish the programme. One could conclude that penalties and measures are merging within the system of juvenile justice.

Although the severest youth sanctions are distinct from each other, the legislator's objectives with the treatment order and other severe sanctions could not be found directly in the law (i.e. the law does not specifically clarify the objectives). Beyond this, sanctions that deprive someone of his liberty meet with continuous criticism of lawyers and behavioural experts. Using these 'last resort' sanctions has been subject to strict empirical research in the last decade and only evidence-based treatment programmes were allowed. There has been criticism regarding the three cumulative requirements of the treatment order (art. 77s (1) Criminal Code) which are broadly defined. They would foster the inappropriate use of this sentence and blur the distinction between penalties and measures, which would result in a melting pot of sanctions. As far as the

relatively new behavioural order is concerned, the requirement of a compulsory recommendation by the Child Care and Protection Board has been criticized. Other critical comments concern the question to what extent the order may amount to deprivation of liberty, the limited availability of evidence-based behavioural interventions and the resemblance between the suspended youth imprisonment with special conditions and the behavioural order.

SURVEY

In order to answer the question to what extent the three most important groups of professionals (behavioural experts, public prosecutors and juvenile judges) handle the individual sanctions and requirements in practice, a mail survey has been conducted. The groups of respondents consisted of 36 behavioural experts, 21 prosecutors and 31 judges.

The distinctions between the severest unconditional youth sanctions are reasonably clear, based on the law as well as on the use of these sanctions in practice. The three groups of respondents seem to use them quite similarly. The unconditional treatment order is considered to be the most far-reaching sanction, followed by youth imprisonment and the behavioural order respectively. Nevertheless a substantial part of the respondents noted that the distinction between the sanctions is not clear enough, so that the decision which sanction fits best in an individual case is not easily made. This may be caused by the possibility to combine all kinds of sanctions, which offers a wide variety of possibilities.

As we have seen the objectives of each severe youth sanction are not clearly specified in the law (and the historical developments). They also tend to be dealt with in different ways by the various groups of respondents. They also use the criteria differently in the decision-making process regarding the treatment order, youth imprisonment and behavioural order. This justifies the question: do we need to improve the decision-making process in which the legislator's objectives and the distinctive criteria and requirements are weighed in the most optimal way? Assuming that improvement is needed, this could be realized, for example, by fine-tuning the legal framework of the treatment order. This implies that either the legal requirements have to be changed or complemented, or other ways have to be found, such as draftingspecific policy regulations, to make the objectives of the treatment order clearer, also in relation to the objectives of the other severe youth sanctions.

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer 2007

Algemene Rekenkamer, *Detentie, behandeling en nazorg criminele jongeren*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2007.

Bartels 2007

J.A.C. Bartels, *Jeugdstrafrecht*. Deventer: Kluwer 2007.

Bartels 2008

J.A.C. Bartels, 'Jeugdstrafrecht en een effectieve maatregel tot beïnvloeding van gedrag', *FJR* 2008, p. 144-151.

Ten Berge & Duits 2008

M. ten Berge & N. Duits, 'Rapportage pro Justitia van jongeren en het vonnis van de rechtbank', *Sancties* 2008, p. 175 e.v.

Ten Berge & Verberk (nog te verschijnen)

M. ten Berge & S. Verberk, Kennis- en informatiepositie van het OM en de ZM met betrekking tot de tenuitvoerlegging en de doelgroep van de PIJ-maatregel, Rotterdam: EUR (nog te verschijnen).

Ten Berge e.a. 2009

M. ten Berge, E. de Beurs, N. Duits & S.P. van der Hoorn, *Evaluatie Indicatiestelling PIJ-maatregel*, Den Haag: WODC/Ministerie van Justitie 2009.

Boendermaker e.a. 2004

L. Boendermaker, K. Eijgenraam & E. Geurts, *Crisisplaatsingen in de opvanginrichtingen*. Utrecht: NIZW Jeugd 2004.

Boendermaker, Van der Veldt & Booy 2003

L. Boendermaker, M.O. van der Veldt & Y. Booy, *Nederlandse Studies naar de Effecten van Jeugdzorg*, Utrecht: NJI 2003.

Boendermaker & Uit Beijerse 2008

L. Boendermaker & J. Uit Beijerse, *Opvoeding en bescherming achter 'tralies' jeugdinrichtingen, tussen juridische beginselen en pedagogische praktijk*, Amsterdam: SWP 2008.

Brand & Van den Hurk 2008

E.F.J.M. Brand & A.A. van den Hurk, *10 jaargangen PIJ-ers. Kenmerken en Veranderingen*, Den Haag: DJI/Ministerie van Justitie 2008.

Broekman 2003

M. Broekman, 'Kinder- en jeugdpsychiatrie', *Praktijkreeks BOPZ*, (5), Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.

- De Bruijn-Lückers 2005
M. de Bruijn-Lückers, '10 jaar gewijzigd jeugdstrafrecht', *FJR* 2005, 56.
- Bruning & Liefwaard 2009
M.R. Bruning & T. Liefwaard, Ontwikkelingen en knelpunten in de gesloten jeugdzorg, *FJR* 2009, p. 99-105.
- Buysse, Van Dijk & Abraham 2008
W. Buysse, B. van Dijk & M. Abraham, *Afdoeningen van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen. Vervolgonderzoek naar aanleiding van de Motie Griffith*, Amsterdam: DSP-Groep 2008.
- Buysse e.a. 2010
W. Buysse, A. Maarschalkerweerd, L. Loef & N. Hilhorst, *Overwegingen voor het adviseren van een gedragsbeïnvloedende maatregel*, Amsterdam: DSP-Groep 2010.
- Commissie Anneveldt 1982
Commissie Anneveldt, *Sanctierecht voor jeugdigen. Rapport van de commissie voor de herziening van het kinderstrafrecht en het kinderstrafprocesrecht (Commissie Anneveldt)*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1982.
- Commissie Overwater 1951
Commissie Overwater, *Rapport van de Commissie ingesteld met het doel van advies te dienen over de vraag in welke richting het Rijkstucht- en opvoedingswezen en in verband daarmee het kinderstrafrecht zich zullen moeten ontwikkelen (Commissie Overwater)*, Den Haag: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1951.
- Commissie Wiarda 1971
Commissie herziening kindbeschermingsrecht (commissie Wiarda), *Jeugdbeschermingsrecht*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971.
- Van Dam e.a. 2010
C. van Dam, K. Nijhof, R. Scholte & J.W. Veerman, *Evaluatie Nieuw Zorgaanbod. Gesloten jeugdzorg voor jongeren met ernstige gedragsproblemen. Eindrapport*, Nijmegen: Radboud Universiteit & Praktikon 2010.
- DJI 2002
Dienst Justitiële Inrichtingen, *Jeugd Terecht. Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006*, 13 december 2002.
- Doek 2009
J.E. Doek, 'Vergelden en/of herstellen', *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 2009, p. 3-4.
- Doek & Vlaardingerbroek 2009
J.E. Doek & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en Jeugdzorg*. Amsterdam: Elsevier Juridisch 2009.
- Doreleijers 2009
T.A.H. Doreleijers, 'Te gek voor woorden', in: J.A.C. Bartels & F. Nijland, *Behandelen of straffen in het jeugdstrafrecht*, Amsterdam: SWP 2009.

Doreleijers & Fokkens 2010

T.A.H. Doreleijers & J.W. Fokkens, 'Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor een evidence based strafrecht', *Rechtstreeks* 2010, (2).

Dörenberg 2010

V.E.T. Dörenberg, Kind en stoornis. Een systematisch onderzoek naar de rechtspositie van minderjarigen in de kinder- en jeugdpsychiatrie (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Duits 2000

N. Duits, 'Wikken en beschikken; dilemma's en organisaties van de Pro Justitia rapportage en de PIJ', *Maandblad Geestelijke volksgezondheid* 2000, p. 1085-1098.

Duits & Harkink 2001

N. Duits & J. Harkink, 'De PIJ-maatregel als ultimum remedium?', *Sancties* 2001, p. 290-301.

Eggen & Kalidien 2008

A.Th.J. Eggen & S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2007. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers 2008.

Fokkens 1993

J.W. Fokkens, *De sancties voor geestelijk gestoorde delinquenten in het jeugdstrafrecht: interim-rapport commissie-Fokkens*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1993, p. 38-46.

Goderie e.a. 2004

M. Goderie, M. Steketee, J. Mak & M. Wentink. *Samenplaatsing van jongeren in justitiële jeugdinrichtingen*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2004.

Groenendaal & Rutgers van Rozenburg 2005

E. Groenendaal & W. Rutgers van Rozenburg, 'De PIJ-maatregel: wondermiddel of ultimum remedium?', *FJR* 2005, p. 79-82.

De Hullu 2002

J. de Hullu, 'Herziening van het sanctiestelsel', *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 132^e jaargang/2002-I*, Deventer: Kluwer 2002.

Inspectie Jeugdzorg e.a. 2007

Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's*, Utrecht: 2007.

Inspectie Jeugdzorg e.a. 2010

Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Veiligheid in de justitiële inrichtingen: risico's aangepakt maar kwetsbaar*, Utrecht: 2010.

