

Samenvatting

De Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ) is op 1 september 1995 ingevoerd en is een samenvoeging van de jeugdterbeschikkingstelling van de regering (de zogenaamde jeugd-tbr) en de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (PIBB). De maatregel is de zwaarste strafrechtelijke maatregel en kan worden opgelegd aan jeugdigen van 12-18 jaar. Voor oplegging van de maatregel moet aan drie criteria worden voldaan:

- 1 de jeugdige heeft een delict gepleegd waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan;
- 2 de jeugdige levert een gevaar op voor lijf en goed van anderen;
- 3 de maatregel is in het belang van een zo gunstig mogelijke 'verdere' ontwikkeling van de jeugdige.

In 2001 werd de PIJ-maatregel, als onderdeel van het nieuwe jeugdstrafrecht, voor het eerst geëvalueerd. De onderzoekers constateerden dat de PIJ-maatregel als zodanig goed functioneerde, maar signaleerden wel knelpunten in de tenuitvoerlegging van de maatregel. Daaruit concludeerde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie dat de PIJ-maatregel aan de beoogde doelstellingen voldeed. Tegelijkertijd stelde zij vast dat er geen behoefte was aan uitbreiding van de mogelijkheden om het volwassenenrecht op jeugdigen toe te passen en ook niet aan zwaardere jeugdsancties. Echter, als gevolg van incidenten bij de tenuitvoerlegging, en met name verlov, van de tbs-maatregel in 2005 nam de aandacht voor de PIJ-maatregel binnen het toenmalige ministerie van Justitie toe. Naar aanleiding van de toen al lopende beleidsprogramma's op het gebied van jeugd, namelijk *Jeugd Terecht* en *Operatie Jong*, en gesprekken over de PIJ-maatregel, die op 20 april 2006 met deskundigen werden gehouden, werd in een brief van de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer, de zogenoemde PIJ-brief, voorgesteld de kennis van en het inzicht in de knelpunten in de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel te vergroten. Daarnaast werden in 2007 in evaluaties van jeugdinrichtingen door de Algemene Rekenkamer en de Gezamenlijke Inspecties knelpunten geconstateerd in de tenuitvoerlegging van jeugdsancties in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's), waaronder de PIJ-maatregel. Dit verhoogde de behoefte aan kennis als basis om oplossingen en verbeteringen aan te kunnen brengen. In 2007 verzocht de Minister van Justitie daarom het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) om onderzoek naar de PIJ-maatregel te programmeren om kennis van en inzichten in de uitvoering te vergroten. Dit resulteerde in een PIJ-onderzoeksprogramma, dat werd opgebouwd rond vijf thema's:

- 1 de PIJ-populatie;
- 2 het ontwerp van de maatregel (beleid en regelgeving);
- 3 de uitvoering van de maatregel;
- 4 de specifieke aanpak bij de behandeling;
- 5 de uitstroom uit de PIJ.

Binnen deze thema's zijn één of meerdere onderzoeken uitgevoerd die tezamen inzichtelijk moesten maken of (1) de maatregel zodanig is opgezet dat beoogde resultaten *in theorie* bereikt kunnen worden, (2) de maatregel *in praktijk* uitgevoerd wordt zoals deze bedoeld is en wat mogelijke knelpunten in de uitvoering zijn en (3) de beoogde resultaten daadwerkelijk worden bereikt.

In de periode 2008-2011 besteedde het WODC, rond bovengenoemde thema's, onderzoeken uit aan verschillende onderzoeksbureaus en universiteiten. Daarnaast zijn een aantal onderzoeken uitgevoerd door het WODC zelf.

Probleemstelling

In het voorliggende rapport wordt de verkregen kennis ten aanzien van de oplegging, de uitvoering en de populatie van de PIJ-maatregel geïntegreerd om de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden:

Waar liggen de knelpunten en waar de successen in de oplegging en de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel?

Methoden van literatuursynthese

De literatuursynthese is gebaseerd op onderzoeken die, in het kader van de PIJ-onderzoeksprogrammering, zijn uitgevoerd door universiteiten, onderzoeksbureaus of het WODC zelf. Deze resultaten zijn aangevuld met informatie uit onderzoeken naar de PIJ-maatregel die buiten de PIJ-onderzoeksprogrammering zijn uitgevoerd. Als laatste zijn enkele aanvullende analyses uitgevoerd om cijfers bij te werken en geconstateerde hiaten in kennis over de PIJ-maatregel waar mogelijk aan te vullen. Al deze onderzoeken worden geïntegreerd en besproken. Dit geeft een volledig overzicht over wat er bekend is over de oplegging en uitvoering van de PIJ-maatregel en de doelgroep.

De hier genoemde onderzoeken hebben slechts deelaspecten van de PIJ-maatregel onderzocht. Om een uitspraak te doen over de oplegging en de tenuitvoerlegging (inclusief verloop en nazorg) van de gehele PIJ-maatregel is het van belang dat succesfactoren en knelpunten op systematische wijze worden vastgesteld. Daarom worden de resultaten van de literatuursynthese besproken aan de hand van de volgende factoren waarvan uit de literatuur blijkt dat zij belangrijk zijn voor een goede tenuitvoerlegging van interventies:

- | | | |
|--------------------------------|---|-------------------|
| 1 Ontwerp van de PIJ-maatregel | } | (planevaluatie) |
| 2 De professionals | | |
| 3 De organisatie | } | (procesevaluatie) |
| 4 De ketensamenwerking | | |
| 5 De populatie | | |
| 6 Effecten | | (effectevaluatie) |

Conclusies

Bij het beoordelen van de conclusies moet worden meegenomen dat:

- 1 de PIJ-onderzoeken plaatsvonden in een tijd dat er veel veranderingen in het jeugdstrafrecht en de tenuitvoerlegging daarvan werden doorgevoerd;
- 2 de onderzoeken waarop dit rapport is gebaseerd op verschillende tijdstippen zijn uitgevoerd;
- 3 de PIJ-onderzoeken vaak tot doel hadden knelpunten op te sporen en soms ten tijde van of kort na de implementatie van veranderingen werden uitgevoerd

Een overzicht van de conclusies ten aanzien van het voortraject en strafproces, de tenuitvoerlegging in JJI's, verloop en nazorg van de PIJ-maatregel wordt weergegeven in de tabellen S1, S2 en S3. In dit overzicht is per factor, die van belang is voor een goede tenuitvoerlegging van interventies, aangegeven waar knelpunten zitten in de oplegging en de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel, in het verloop en de nazorg en waar het goed gaat. Een algemeen eindoordeel is lastig te vullen omdat de oplegging en tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel uit veel onderdelen bestaat. Een

goede score op het ene onderdeel compenseert geen slechte score op het andere onderdeel. Wel kan worden aangegeven op welke gebieden veel informatie beschikbaar is en op welke gebieden deze ontbreekt.

Tabel S1 Samenvatting conclusies ten aanzien van het voortraject en strafproces van de PIJ-maatregel

Planevaluatie	Procesevaluatie				Effectevaluatie
	Ontwerp	Professionals	Organisatorische aspecten	Ketensamenwerking	
<p>1 Rechters, officieren van justitie en rapporteurs verschillen enigszins in de prioritering ten aanzien van te hanteren doelen en criteria met betrekking tot de PIJ-maatregel.</p> <p>2 De PIJ-maatregel wordt vooral opgelegd aan jongeren die ernstige delicten plegen en stoornissen van de geestvermogens hebben en steeds meer als laatste redmiddel gebruikt.</p> <p>3 Toename van de behandel-mogelijkheden in strafrechtelijk kader naast de PIJ-maatregel dragen ertoe bij dat de PIJ-maatregel als uiterste redmiddel wordt gebruikt.</p>	<p>1 Hiaten in juridische kennis bij rapporteurs en verminderde kennis van ontwikkelingspsychologie en psychiatrie bij jeugdofficieren en rechters beïnvloedt de leesbaarheid en bruikbaarheid van de rapporten Pro Justitia</p> <p>2 De negatieve perceptie van de actoren ten aanzien van de behandelmogelijkheden in en buiten JJI'en beïnvloedt de afname van de oplegging van de PIJ-maatregel.</p>	<p>1 Door goede monitoring van het strafproces kan redelijk snel bekeken worden of en waar zich daarin veranderingen voordoen.</p> <p>2 Gebrek aan verslaglegging en gebrek aan koppeling van gegevens in het strafproces belemmert de feedback aan betrokkenen.</p> <p>3 Door een tekort aan rapporteurs kon de kwaliteit van de Pro Justitia-rapportage in ieder geval tot en met 2008 niet altijd gewaarborgd worden.</p> <p>4 Bijscholing van actoren in het strafproces is niet optimaal.</p>	<p>1 Er is sinds de laatste evaluatie van het jeugdstrafrecht door het WODC in 2001 veel geïnvesteerd in het beteren samenwerken van de ketenpartners in het strafproces.</p> <p>2 De doorlooptijden van de rapportages zijn niet veel verbeterd, waardoor een deel van de rapportages te laat voor de zitting aanwezig is en jongeren langer in voorlopige hechtenis zitten.</p> <p>3 De samenwerking tussen ketenpartners in het strafproces is verbeterd, maar er zijn verbeteringen mogelijk in de (papieren) informatieoverdracht en afstemming van taken.</p>	<p>1 De kenmerken van jongeren met een PIJ-maatregel zijn tussen 1995-2005 niet veranderd.</p> <p>2 Binnen de groep jongeren met een PIJ-maatregel zijn op basis van de criminele carrières verschillende subgroepen te onderscheiden die verschillen in mate van recidive.</p> <p>3 Ouders worden te weinig actief betrokken bij het strafproces.</p>	<p>1 Er is veel bekend over de kenmerken van de jongeren met een PIJ-maatregel.</p>