- De Jonge 2008
G. de Jonge, 'De Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen. De kinderstrafrechter kan nu echt alle kanten op', *Strafblad* 2008, p. 142-152.
- De Jonge 2010
G. de Jonge, 'De PIJ-maatregel wordt doorgelicht. Waarom niet het hele jeugdsanctiestelsel?', *Strafblad* 2010, p. 266-271
- De Jonge & Van der Linden 2007
G. de Jonge & A.P. van der Linden, *Jeugd & Strafrecht; een leer- en praktijkboek over het (internationale) jeugdstrafrecht en jeugdstrafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2007.
- Junger-Tas 2007
J. Junger-Tas, 'De behandeling van jongeren in justitiële jeugdinrichtingen', *DD* 2007, p. 1001-1019.
- Kalidien & Eggen 2009
S.N. Kalidien & A.Th.J. Eggen (red). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2008. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers 2009.
- Kelk 2001
C. Kelk, 'De persoon van de dader: 'Fortiter in re, suaviter in modo'', *Trema* 2001, Straftoemetingsbulletin 2, p. 33-40.
- Kelk 2005
C. Kelk, *Studieboek materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2005.
- Kelk 2007
C. Kelk, 'Het nulla poena-beginsel behoeft opfrissing', in: M.M. Dolman, P.D. Duyx & H.G. van der Wilt (red.), *Geleerde lessen. Liber Amicorum Simon Stolwijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 95-111.
- Knuttel 1962
W.P.C. Knuttel, *Kinderrecht voor de maatschappelijk-werker*, Amsterdam: Uitgeverij De Driehoek 1962.
- Kramer 2008
M. Kramer, 'De gedragsbeïnvloedende maatregel', *Perspectief* 2008, p. 20-22.
- Kruissink & Verwers 2001
M. Kruissink & C. Verwers, *Het nieuwe jeugdstrafrecht. Vijf jaar ervaring in de praktijk*, Den Haag: WODC 2001.
- Van der Laan e.a. 2010
A.M. van der Laan, M. Blom, N. Tollenaar & R. Kea. *Trends in de geregistreerde jeugdcriminaliteit onder 12- tot en met 24-jarigen in de periode 1996-2007: Bevindingen uit de Monitor Jeugdcriminaliteit 2009 (Cahier 2010-2)*, Den Haag: WODC 2010.
- Van der Laan 1995
P. van der Laan, 'Het nieuwe jeugdstrafrecht, Op weg naar onnodige repressie?', *FJR* 1995, (11), p. 242-247.

Liefwaard 2008

T. Liefwaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards* (diss. Amsterdam VU), Antwerpen/Oxford: Intersentia 2008.

Liefwaard 2010

T. Liefwaard, 'Verplichte nazorg', *FJR* 2010, 102.

Lodewijks (in druk)

H.P.B. Lodewijks (in druk), 'De behandeling van jongeren in een justitiële jeugdinstelling', in: H. Groen & M. Drost (red.), *Handboek forensische geestelijke gezondheidszorg*, hfst. 30, Leusden: De Tijdstroom.

Lodewijks & Wisselink 2007

H. Lodewijks & S. Wisselink, 'Behandeling van LVG jongeren met een strafrechtelijke maatregel', *Onderzoek & Praktijk* 2007, p. 4-14.

Mijnarends 1999

E.M. Mijnarends, *Richtlijnen voor een verdragsconforme jeugdstrafrechtspleging. 'Gelijkwaardig maar minderjarig'* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1999.

Ministerie van Justitie 2003

Ministerie van Justitie, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie, *Jeugd terecht. Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2003.

Ministerie van Justitie 2008

Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid, *Nota 'de jeugdige in het jeugdstraf(proces)recht'*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2008.

Ministerie van Justitie 2008

Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid, *Handreiking Jeugdstrafrecht. Sancties, voorwaarden en nazorg*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2008.

Ministerie van Justitie 2009a

Ministerie van Justitie, *Project 'Implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel' behorend bij het Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit* (augustus 2009).

Ministerie van Justitie 2009b

Ministerie van Justitie. *De gedragsbeïnvloedende maatregel. Bevindingen van de eerste 25 vonnissen waarin de gedragsmaatregel is opgelegd* (augustus 2009).

Ministerie van Justitie 2009c

Ministerie van Justitie, *Stand van zaken, implementatie gedragsbeïnvloedende maatregel, periode oktober 2008 – oktober 2009* (december 2009).

Ministerie van Justitie 2010

Ministerie van Justitie, *Beleidsdoorlichting Jeugdsancties* (juni 2010). Publicatienummer: J-1043.

Van Montfoort & Liefwaard (in druk)

A. van Montfoort & T. Liefwaard (in druk), 'De jeugdrechter: van casus naar gestructureerd beslissen', SSR.

Oudhof & Van der Steege 2009

M. Oudhof & M. van der Steege, *Iedere dag een nieuwe kans. De behandeling aan PIJ-jongeren van de Sprengen nader bekeken en onderbouwd*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2009.

RSJ 2004

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies wetsvoorstel Gedragsbeïnvloeding jeugdigen*, 2004.

RSJ 2006

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Van 'PIJ' naar 'BIJ'* (2006).

RSJ 2007a

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *De justitiële jeugd-inrichtingen na 2010, Advies naar aanleiding van de nota 'Een visie op de justitiële jeugdinrichtingen in het strafrechtelijk traject'*, 2007.

RSJ 2007b

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Verbetervoorstellen justitiële jeugdinrichtingen*, 2007.

RSJ 2008

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Jeugdige delinquenten. Minder opsluiten, gericht begeleiden*, 2008.

De Roos 2007

Th. de Roos, 'Experimenteren met Sancties? Strafrechtstheoretische kanttekeningen bij een empirisch-wetenschappelijke trend', *Tijdschrift voor Criminologie* 2007, p. 12-23.

Le Sage, Stegge & Steutel 2006

L. le Sage, H. Stegge & J. Steutel (red.), *Jeugddelinquentie en gewetensontwikkeling. Conceptualisering, diagnostiek en behandeling*, Amsterdam: SWP 2006.

Schnier 2000

B.S. Schnier, 'De plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Een onderzoek naar mogelijk oneigenlijk gebruik van de PIJ-maatregel', *FJR* 2000, p. 10-15.

Schuyt 2009

P.M. Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2009.

Significant 2009

Significant, *Impactanalyse Gedragsbeïnvloedende Maatregel*, oktober 2009.

Sonnenschein e.a. 2010

A. Sonnenschein, D.E.G. Molenaar, P.R. Smit, A.M. van der Laan, *Capaciteitsbehoefte Justitiële Jeugdinrichtingen in verandering; trends, ketenontwikkelingen en achtergronden* (Memorandum 2010-1), Den Haag: WODC 2010.

Stevens & Van Marle 2003

M. Stevens & H.J.C. van Marle, 'De PIJ-maatregel als opvoedingsinstrument. De PIJ-maatregel en de casuïstiek', *Sancties* 2003, p. 221-234.

Vlaardingerbroek 2001

P. Vlaardingerbroek, 'Combineren is jongleren. Over combinaties van straffen en maatregelen en het doel van het jeugdstrafrecht', *FJR* 2001, p. 12-14.

Vlaardingerbroek 2007

P. Vlaardingerbroek, 'De rechter en de PIJ', *Trema* 2007, p. 18-25.

Volf 2001

L.M.Z. Volf, 'De combinatie van de vrijheidsstraf en de vrijheidsbenemende maatregel in het jeugdstrafrecht', *FJR* 2001, p. 7-11.

Vreugdenhil 2003

C. Vreugdenhil, *Psychiatric disorders among incarcerated male adolescents in the Netherlands*, (diss. Amsterdam VU), 2003.

De Vries 2006

R.H.J. de Vries, 'Een effectieve aanpak van veelplegers', *FJR* 2006, p. 194-197.

De Vries & Van Tricht 1905-1907

A.D.W. de Vries & F.J.G. van Tricht. *Geschiedenis der wetgeving op de misdadige jeugd; wetten van 12 februari 1901, Stbl. 63 en 12 februari 1901, Stbl. 64*. Haarlem: [s.n.] 1905-1907.

Walker & Maddan 2008

J.T. Walker & S. Maddan, *Statistics in Criminology and Criminal Justice; Analyses and Interpretation* (3rd edition), Sudbury (Massachusetts): Jones and Bartlett Publishers 2008

Wartna 2008

B.S.J. Wartna e.a., *Recidivebericht 1997-2004. Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen*, WODC-recidivestudies (Fact sheet 2008-2), Den Haag: WODC 2008.

Wartna, El Harbachi & Van der Laan 2005

B.S.J. Wartna, S. el Harbachi & A.M. van der Laan, *Jong vast, een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen*, Den Haag: WODC/Boom Juridische Uitgevers 2005.

Weijers 2000

I. Weijers, *Schuld en Schaamte. Een pedagogisch perspectief op het jeugdstrafrecht*, Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum 2000.

Weijers 2005

I. Weijers, *De pedagogische uitdaging van het jeugdstrafrecht* (inaugurele rede), Amsterdam: SWP 2005.

Weijers 2006

I. Weijers, *Jeugdige dader, volwassen straf?* Deventer: Kluwer 2006.

Weijers & Liefwaard 2007a

I. Weijers & T. Liefwaard, 'Jong vast – 1905 tot 1995. Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht', *Proces* 2007a, (4), 173-181.

Weijers & Liefwaard 2007b

I. Weijers & T. Liefwaard, 'Jong vast – 1995 tot 2005. Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht – deel 2', *Proces* 2007b, (5), 203-212.

Wladimiroff 2006

A. Wladimiroff, 'Gedragbeïnvloeding van jeugdigen' in: P. Sliepenbeek e.a. (red.), *What's in a family*, Liber Amicorum Mr. J.W. Wladimiroff-Nater, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006, p. 193-200.

KAMERSTUKKEN

Kamerstukken II 1955/56, 4141, nr. 1.3
Kamerstukken II 1989/90, 21 327, nr. 3
Kamerstukken II 1989/90, 21 327 nr. 5
Kamerstukken II 1991/92, 21 327, nr. 6
Kamerstukken II 1992/93, 21 327, nr. 12
Kamerstukken II 1992/93, 21 327, nr. 13
Kamerstukken II 1992/93, 21 327, nr. 15
Kamerstukken I 1992/94, 21 327, nr. 78b
Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 82
Kamerstukken II 2005/06, 24 587 en 28 741, nr. 183
Kamerstukken II 2005/06, 30 332 nr. 3
Kamerstukken II 2008/09, 31 915, nr. 3
Kamerstukken II 2009/10, 24 587, nr. 379
Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 256
Kamerstukken II 2009/10, 31 839, nr. 47
Kamerstukken II 2009/10, 31 839, nr. 48
Kamerstukken I 2009/10, 31 915, nr. A

WET- EN REGELGEVING

Wet van 7 juli 1994, *Stb.* 1994, 528 (Herziening jeugdstrafrecht)
Wet van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 575 (Wet Gedragbeïnvloeding jeugdigen)
Besluit van 22 januari 2008, *Stb.* 2008, 23 (inw.tr. 1 februari 2008) (Besluit Gedragbeïnvloeding jeugdigen)
Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen (Bjj)
Wet op de Jeugdzorg (Wjz)
Richtlijn voor strafvordering jeugd van het College voor procureurs-generaal, *Stcrt.* 2009, 26 juni 2009 (i.w.tr. 1 augustus 2009)
Aanwijzing effectieve strafafdoening strafzaken jeugdigen, *Stcrt.* 2009, 80 (i.w.tr. 1 mei 2009)

JURISPRUDENTIE

- HR 20 oktober 1998, *NJ* 1999, 53
HR 22 november 2005, *LJN* AU3387
HR 12 december 2006, *LJN* AZ0699
HR 5 juni 2007, *LJN* AZ9687
HR 15 mei 2007, *NJ* 2007, 302
Hof Arnhem, 19 november 2007, *LJN* BB9633, *NJFS* 2008, 47
Hof 's-Gravenhage, 26 maart 2009, *LJN* BH 9207
Hof 's-Gravenhage, 12 mei 2009, *NJFS* 2009, 171
Hof Leeuwarden, 7 april 2010, *LJN* BM2846, *FJR* 2010, 84 (m.nt. R. de Jong)
Rb. Utrecht, 21 juni 2000, *NJ* 2000, 549
Rb. Amsterdam, 7 februari 2005, *NbSr* 2005, 112
Rb. Zutphen, 15 juli 2008, *LJN* BD7141
Rb. Arnhem 22 september 2008, *LJN* BF8739
Rb. Assen 13 februari 2009, *NBSr* 2009, 151
Rb. Amsterdam 11 maart 2009, *LJN* BJ4803
Rb. Zwolle, 19 november 2009, *LJN* BK5654

Bijlagen

Bijlage I

Vragenlijst officieren en rechters

DEEL 1. ENKELE ACHTERGRONDGEGEVENS

In dit eerste deel van de enquête stellen we u enkele vragen over uzelf en de aard van uw werkzaamheden.

1. Wat is uw functie?
 - officier van justitie
[_ Bent u binnen uw parket coördinerend jeugdofficier? Ja/Nee]
 - rechter
[_ Treedt u ook op als rechter-commissaris in jeugdzaken?]
 - andere functie binnen het OM, namelijk....
 - andere functie binnen de ZM, namelijk...
2. Hoe lang vervult u uw functie al?..... jaar
3. In hoeverre houdt u zich in uw huidige functie bezig met het rechtsgebied 'jeugd'?
 - uitsluitend
 - grotendeels
 - ongeveer de helft van de tijd
 - minder dan de helft van de tijd
 - incidenteel [_ GA NAAR VRAAG 5]
4. In hoeverre was het uw eigen keuze om op het rechtsgebied 'jeugd' werkzaam te zijn?
 - het was primair mijn eigen keuze
 - ik werd aangewezen, maar had daarbij wel enige zeggenschap
 - ik werd aangewezen en had hierin nauwelijks zeggenschap
 - anders, (graag toelichten):
5. In hoeveel zittingen waar de zwaarste jeugdsancties aan de orde waren heeft u het afgelopen jaar opgetreden als officier van justitie/ rechter? zittingen
6. Bent u een man of vrouw?
 - man
 - vrouw

7. In welk arrondissement bent u werkzaam?

- | | |
|------------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Alkmaar | <input type="checkbox"/> Haarlem |
| <input type="checkbox"/> Almelo | <input type="checkbox"/> Leeuwarden |
| <input type="checkbox"/> Amsterdam | <input type="checkbox"/> Maastricht |
| <input type="checkbox"/> Arnhem | <input type="checkbox"/> Middelburg |
| <input type="checkbox"/> Assen | <input type="checkbox"/> Roermond |
| <input type="checkbox"/> Breda | <input type="checkbox"/> Rotterdam |
| <input type="checkbox"/> Den Bosch | <input type="checkbox"/> Utrecht |
| <input type="checkbox"/> Den Haag | <input type="checkbox"/> Zutphen |
| <input type="checkbox"/> Dordrecht | <input type="checkbox"/> Zwolle-Lelystad |
| <input type="checkbox"/> Groningen | |

DEEL 2. ZIE TEN BERGE & VERBERK (NOG TE VERSCHIJNEN)

DEEL 3. ONDERLINGE VERHOUDING ZWAARSTE JEUGDSANCTIES

Een jeugdige die een serieus delict heeft gepleegd, kan in aanmerking komen voor verschillende sancties. De onderstaande vragen hebben betrekking op de onderlinge verhoudingen tussen deze sancties en de factoren die een rol spelen bij het antwoord op de vraag welke sanctie uiteindelijk passend en geboden is.

1. De wetgever beoogt een geleidelijke opbouw van de jeugdsancties voor de zwaarste groep criminele jongeren. Kunt u door middel van een cijfer de relatieve zwaarte van elk van de volgende jeugdsancties aangeven (1 is lichtste sanctie, 6 is zwaarste sanctie)?

- Taakstraf
- Voorwaardelijke jeugddetentie
- Onvoorwaardelijke jeugddetentie
- GBM
- Voorwaardelijke PIJ
- Onvoorwaardelijke PIJ

2. Bij het vorderen / opleggen van een zware jeugdsanctie kunnen verschillende doelen worden beoogd. Wij willen graag voor de volgende sancties weten welke doelen u *doorgaans* voor ogen heeft.

2a. Wat zijn de belangrijkste drie doelen bij het vorderen/opleggen van een onvoorwaardelijke PIJ? Zet u bij het betreffende doel 1, 2 of 3 (1=meest belangrijk, 3=minst belangrijk; maximaal 3 doelen):

- vergelding
- speciale preventie / afschrikking
- generale preventie / afschrikking
- beveiliging
- herstel oorspronkelijke toestand
- (her)opvoeding
- verzorging
- behandeling
- correctie

2b. Wat zijn de belangrijkste drie doelen bij het vorderen/opleggen van een geheel voorwaardelijke PIJ? Zet u bij het betreffende doel 1, 2 of 3 (1=meest belangrijk, 3=minst belangrijk; maximaal 3 doelen):

- vergelding
- speciale preventie / afschrikking
- generale preventie / afschrikking
- beveiliging
- herstel oorspronkelijke toestand
- (her)opvoeding
- verzorging
- behandeling
- correctie

2c. Wat zijn de belangrijkste drie doelen bij het vorderen/opleggen van een onvoorwaardelijke jeugd detentie? Zet u bij het betreffende doel 1, 2 of 3 (1=meest belangrijk, 3=minst belangrijk; maximaal 3 doelen):

- vergelding
- speciale preventie / afschrikking
- generale preventie / afschrikking
- beveiliging
- herstel oorspronkelijke toestand
- (her)opvoeding
- verzorging
- behandeling
- correctie

2d. Wat zijn de belangrijkste drie doelen bij het vorderen/opleggen van een geheel voorwaardelijke jeugd detentie? Zet u bij het betreffende doel 1, 2 of 3 (1=meest belangrijk, 3=minst belangrijk; maximaal 3 doelen):

- vergelding
- speciale preventie / afschrikking
- generale preventie / afschrikking
- beveiliging
- herstel oorspronkelijke toestand
- (her)opvoeding
- verzorging
- behandeling
- correctie

2e. Wat zijn de belangrijkste drie doelen bij het vorderen/opleggen van een GBM? Zet u bij het betreffende doel 1, 2 of 3 (1=meest belangrijk, 3=minst belangrijk; maximaal 3 doelen):

- vergelding
- speciale preventie / afschrikking
- generale preventie / afschrikking
- beveiliging
- herstel oorspronkelijke toestand

- (her)opvoeding
- verzorging
- behandeling
- correctie

3. Bij de keuze voor een bepaalde jeugdsanctie zullen doorgaans verschillende overwegingen of omstandigheden een rol spelen. Wij willen graag weten welke dat voor de zwaarste jeugdsancties zijn.

3a. Wat zijn volgens u doorgaans de belangrijkste vijf factoren bij de beslissing om een onvoorwaardelijke PJ te vorderen/op te leggen? Zet u bij de betreffende factor 1, 2, 3, 4 of 5 (1=meest belangrijk, 5=minst belangrijk; maximaal 5 factoren):

- gevaarscriterium (veiligheid van personen of goederen loopt gevaar)
- hulpverleningscriterium (ten behoeve van ontwikkeling van de verdachte)
- delictscriterium / ernst van het feit
- er is sprake van recidive
- er is sprake van recidiverisico
- mate van verwijtbaarheid
- IQ van de verdachte
- leeftijd van de verdachte
- vrijheidsbeneming is noodzakelijk
- bestaan van een ondersteunend netwerk
- anders, namelijk

3b. Wat zijn volgens u doorgaans de belangrijkste vijf factoren bij de beslissing om een geheel voorwaardelijke PJ te vorderen/op te leggen? Zet u bij de betreffende factor 1, 2, 3, 4 of 5 (1=meest belangrijk, 5=minst belangrijk; maximaal 5 factoren):

- gevaarscriterium (veiligheid van personen of goederen loopt gevaar)
- hulpverleningscriterium (ten behoeve van ontwikkeling van de verdachte)
- delictscriterium / ernst van het feit
- er is sprake van recidive
- er is sprake van recidiverisico
- mate van verwijtbaarheid
- IQ van de verdachte
- leeftijd van de verdachte
- feit dat de sanctie vooralsnog geen vrijheidsbeneming met zich brengt
- bestaan van een ondersteunend netwerk
- anders, namelijk

3c. Wat zijn volgens u doorgaans de belangrijkste vijf factoren bij de beslissing om een onvoorwaardelijke jeugd detentie te vorderen/op te leggen? Zet u bij de betreffende factor 1, 2, 3, 4 of 5 (1=meest belangrijk, 5=minst belangrijk; maximaal 5 factoren):

- gevaarscriterium (veiligheid van personen of goederen loopt gevaar)
- hulpverleningscriterium (ten behoeve van ontwikkeling van de verdachte)
- delictscriterium / ernst van het feit

- _ er is sprake van recidive
- _ er is sprake van recidiverisico
- _ mate van verwijtbaarheid
- _ IQ van de verdachte
- _ leeftijd van de verdachte
- _ vrijheidsbeneming is noodzakelijk
- _ bestaan van een ondersteunend netwerk
- _ anders, namelijk

3d. Wat zijn volgens u doorgaans de belangrijkste vijf factoren bij de beslissing om een geheel voorwaardelijke jeugddetentie te vorderen/op te leggen? Zet u bij de betreffende factor 1, 2, 3, 4 of 5 (1=meest belangrijk, 5=minst belangrijk; maximaal 5 factoren):

- _ gevaarscriterium (veiligheid van personen of goederen loopt gevaar)
- _ hulpverleningscriterium (ten behoeve van ontwikkeling van de verdachte)
- _ geringe ernst van het feit
- _ er is sprake van recidive
- _ er is sprake van recidiverisico
- _ mate van verwijtbaarheid
- _ IQ van de verdachte
- _ leeftijd van de verdachte
- _ feit dat de sanctie vooralsnog geen vrijheidsbeneming met zich brengt
- _ bestaan van een ondersteunend netwerk
- _ anders, namelijk

3e. Wat zijn volgens u doorgaans de belangrijkste vijf factoren bij de beslissing om een GBM te vorderen/op te leggen? Zet u bij de betreffende factor 1, 2, 3, 4 of 5 (1=meest belangrijk, 5=minst belangrijk; maximaal 5 factoren):

- _ gevaarscriterium (veiligheid van personen of goederen loopt gevaar)
- _ hulpverleningscriterium (ten behoeve van ontwikkeling van de verdachte)
- _ geringe ernst van het feit
- _ er is sprake van recidive
- _ er is sprake van recidiverisico
- _ mate van verwijtbaarheid
- _ IQ van de verdachte
- _ leeftijd van de verdachte
- _ feit dat de sanctie geen vrijheidsbeneming met zich brengt
- _ bestaan van een ondersteunend netwerk
- _ anders, namelijk

4. Hieronder volgt een aantal stellingen over de sanctietoemeting in het jeugdstrafrecht. Graag willen wij uw mening weten ten aanzien van elk van deze stellingen.

4a. Maatwerk is de leidende norm geworden in het jeugdstrafrecht; dit is een goede ontwikkeling.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4b. Het huidige stelsel van zware jeugdsancties biedt voldoende mogelijkheden om maatwerk te leveren.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4c. De zware jeugdsancties verschillen zodanig van elkaar dat in een zaak al snel duidelijk wordt wat de meest geëigende sanctie is.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4d. Het onderscheid tussen straffen en maatregelen speelt in de praktijk een belangrijke rol bij de sanctietoemeting in jeugdstrafzaken.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4e. De reikwijdte van de diverse zware jeugdsancties is voldoende afgebakend voor uitoefening van mijn taak als officier van justitie / jeugdrechter.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4f. Met de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen is het mogelijk geworden om alle combinaties van (hoofd)straffen en maatregelen op te leggen (art. 77g Sr). Hierdoor is het voor eenvoudiger om een goede afweging te maken bij de sanctiekeuze.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4g. Het proportionaliteitsbeginsel (de zwaarte van de sanctie staat in verhouding tot de ernst van het feit) vormt voor mij een beperking bij het combineren van jeugdsancties.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4h. Het is goed dat de mogelijkheid bestaat om het commune strafrecht toe te passen (of toepassing daarvan te vorderen) voor 16- of 17-jarigen (art. 77b Sr).

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4i. Deskundigen en instanties spelen thans een te grote rol bij het bepalen van de passende (combinatie van) jeugdsancties.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4j. In de adviezen van deskundigen t.a.v. de sanctie wordt voldoende aandacht besteed aan alternatieven voor de jeugddetentie.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4k. Het opheffen van het onderscheid tussen behandel- en opvanginrichtingen heeft invloed op de afweging tussen (onvoorwaardelijke) jeugddetentie of een PIJ-maatregel.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4l. De *voorwaardelijke* PIJ-maatregel heeft geen toegevoegde waarde.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4m. Het is een goede zaak dat bij de oplegging van een GBM vervangende jeugddetentie wordt bevolen in het geval de veroordeelde niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de maatregel meewerkt.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4n. Ik vorder /leg vaak een vervangende jeugddetentie op met een kortere duur dan de (mogelijke) duur van de GBM.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4o. Voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden en de GBM met voorwaardelijke jeugddetentie zijn voor mij dezelfde sancties die ik kan vorderen/ opleggen in vergelijkbare gevallen.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

4p. Ik kan de GBM gebruiken om de jeugdige delinquent binnen het bereik van jeugdzorg te brengen. Het zou ook mogelijk moeten zijn via de GBM de jeugdige onder het bereik van de *gesloten* jeugdzorg te brengen.

- volstrekt mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- volstrekt mee eens

5. Open vragen

De PIJ-maatregel is het laatste jaar minder opgelegd dan de voorgaande jaren. In 2008 werd de PIJ-maatregel 136 keer opgelegd en in 2004 nog 250 keer.

5a. Wat zijn volgens u de oorzaken van deze daling?

5b. Heeft u de PIJ-maatregel zelf de afgelopen twee jaar ook minder gevorderd/opgelegd? Zo ja, waarom?

5c. Welke rol speelt de vraag of vrijheidsbeneming noodzakelijk is bij de sanctietoepassing?

5d. In hoeverre beschouwt u de komst van de GBM als een noodzakelijke aanvulling op het sanctiestelsel?

Bijlage II

Vragenlijst rapporteurs Pro Justitia

1. Enkele achtergrondgegevens

In dit eerste deel van de enquête stellen we u enkele vragen over uzelf en de aard van uw werkzaamheden.

1. Wat is uw functie?

2. Hoe lang vervult u uw functie al? jaar

3. In hoeverre houdt u zich in uw huidige functie bezig met het rechtsgebied 'jeugd'?

- uitsluitend
- grotendeels
- ongeveer de helft van de tijd
- minder dan de helft van de tijd
- incidenteel [_ GA NAAR VRAAG 5]

4. In hoeveel zaken waar de zwaarste jeugdsancties aan de orde waren heeft u het afgelopen jaar gerapporteerd? zittingen

5. Bent u een man of vrouw?

- man
- vrouw

6. In welk arrondissement bent u voornamelijk werkzaam (meerdere antwoorden mogelijk)?

- Alkmaar
- Almelo
- Amsterdam
- Arnhem
- Assen
- Breda
- Dordrecht
- 's-Gravenhage
- Groningen
- Haarlem

- 's-Hertogensbosch
- Leeuwarden
- Maastricht
- Middelburg
- Roermond
- Rotterdam
- Utrecht
- Zutphen
- Zwolle-Lelystad
-

2. Onderlinge verhouding zwaarste jeugdsancties

Een jeugdige die een serieus delict heeft gepleegd, kan in aanmerking komen voor verschillende sancties. De onderstaande vragen hebben betrekking op de onderlinge verhoudingen tussen deze sancties en de factoren die een rol spelen bij het antwoord op de vraag welke sanctie uiteindelijk passend en geboden is.

1. De wetgever beoogt een geleidelijke opbouw van de jeugdsancties voor de zwaarste groep criminele jongeren. Kunt u door middel van een cijfer de relatieve zwaarte van elk van de volgende jeugdsancties aangeven (1 is lichtste sanctie, 6 is zwaarste sanctie)?

- Taakstraf
- Voorwaardelijke jeugddetentie
- Onvoorwaardelijke jeugddetentie
- GBM
- Voorwaardelijke PIJ
- Onvoorwaardelijke PIJ

2. Bij het adviseren van een zware jeugdsanctie kunnen verschillende doelen worden beoogd. Wij willen graag voor de volgende sancties weten welke doelen u *doorgaans* voor ogen heeft.

2a. Wat zijn de belangrijkste drie doelen bij het adviseren van een *onvoorwaardelijke PIJ*? Zet u bij het betreffende doel 1, 2 of 3 (1=meest belangrijk, 3=minst belangrijk; maximaal 3 doelen):

- vergelding
- speciale preventie / afschrikking
- generale preventie / afschrikking
- beveiliging
- herstel oorspronkelijke toestand
- (her)opvoeding
- verzorging
- behandeling
- correctie

2b. Wat zijn de belangrijkste drie doelen bij het adviseren van een *geheel voorwaardelijke PIJ*? Zet u bij het betreffende doel 1, 2 of 3 (1=meest belangrijk, 3=minst belangrijk; maximaal 3 doelen):

- vergelding
- speciale preventie / afschrikking
- generale preventie / afschrikking
- beveiliging
- herstel oorspronkelijke toestand
- (her)opvoeding
- verzorging
- behandeling
- correctie

2c. Wat zijn de belangrijkste drie doelen bij het adviseren van een *onvoorwaardelijke jeugd-detentie*? Zet u bij het betreffende doel 1, 2 of 3 (1=meest belangrijk, 3=minst belangrijk; maximaal 3 doelen):

- vergelding
- speciale preventie / afschrikking
- generale preventie / afschrikking
- beveiliging
- herstel oorspronkelijke toestand
- (her)opvoeding
- verzorging
- behandeling
- correctie

2d. Wat zijn de belangrijkste drie doelen bij het adviseren van een *geheel voorwaardelijke jeugd-detentie*? Zet u bij het betreffende doel 1, 2 of 3 (1=meest belangrijk, 3=minst belangrijk; maximaal 3 doelen):

- vergelding
- speciale preventie / afschrikking
- generale preventie / afschrikking
- beveiliging
- herstel oorspronkelijke toestand
- (her)opvoeding
- verzorging
- behandeling
- correctie

2e. Wat zijn de belangrijkste drie doelen bij het adviseren van een *GBM*? Zet u bij het betreffende doel 1, 2 of 3 (1=meest belangrijk, 3=minst belangrijk; maximaal 3 doelen):

- vergelding
- speciale preventie / afschrikking
- generale preventie / afschrikking
- beveiliging
- herstel oorspronkelijke toestand
- (her)opvoeding
- verzorging

- _ behandeling
- _ correctie

3. Bij het advies om een bepaalde jeugdsanctie op te leggen zullen doorgaans verschillende overwegingen of omstandigheden een rol spelen. Wij willen graag weten welke dat voor de zwaarste jeugdsancties zijn.

3a. Wat zijn volgens u doorgaans de belangrijkste vijf factoren bij de beslissing om een *onvoorwaardelijke PIJ* te adviseren? Zet u bij de betreffende factor 1, 2, 3, 4 of 5 (1=meest belangrijk, 5=minst belangrijk; maximaal 5 factoren):

- _ gevaarscriterium (veiligheid van personen of goederen loopt gevaar)
- _ hulpverleningscriterium (ten behoeve van ontwikkeling van de verdachte)
- _ delictscriterium / ernst van het feit
- _ er is sprake van recidive
- _ er is sprake van recidiverisico
- _ mate van verwijtbaarheid
- _ IQ van de verdachte
- _ leeftijd van de verdachte
- _ vrijheidsbeneming is noodzakelijk
- _ bestaan van een ondersteunend netwerk
- _ anders, namelijk

3b. Wat zijn volgens u doorgaans de belangrijkste vijf factoren bij de beslissing om een *geheel voorwaardelijke PIJ* te adviseren? Zet u bij de betreffende factor 1, 2, 3, 4 of 5 (1=meest belangrijk, 5=minst belangrijk; maximaal 5 factoren):

- _ gevaarscriterium (veiligheid van personen of goederen loopt gevaar)
- _ hulpverleningscriterium (ten behoeve van ontwikkeling van de verdachte)
- _ delictscriterium / ernst van het feit
- _ er is sprake van recidive
- _ er is sprake van recidiverisico
- _ mate van verwijtbaarheid
- _ IQ van de verdachte
- _ leeftijd van de verdachte
- _ feit dat de sanctie vooralsnog geen vrijheidsbeneming met zich brengt
- _ bestaan van een ondersteunend netwerk
- _ anders, namelijk

3c. Wat zijn volgens u doorgaans de belangrijkste vijf factoren bij de beslissing om een *onvoorwaardelijke jeugddetentie* te adviseren? Zet u bij de betreffende factor 1, 2, 3, 4 of 5 (1=meest belangrijk, 5=minst belangrijk; maximaal 5 factoren):

- _ gevaarscriterium (veiligheid van personen of goederen loopt gevaar)
- _ hulpverleningscriterium (ten behoeve van ontwikkeling van de verdachte)
- _ delictscriterium / ernst van het feit
- _ er is sprake van recidive
- _ er is sprake van recidiverisico
- _ mate van verwijtbaarheid
- _ IQ van de verdachte
- _ leeftijd van de verdachte

- _ vrijheidsbeneming is noodzakelijk
- _ bestaan van een ondersteunend netwerk
- _ anders, namelijk

3d. Wat zijn volgens u doorgaans de belangrijkste vijf factoren bij de beslissing om een *geheel voorwaardelijke jeugddetentie* te adviseren? Zet u bij de betreffende factor 1, 2, 3, 4 of 5 (1=meest belangrijk, 5=minst belangrijk; maximaal 5 factoren):

- _ gevaarscriterium (veiligheid van personen of goederen loopt gevaar)
- _ hulpverleningscriterium (ten behoeve van ontwikkeling van de verdachte)
- _ geringe ernst van het feit
- _ er is sprake van recidive
- _ er is sprake van recidiverisico
- _ mate van verwijtbaarheid
- _ IQ van de verdachte
- _ leeftijd van de verdachte
- _ feit dat de sanctie vooralsnog geen vrijheidsbeneming met zich brengt
- _ bestaan van een ondersteunend netwerk
- _ anders, namelijk

3e. Wat zijn volgens u doorgaans de belangrijkste vijf factoren bij de beslissing om een *GBM* te adviseren? Zet u bij de betreffende factor 1, 2, 3, 4 of 5 (1=meest belangrijk, 5=minst belangrijk; maximaal 5 factoren):

- _ gevaarscriterium (veiligheid van personen of goederen loopt gevaar)
- _ hulpverleningscriterium (ten behoeve van ontwikkeling van de verdachte)
- _ geringe ernst van het feit
- _ er is sprake van recidive
- _ er is sprake van recidiverisico
- _ mate van verwijtbaarheid
- _ IQ van de verdachte
- _ leeftijd van de verdachte
- _ feit dat de sanctie geen vrijheidsbeneming met zich brengt
- _ bestaan van een ondersteunend netwerk
- _ anders, namelijk

4. Hieronder volgt een aantal stellingen over het sanctiestelsel en de sanctietoemeting in het jeugdstrafrecht. Graag willen wij uw mening weten ten aanzien van elk van deze stellingen.

4a. Maatwerk is de leidende norm geworden in het jeugdstrafrecht; dit is een goede ontwikkeling.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4b. Het huidige stelsel van zware jeugdsancties biedt voldoende mogelijkheden om maatwerk te leveren.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4c. Ik ben voldoende op de hoogte van het sanctiestelsel t.a.v. jeugdigen.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4d. Het is goed mogelijk op de hoogte te blijven van de verschillende sanctie- en combinatiemogelijkheden in het jeugdrecht.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4e. Ik word voldoende geïnformeerd over de verschillende sanctie- en combinatiemogelijkheden in het jeugdrecht.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4f. De zware jeugdsancties verschillen zodanig van elkaar dat in een zaak al snel duidelijk wordt wat de meest geëigende sanctie is.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4g. Het onderscheid tussen straffen en maatregelen speelt in de praktijk een belangrijke rol bij de sanctietoemeting in jeugdstrafzaken.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4h. De reikwijdte van de diverse zware jeugdsancties is voldoende afgebakend voor uitoefening van mijn taak als rapporteur.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4i. Met de Wet Gedragsbeïnvloeding jeugdigen is het mogelijk geworden om alle combinaties van (hoofd)straffen en maatregelen op te leggen (art. 77g Sr). Hierdoor is het eenvoudiger geworden om een goede afweging te maken bij het sanctieadvies.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4j. Het proportionaliteitsbeginsel (de zwaarte van de sanctie staat in verhouding tot de ernst van het feit) vormt voor mij een beperking bij het advies t.a.v. de jeugdsancties.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4k. Het is goed dat de mogelijkheid bestaat om het commune strafrecht toe te passen voor 16- of 17-jarigen (art. 77b Sr).

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4l. Deskundigenadviezen spelen thans een te geringe rol bij het bepalen van de passende (combinatie van) jeugdsancties.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4m. Ik zie het als een belangrijke taak om in mijn adviezen aandacht te besteden aan alternatieven voor vrijheidsbenemende sancties.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4n. In mijn adviezen t.a.v. de sanctie besteed ik aandacht aan alternatieven voor de vrijheidsbenemende sanctie.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4o. Ik krijg voldoende informatie over de vraag of mijn advies al dan niet is gevolgd door de strafpleggende rechter.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4p. Ik ben van mening dat het OM en de rechters voldoende efficiënt gebruik maken van mijn adviezen.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4q. Het opheffen van het onderscheid tussen behandel- en opvanginrichtingen heeft invloed op de afweging een (onvoorwaardelijke) jeugddetentie te adviseren of een PIJ-maatregel te adviseren.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4r. De *voorwaardelijke* PIJ-maatregel heeft geen toegevoegde waarde.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4s. Het is, met het oog op het belang van de jeugdige, een goede zaak dat bij de oplegging van een GBM vervangende jeugddetentie wordt bevolen in het geval de veroordeelde niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de maatregel meewerkt. Hierdoor wordt het duidelijk dat het niet meewerken aan de GBM direct gevolgen heeft.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4t. Voorwaardelijke jeugddetentie met bijzondere voorwaarden en de GBM met voorwaardelijke jeugddetentie zijn voor mij sancties die ik kan adviseren in vergelijkbare gevallen.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

4u. De GBM kan worden gebruikt om de jeugdige delinquent binnen het bereik van jeugdzorg te brengen. Het zou ook mogelijk moeten zijn via de GBM de jeugdige onder het bereik van de *gesloten* jeugdzorg te brengen.

- zeer mee oneens
- mee oneens
- noch mee eens, noch mee oneens
- mee eens
- zeer mee eens

5. Open vragen

De PIJ-maatregel is het laatste jaar minder opgelegd dan de voorgaande jaren. In 2008 werd de PIJ-maatregel 136 keer opgelegd en in 2004 nog 250 keer.

5a. Wat zijn volgens u de oorzaken van deze daling?

5b. Heeft u de PIJ-maatregel zelf de afgelopen twee jaar ook minder geadviseerd? Zo ja, waarom?

5c. Welke rol speelt de vraag of vrijheidsbeneming noodzakelijk is bij het sanctieadvies?

5d. In hoeverre beschouwt u de komst van de GBM als een noodzakelijke aanvulling op het sanctiestelsel?

5d. In hoeverre bent u van mening dat de adviezen van de rapporteurs enerzijds en de wijze waarop het OM en de rechters deze adviezen gebruiken anderzijds op elkaar aansluiten?

Bijlage III

Verslag en deelnemerslijst Expertmeeting d.d. 22 november 2010

De bijdragen van de experts zijn geanonimiseerd weergegeven.

Nadat aan de groep van 12 aanwezige genodigden (zie deelnemerslijst) de opzet en aanpak van het onderhavige onderzoek is toegelicht, wordt aan de experts gevraagd om een eerste opmerking te maken met betrekking tot de toepassing van de PIJ-maatregel. Wat vinden zij opvallend? Waar liggen boeiende vragen?

- In dit onderzoek naar de meest optimale PIJ-instroom is gefocust op de *instroom*. Er wordt opgemerkt dat de voorwaardelijke beëindiging gevolgd door verplichte nazorg (wetsvoorstel 31 915), dus de *Pij-uitstroom*, van invloed is op de instroom van de PIJ-maatregel.
- Men is benieuwd hoe dit onderzoek zich verhoudt tot het onderzoek Evaluatie indicatiestelling PIJ-maatregel (Ten Berge e.a., 2009). Dit onderzoek bouwt verder op de kennis van dat rapport; er is bijvoorbeeld verder ingegaan op de wegingslijsten die het rapport aanbeveelt en de in de enquêtes gehanteerde criteria voor zware jeugdsancties komen deels uit dit onderzoek.
- De vraag wordt gesteld wat de achterliggende gedachte vanuit het WODC is geweest om dit onderzoek te starten; heeft het te maken met de leegstand in de justitiële jeugdinrichtingen? Het gaat om een juridisch-inhoudelijk onderzoek, het lijkt erop of het jeugdsanctiestelsel in het afgelopen decennium op kleine onderdelen is aangepast en uitgebreid zonder dat er een fundamentele bezinning op het gehele jeugdsanctiestelsel heeft plaatsgevonden.
- Gevraagd wordt of de p.i.b.b. en de tbr ook in dit onderzoek beschreven zijn. Vóór de PIJ-maatregel werd onderscheid gemaakt tussen 'moeilijk opvoedbaren' en 'psychiatrische problematiek'. Zijn deze groepen nu in de PIJ-maatregel verdisconteerd? Het lijkt alsof de PIJ-maatregel vooral op de zwaarste PIJ-jongeren is gericht, terwijl er ook een lichtere PIJ-groep is.
- Ook de verhouding PIJ-maatregel / GBM/gesloten jeugdzorg wordt genoemd. De keuze voor de één of de ander wordt soms al aan het begin van het traject gemaakt, waarbij dat invloed heeft op het PIJ-rapportagemodel (bijv. dubbel PO (twee deskundigen) nodig bij de PIJ-maatregel).
- Een ander vraag waarom de GBM nu al aan onderzoek wordt onderworpen; er is nauwelijks ervaring mee. Maar de bedoeling van de wetgever met deze maatregel zou al wel duidelijk moeten zijn, dus daar kan naar gevraagd worden.
- Bij het onderzoeken van de PIJ-instroom, moet tevens gekeken worden naar de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel: welk programma moet de jeugdige volgen? Er worden zorgen geuit dat behandeling vaak in groepsverband plaatsvindt en dat individuele problematiek niet wordt aangepakt. 'YOUTURN' en een beetje Equip erbij is toch geen individuele behandeling?'

- Verder zou de oplossing voor de zwaarste groep jeugdige delinquenten teveel gezocht worden in juridische kaders. Waarom is de vraag welke behandeling nodig is, niet leidend? Soms lijkt het alsof diagnostiek ondergeschikt is aan de juridische kaders ('je zoekt een titel om bij je doel te komen'). Een ander vindt weer dat juist de kennis bij gedragsdeskundigen over de diversiteit aan mogelijkheden binnen het jeugdsanctiestelsel ver onder de maat is.
- In dit onderzoek is geprobeerd om de bedoelingen van de wetgever met de zwaarste jeugdsancties te achterhalen. Maar wie is de wetgever eigenlijk? Een wetgevingsproces kan tot heel andere resultaten leiden dan oorspronkelijk beoogd werd. Zo was de GBM eerst bedoeld als schakel tussen intra- en extramurale behandeling, maar de huidige GBM ziet er heel anders uit; vanwege de scheiding van civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste jongeren in justitiële jeugdinrichtingen is de GBM – van oorsprong bedoeld om te starten met intramurale behandeling – veranderd in een behandelmaatregel zonder gesloten jeugdzorg mogelijkheid als startperiode van de GBM.
- Een volgende vindt dat juridische kaders er wel toe doen: bij een vorm van (verplichte) nazorg na vrijheidsbeneming is het heel belangrijk in welk wettelijk kader de jongere zijn sanctie heeft ondergaan, gezien de constatering dat de groepen jongeren onderscheidend lijken (met de kanttekening dat we nog weinig ervaring hebben met GBM). GBM is werken aan gedrag (daar waar het programma ook eigenlijk op gericht is), detentie is werken aan gedrag en praktische zaken, zoals school/werk, vrijetijdsbesteding, huisvesting (inrichting) enz. en de PIJ-maatregel is werken aan gedrag, praktische zaken en veelal psychiatrie.
- Een andere constatering is dat het prettig is om met de PIJ jongeren (als dit tijdens proefverlof plaatsvindt) te werken ondanks dat dit een zware doelgroep is met complexe problematiek, omdat er een goed kader is, en (mede daardoor) een goede samenwerking met de reclassering. Veelal hebben jongeren niet veel profijt van een plaatsing (niet om daarna hun leven zelfstandig voort te zetten). Maar, ze komen er wel uit met een duidelijke structuur, scholing, straffen/belonen systeem, en dat zijn aanknopingspunten om op verder te gaan. Als je daar op door kunt pakken kun je werken aan de jongere en zijn dat goeie PIJ-trajecten.
- De PIJ-groep is dus de 'moeilijkste' groep jongeren. Desondanks is tijdens een proefverlof van een PIJ'er het meeste met zo'n jongere te bereiken want de structuur staat al.

Uit ander onderzoek is gebleken dat per regio verschillend wordt geadviseerd door rapporteurs en verschillend wordt opgelegd – de zwaarste jeugdsancties zijn ongelijk over het land verdeeld. Is dit geen vorm van rechtsongelijkheid?