Tabel S2 Samenvatting conclusies ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel

Planevaluatie	Procesevaluatie				Effectevaluatie
Ontwerp	Professionals	Organisatorische aspecten	Ketensamenwerking	Doelgroep	Effecten
1 Er is gaandeweg meer geïnvesteerd in het werken met evidence-based gedragsinterventies bij het nastreven van doelen van de PIJ-maatregel. Dit vergroot de kans dat gedragsverandering wordt bewerkstelligd.	1 Het kennisniveau van professionals betrokken bij de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel wordt verbeterd, maar blijft punt van aandacht. 2 Geprotocolleerd evidence-based werken bevordert onderlinge communicatie tussen medewerkers bij de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel. 3 Medewerkers ervaren spanning tussen de eigen werkwijze en geprotocolleerd evidence-based werken.	1 Te veel veranderingen in korte tijd in de werkwijze in de JJI's en daling van het aantal opleggingen hebben een negatieve invloed op de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel. 2 Door gebrek aan systematische verslaglegging en monitoring kan (nog) niet objectief worden vastgesteld of de PIJ-maatregel wordt uitgevoerd zoals bedoeld en of deze leidt tot gedragsverandering bij jongeren. 3 Er is meer aandacht voor het opleiden en begeleiden van het personeel in JJI's, maar feedback richt zich niet op goede verslaglegging en monitoring. 4 Er zijn verschillen tussen JJI's in de aan- of afwezigheid van genoemde knelpunten.	1 Tijdens de intramurale fase van de PIJ-maatregel verloopt samenwerking met andere aanbieders van zorg beter dan uitwisseling van informatie tussen JJI's onderling en met onderwijsinstellingen. 2 De invoering van netwerken trajectberaden heeft de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners verbeterd, hoewel de afstand tussen regio van uitstroom en JJI belemmerend werkt.	1 Er komen verschillende stoornissen van de geestvermogens voor onder jongeren met een PIJ-maatregel en zij wijken daarin nauwelijks af van jongeren met een ots. 2 Jongeren met een PIJ-maatregel zijn extrinsiek gemotiveerd en hebben baat bij een positief leefklimaat. 3 Ouders worden tijdens de intramurale fase te weinig actief betrokken. De mogelijkheden om met gezinstherapie te werken zijn beperkt.	1 Er is op landelijk niveau weinig tot geen informatie over de gevolgde behandeling en de gedragsverandering na beëindiging van de PIJ-maatregel. 2 Het is onduidelijk is in hoeverre de behandeling van de PIJ-maatregel heeft bijgedragen aan de vermindering van recidive van deze jongeren. 3 Er is enig bewijs dat een verblijf in een JJI met een laag risico op onveilig leven en behandelklimaat risicofactoren kan verminderen.