- Een expert is van mening dat JJI's minder beweeglijk zijn geworden doordat de OTS'ers nu onder gesloten jeugdzorg vallen. Eerst werd de PIJ-maatregel te vaak opgelegd, nu weer te weinig. 'Er moeten eerst wat doden vallen en dan wordt de PIJ-maatregel weer vaker toegepast.' Ook is in de JJI's sprake van onvoldoende forensisch psychiatrische expertise.
- Er is maar een klein duwtje in het keuzeprocess (waarin een afweging wordt gemaakt tussen de zwaarste jeugdsancties) nodig om grote gevolgen uit te lokken. Voor de rechterlijke macht is het vooral belangrijk in hoeverre ambulante mogelijkheden een serieuze overweging vormen. Als de verdachte bijvoorbeeld niet mee wil werken aan ambulante behandeling, is de GBM al geen optie meer. Verder speelt

- de overweging of al dan niet sprake is van gevaarzetting voor de samenleving een grote rol in het keuzeproces. Het delict is in de loop van de tijd meer naar de achtergrond geraakt, behalve als het gaat om heel ernstige feiten.
- Een strafrechtelijke reactie wordt vaak ervaren als ultimum remedium. Als er al sprake is van gesloten jeugdzorg (of deze zit eraan te komen), gaat daar vaak de voorkeur naar uit. Gevaar is dat er 'te zware jongeren' in de gesloten jeugdzorg belanden.
 - In hoger beroep heeft de rechter bij PIJ vaak te maken met een zgn. 'weigerende observandus'. Bij rechtbanken Amsterdam en Leeuwarden worden ten opzichte van de andere rechtbanken meer 'weigerende observandi' geïndiceerd voor onderzoek op de observatieafdeling van Teylingereind. Zou je kunnen concluderen dat rechtbanken anders omgaan met het indiceren van klinische observatie? Ook gaat het in hoger beroep vaak om zware strafzaken: men vindt de PIJ-maatregel dan nog niet zwaar genoeg (en kiest dan voor het volwassen strafrecht?). Een ander probleem bij zaken in hoger beroep is dat de jongere, bij behandeling in hoger beroep, al enige tijd vastzit. De noodzaak tot een PIJ-maatregel kan daardoor zijn afgenomen.
 - Ten slotte is het maar de vraag of er behoefte is aan nieuwe normen in het afwegingskader. Aan de orde moet zijn hoe het bestaande afwegingskader zo optimaal mogelijk ingezet kan worden. De problematiek neemt toe en de PIJ-maatregel fungeert meer en meer als *last resort*. Vaak gaat het om zware delicten die rond de 18^e verjaardag gepleegd zijn en waarbij de keuze gemaakt kan worden tussen een PIJ-maatregel of levenslange TBS. We moeten heroverwegen wat we doen na het uitzitten van een 6-jarige PIJ-maatregel (stel: je bent 23 jaar – is TBS dan geen optie meer). In ieder geval moet het straf(proces)recht voor jeugdigen niet dichtgetimmerd worden.

Reacties op de presentatie van de enquêteresultaten:

Sancties zijn van alles een beetje. Detentie is bijvoorbeeld straf, veiligheid, het bieden van structuur en vergelding.

Iedere groep – rapporteurs, officieren van justitie, rechters – speelt een eigen rol in het proces. Het is dus niet altijd erg dat er andere accenten gelegd worden, dit kan juist ook verrijkend en aanvullend zijn. Een wegingslijst met indicatiecriteria voor een bepaalde sanctie, hoeft dus ook niet voor iedere groep hetzelfde te zijn.

Een expert vraagt zich af of de resultaten wel zo scherp gepresenteerd mogen worden. De keuze voor een rangorde is geen eendimensionale handeling, deze wordt wel eendimensionaal gepresenteerd (met rangorde alleen kun je niet zoveel concluderen). De onderlinge verschillen lijken daardoor groter dan ze in werkelijkheid zijn.

Na de pauze worden de volgende stellingen naar voren gebracht:

De wettelijke gronden voor oplegging/verlenging van de PIJ-maatregel moeten worden aangepast.

1. *In de wettelijke PIJ-grond moet duidelijker worden dat sprake is van vrijheidsbeneming en dat dit noodzakelijk is.*
2. *In de wettelijke PIJ-grond moet het hulpverleningscriterium worden aangescherpt (zodat duidelijk wordt dat vanwege de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis in samenhang met het disfunctioneren van de verdachte de PIJ-maatregel in het belang van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling is).*

Een deelnemer vindt dat de PIJ-gronden in ieder geval door de rapporteurs beter gekend en door de officieren en rechters (beter) gemotiveerd moeten worden. Deze mening wordt door vrijwel iedereen gedeeld. Met initiatieven als het project *Promis*, is een stap in de goede richting gezet: 'We doen ons best om beter te motiveren, maar de strafmaat bevat nu – ook met *Promis* – nog te veel standaard bewoordingen (bouwstenen).'

De mate van toegekende toerekeningsvatbaarheid in de gedragsrapportages levert onduidelijkheden op. Welke consequenties moet de rechterlijke macht daar vervolgens aan verbinden? Als iemand licht toerekeningsvatbaar is, welke consequenties heeft dit dan voor de behandeling van deze jeugdige?

In Nederland wordt een vijfpuntsschaal voor ontoerekeningsvatbaarheid gehanteerd. Er wordt voor gepleit om dit systeem te versimpelen tot bijvoorbeeld een driepuntsschaal (zoals dat ook in andere landen gebeurt) en dan goed te motiveren waarom voor niet – verminderd – wel ontoerekeningsvatbaar wordt gekozen.

Stelling (1)

Het merendeel van de experts vindt dat deze grond (vrijheidsbeneming moet noodzakelijk zijn) nu al duidelijk is. Het is maar de vraag of deze toevoeging zou uitlokken tot (beter) motiveren. Of is het een idee om deze grond alleen bij het al dan niet verlengen van de PIJ-maatregel toe te voegen?

Is meer regie van het rechter of het OM nodig over wáár de PIJ-maatregel ten uitvoer wordt gelegd? De meningen zijn hierover verdeeld. Een selectiefunctionaris weet vaak meer over de uitvoeringspraktijk dan rechters en officieren van justitie. Zij krijgen het vonnis en de gedragsrapportages mee om de plaatsing voor tenuitvoerlegging te bepalen. Het is ook de vraag of je van rechters en officieren kunt verwachten dat alle ontwikkelingen in de tenuitvoerlegging worden bijgehouden.

Overigens kunnen de trajectberaden (in het kader van verplichte nazorg) wel eens een positief effect teweegbrengen: als die eenmaal goed lopen, zou de PIJ-maatregel wel eens vaker voorwaardelijk beëindigd kunnen worden. In een eerder stadium denken partijen zoals gemeenten mee, dit is bevorderlijk voor de re-integratie / resocialisatie van de jongere. Maar de experts twijfelen er over het algemeen wel aan of de voorwaardelijke beëindiging als een rem op verlenging is bedoeld en of verplichte nazorg die met het recente wetsvoorstel wordt geïntroduceerd niet veeleer is bedoeld als *extra* bovenop de sanctie ('is nazorg een beloning voor niet-gericht behandelen?') en er zit ook de gedachte van controlefunctie achter. Gaan JJI's wachten met het verloftraject tot de verplichte nazorg start en blijven jongeren daardoor te lang binnen?

Stelling (2)

Het hulpverleningscriterium kan ook wel het 'disfunctioneringscriterium' worden. De wetgever zou met betere definities moeten werken. 'Alles loopt maar door elkaar heen. Termen als stoornis, opvoedingsachterstand, defect etc. worden gebruikt zonder dat eenduidig is wat er onder wordt verstaan.' Het onderscheid tussen zwakzinnigen en onopgevoede kinderen ('ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling') is gemaakt door een ouderwetse wetgever. Dat onderscheid is tegenwoordig veel complexer. Ook zou de wetgever niet moeten spreken van 'behandelen' maar van 'interveniëren in de

levensloop' en dat houdt in: zorg, scholing, opvoeding en behandeling in engere zin bieden.

Een gebrekkige ontwikkeling is iets dat niet meer verandert, een stoornis daarentegen is behandelbaar. Een aanwezige kinderpsychiater merkt op dat juristen vaak te hoge verwachtingen koesteren van behandelen, namelijk mensen 'beter maken'. Maar is er in hoge mate sprake van chroniciteit; het gaat tenslotte om de moeilijkste groep uit de samenleving.

Wat beoog je met het aanpassen van het hulpverleningscriterium? En ook: als je aan het begin van een behandeling staat, weet je nog niet alles. Moet de hele groep PIJ'ers voor vier of zes jaar de PIJ-maatregel opgelegd krijgen en gaat de 'lichte PIJ' van twee jaar (voor de lichtste groep PIJ-ers) dan op in de GBM? (en moet de wetgever zich wel bemoeien met de duur van intramurale behandeling in het kader van de PIJ-maatregel?) Volgens een deelnemer is dit voorstel tot aanpassing een codificatie van de al bestaande praktijk: 'dit komt bij een doorsnee PIJ-behandeling al aan de orde.' Iemand vraagt zich af of de wet voor de praktijk gemaakt wordt of dat de wet wordt opgelegd aan de praktijk.

Algemene gedachte van de experts: het hulpverleningscriterium als één van de drie gronden voor de PIJ-maatregel moet niet aangepast worden. Als je het criterium op deze wijze aanscherpt, dan vallen de lichtere PIJ-ers (vroeger de p.i.b.b.) buiten de boot. Er volgt discussie over de vraag of de groep PIJ-ers die niet onder het criterium 'ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling' valt, groot of klein is, daar wordt verschillend over gedacht. Enkelen zijn van mening dat eigenlijk alle PIJ-ers onder dit criterium geschaard kunnen worden, anderen denken dat er een groep is die hier niet onder valt. Doorslaggevend voor legitimatie van de PIJ-maatregel is de mate waarin een behandeling slaagt. Hooguit wanneer sprake blijkt te zijn van grote rechtsongelijkheid tussen rechtbanken, moet aanpassing van het criterium overwogen worden. Onder de deelnemers bestaat consensus over het volgende: doelstellingen voor behandeling moeten uitgewerkt worden in een nadere regeling omtrent tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel en bij een verlenging van de PIJ-maatregel moet gecontroleerd worden of deze doelstellingen zijn behaald. Per jaar zou de instelling bijvoorbeeld moeten rapporteren welke behandelingen zijn toegepast en na het uitzitten van vier jaar PIJ zou om een onafhankelijke rapportage van een externe gedragsdeskundige kunnen worden gevraagd. Bij een mogelijke verlenging moet men zich eerst afvragen: kunnen de doelstellingen ook met een ambulante behandeling behaald worden? Een constructie waarin korte behandeling in detentie, afgewisseld met residentieel ambulant en nachtdetentie aan het einde van de maatregel mogelijk is, is wenselijk.

Concluderend zijn de experts van mening dat het huidige wettelijke criterium wel voldoet en dat er geen dringende redenen zijn om het wettelijk criterium aan te scherpen. Het hulpverleningscriterium hoeft niet te worden aangepast. Het toevoegen van de noodzaak tot vrijheidsbeneming kan eventueel tot betere motivering leiden, maar wordt in de praktijk ook al gebruikt en hoeft niet noodzakelijkerwijs te worden gecodificeerd.

Laatste hartekreten

- Hartekreet uit de JJI: je leert kinderen nauwelijks kennen. Een voorlopige hechtenis duurt gemiddeld 54 dagen, vaak zie je kinderen vervolgens weer terugkomen maar dan er is in de vorige korte periode nog niets gedaan.
- Wat doen interventies nu? Er moet meer onderzoek worden gedaan naar wat er nu daadwerkelijk wordt opgelegd (hiermee wordt niet bedoeld meer effectonderzoek).
- Jongeren zitten ergens maanden opgesloten zonder behandeling, dit is in strijd met het IVRK.
- Wat is nu het doel van jeugddetentie voor zover dit wordt opgelegd om de voorlopige hechtenis te 'compenseren'? Hier moet meer onderzoek naar komen.

Conclusie

'de huidige PIJ-criteria zijn zo slecht nog niet.'
'het kader moeten we ruim houden.'

Deelnemerslijst expertmeeting

1. René Breuk, Kinder- en jeugdpsychiater LSG Rentray, JJI Lelystad
2. Myriam de Bruijn-LückersGerechtshof Den Haag (raadsheer)
3. Karien Bruurs, Landelijk bureau Raad voor de kindbescherming
4. Jolande Calkoen, Rechtbank Breda (kinderrechter)
5. Linda Dubbelman, OM (arr. parket Rotterdam), voorzitter landelijk platform jeugd-officieren
6. Isabeth Mijnaerends, OM (arr. parket Utrecht)
7. Ciska Scholten, Rechtbank Amsterdam (stafjurist jeugd)
8. Wim Slot, Hoogleraar orthopedagogiek VU, Directeur PI-Research
9. Ineke Troost, kinder- en jeugdpsychiater, NIFP, Polikliniek Psychiatrie Gehandicapten GGZ Drenthe
10. Paul Vlaardingerbroek, Hoogleraar familie- en jeugdrecht Universiteit van Tilburg
11. Mila Volf, Spirit, Amsterdam (beleidsmedewerker)
12. Romke de Vries, Rechtbank Amsterdam (kinderrechter)

Bijlage IV

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter:

Prof. dr. G. de Jonge, Bijzonder Hoogleraar Detentierecht, Universiteit Maastricht

Leden:

Mr.dr. J.A.C. Bartels, Raadsheer Gerechtshof Den Haag

A.P. de Boer, Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid

Dr. M.M. Kempes, Ministerie van Justitie, (WODC)

Dr. H.P.B. Lodewijks, klinisch psycholoog/psychotherapeut en als bestuurder/directeur
behandeling verbonden aan Jeugdinstelling Rentray

Over de auteurs

Prof. mr. dr. M.R. (Mariëlle) Bruning is hoogleraar jeugdrecht aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Amsterdam.

Prof. mr. dr. J.E. (Jaap) Doek is emeritus hoogleraar familie- en jeugdrecht aan de VU-Amsterdam en raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof Amsterdam. Hij was van 1999 tot 2007 lid en vanaf 2001 voorzitter van het VN Comité voor de rechten van het kind.

Prof. dr. T.A.H. (Theo) Doreleijers is hoogleraar forensische psychiatrie aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden en als hoogleraar/opleider verbonden aan VUmc-de Bascule te Amsterdam.

M.P. (Maria) de Jong-de Kruijf MSc LL.M BA is promovenda op het gebied van het jeugdstrafrecht aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden en juridisch adviseur privacy bij het project Informatisering Jeugdketens van het Ministerie van Justitie.

Mr. dr. T. (Ton) Liefwaard is universitair docent aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht, rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Amsterdam en lid van de commissie van toezicht van JJI Amsterbaken te Amsterdam.

Mr. dr. P.M. (Pauline) Schuyt is universitair hoofddocent Straf- en strafprocesrecht aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Haarlem.

In de boekenreeks van de Graduate School of Legal Studies van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2010 en 2011 verschenen:

- MI-169 P.P.J. van der Meij, *De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 1407 158 0
- MI-170 M.V. Polak (red.), *Inbedding van Europese procesrechtelijke normen in de Nederlandse rechtsorde*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2010, ISBN 978 90 6916 714 5
- MI-171 E. Koops, *Vormen van subsidiariteit. Een historisch-comparatistische studie naar het subsidiariteitsbeginsel bij pand, hypotheek en borgtocht*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8728 070 3
- MI-172 H.H. Kielman, *Politiele gegevensverwerking. Naar een effectieve waarborging*, (diss. Leiden) Zutphen: Wöhrmann Print Service 2010, ISBN 978 90 8570 503 1
- MI-173 K. Siewicz, *Towards an Improved regulatory Framework of Free Software. Protecting user freedoms in a world of software communities and eGovernments*, (diss. Leiden) Warszawa (Polen): Sowa 2010, ISBN 978 83 930580 0 6
- MI-174 L. Mommers, H. Franken, J. van den Herik, F. van der Klaauw, G.-J. Zwenne (red.) *Het binnenste buiten*, Liber amicorum A.H.J. Schmidt, Leiden: eLaw@leiden 2010, ISBN 978 90 815196 1 8
- MI-175 R. Ong, *Mobile Communication and the Protection of Children*, (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2010, ISBN 978 90 8728 080 2
- MI-176 M.P. Lycklama à Nijeholt, *Goodwill and value creation of acquisitions*, (diss. Leiden), Zutphen: Ipskamp 2010, ISBN 978 90 9025 290 2
- MI-177 M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel. Een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010 ISBN, 978 90 8728 098 7
- MI-178 J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 1307 662 2
- MI-179 M.B. Voulon, *Automatisch contracteren*, (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2010, ISBN 978 90 8728 098 7
- MI-180 B.J. de Vos, *Horizontale werking van grondrechten. Een kritiek*, (diss. Leiden), Apeldoorn: Maklu 2010
- MI-181 S. van Wingerden, D. Alberda, M. Moerings, B. Wartna & J. van Wilsem, *Recidive en nazorg. Een onderzoek onder oud-bewoners van Exodus, DOOR, Moria & Ontmoeting*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8974 316 9
- MI-182 J. Vis, *Ondernemend Waarderen : Waarderend Ondernemen. De subjectiviteit van het begrip economische waarde*, (diss. Leiden), Apeldoorn: Maklu 2010, ISBN 987 90 466 0364 2
- MI-183 J.M.J. van Rijn van Alkemade & J. Uzman (red.), *Soevereiniteit of pluralisme? Nederland en Europa na het Lissabon-Urteil. Preadviezen voor de Jonge Staatsrecht Dag 2010*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010
- MI-184 G.K. Schoep, C.P.M. Cleiren, J.P. van der Leun & P.M. Schuyt (red.), *Vervlechting van domeinen. Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.L. de Wijkerslooth*, Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 1307 879 4
- MI-185 Th. Doreleijers, J. ten Voorde & M. Moerings (red.), *Strafrecht en Forensische Psychiatrie voor 16- tot 23-jarigen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8974 356 5
- MI-186 C. Jiménez Monroy, *Legal and Institutional Aspects of Latin-American Space Cooperation AQUARELSat: The Water Monitoring Constellation*, (diss. Leiden) Zutphen: Wöhrmann Print Service 2010, ISBN 978 90 8570 595 6
- MI-187 M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur, Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8974 379 4
- MI-188 A.G. Castermans, K.J.O. Jansen, M.W. Knigge, P. Memelink & J.H. Nieuwenhuis, *40 jaar practicum. Rondom onroerend goed*, Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 13 08228 9

MI-189 M.R. Bruning, M.P. de Jong, T. Liefwaard, P.M. Schuyt, J.E. Doek & T.A.H. Doreleijers,
*Wegwijs in het jeugdsanctierecht. Onderzoek naar het juridisch kader voor de zwaarste jeugd-
sancties in theorie en praktijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, ISBN 978-90-5850-
621-4

Zie voor de volledige lijst van publicaties: www.law.leidenuniv.nl/onderzoek