Tabel S3 Samenvatting conclusies ten aanzien van verloop en nazorg

Planevaluatie	Procesevaluatie			Effectevaluatie	
Ontwerp	Professionals	Organisatorische aspecten	Ketensamenwerking	Doelgroep	Effecten
1 De nazorg is sinds 2008 beter vormgegeven, maar er wordt nog niet altijd gewerkt volgens evidence-based principes.	1 Houding van medewerkers in resocialisatiefase van belang voor acceptatie vrijwillige nazorg.		<p>1 Als de PIJ-maatregel contrair wordt beëindigd mist men de fase van het STP.</p> <p>2 De samenwerking tussen JJI en reclassering is met de invoering van de pilot vrijwillige nazorg verbeterd.</p> <p>3 Samenwerking tussen JJI en reclassering is nauwelijks aanwezig als er geen STP is. Praktische zaken, zoals werk, huisvesting en dagbesteding, die tijdens het STP geregeld zijn, blijken soms niet van duurzame aard te zijn.</p>	<p>1 De mate waarin jongeren tijdens het STP en nazorg een positieve vertrouwensband ervaren met hun begeleider is wisselend.</p> <p>2 Onderdak is tijdens het STP en de nazorg vaak moeilijk te regelen waardoor veel jongeren terugkeren naar de ouders.</p>	1 Jongeren met een PIJ-maatregel laten hoge recidive zien, maar de eerste recidive na de PIJ-maatregel is minder ernstig dan het delict waarvoor de PIJ-maatregel is opgelegd.

De eerste stap in het onderzoeken van knelpunten en succesfactoren van de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel is het beoordelen van het plan achter de oplegging en de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel. De PIJ-maatregel zelf is sinds de invoering in 1995 niet veranderd. In het jeugdsanctierecht hebben zich echter wel veranderingen voorgedaan. Het blijkt dat deze van invloed zijn op de oplegging van de PIJ-maatregel. Daarnaast blijkt dat er veel beleidsveranderingen zijn doorgevoerd die het strafproces en de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel beogen te verduidelijken en te verbeteren. Deze beleidsveranderingen betreffen onder andere het verbeteren van samenwerking in het strafproces, het uniformeren van werken in JJI's en het verduidelijken van procedures rond behandeling en opvoeding door de invoering van YOUTURN, het werken met evidence-based gedragsinterventies, het verbeteren van samenwerking tussen ketenpartners in de tenuitvoerlegging en het invoeren van vrijwillige (nu verplichte) nazorg. Uit de conclusies blijkt dat hier nog knelpunten zitten, maar ook dat het voortraject, het strafproces en de tenuitvoerlegging op onderdelen is verbeterd.

De tweede stap is het operationaliseren van het genoemde beleid en het uitvoeren van de PIJ-maatregel. Met name ten aanzien van de tenuitvoerlegging laten de procesevaluaties van YOUTURN en enkele gedragsinterventies, die zijn uitgevoerd in de jaren na het onderzoek van de Gezamenlijke Inspecties (2010)¹ zien dat er nog veel knelpunten zijn rond de implementatie. In aansluiting op de conclusies van de Gezamenlijke Inspecties (2010) wordt in dit rapport geconstateerd dat in geen van de JJI's het geformaliseerde beleid op *alle* punten in de dagelijkse uitvoering consequent wordt gehanteerd. Een enkel eindoordeel over de mate van operationalisatie van beleid ten aanzien van oplegging en tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel is moeilijk te geven omdat het op sommige punten goed gaat en op sommige punten nog niet. Daarnaast was het proces van implementatie van genoemde beleidsveranderingen vaak nog volop in ontwikkeling ten tijde van de onderzoeken en vond de implementatie plaats in een periode waarin veel beleidsveranderingen werden en (nog steeds) worden doorgevoerd.

De derde stap is het toetsen of het geoperationaliseerde beleid leidt tot doelbereiking, te weten (a) het ondergaan van de juiste behandeling, en (b) gedragsverandering en (uiteindelijk) recidiveminderung. Het blijkt dat zowel in het strafproces als tijdens de tenuitvoerlegging de meetinstrumenten niet altijd consequent worden gebruikt en gegevens niet altijd consequent worden vastgelegd. Daardoor is niet altijd inzichtelijk welke stappen jongeren met een PIJ-maatregel tijdens het strafproces en de tenuitvoerlegging hebben doorlopen, wat de output is in bijvoorbeeld het aantal behandelingen dat een jongere heeft ondergaan of de diploma's die een jongere heeft behaald en wat de effecten zijn op het gedrag van de jongere. Dit maakt het (voorlopig) niet mogelijk een uitspraak te doen over de mate waarin de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel bijdraagt aan het bereiken van haar doelstellingen.

¹ Gezamenlijke Inspecties (Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing) (2010) *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: risico's aangepakt, maar kwetsbaar*. Utrecht.: Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing