

SAMENVATTING

Inleiding

De PIJ-maatregel is een jeugdstrafrechtelijke maatregel die kan worden opgelegd als voor het delict voorlopige hechtenis is toegestaan, indien de algemene veiligheid van personen of goederen dit eist, en de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke ontwikkeling van de jongere. Voor het opleggen van de PIJ-maatregel is het van belang dat de maatregel uit behandelings- of opvoedkundig oogpunt noodzakelijk is, en tevens dat er sprake is van recidivegevaar. De rechtbank dient voor oplegging van de maatregel advies in te winnen van tenminste twee gedragsdeskundigen, die daarvoor de jongere 'pro Justitia' onderzoeken. De rapportage pro Justitia dient niet alleen de besluitvorming van de rechtbank, maar is ook vaak uitgangspunt voor behandeling.

Over de kwaliteit van rapportages pro Justitia zijn knelpunten gesignaleerd, zowel wat betreft de duur van de adviesperiode als de niet altijd duidelijke en eenduidige indicatiestelling (Ministerie van Justitie, 2006; RSJ, 2006; PvdA, 2006; Volf, 2006). Het is niet altijd duidelijk is of de alternatieven voor een PIJ-maatregel voldoende zijn overwogen door de rapporteur, en er blijken soms onuitvoerbare behandeladviezen gegeven te worden (Duits, 2006). Duits en anderen (2005) toonden aan dat een aanzienlijk deel van de rapporteurs de inschatting van de kans op (gewelds)recidive baseerde op het klinische oordeel, waarbij de gronden of overwegingen vaak niet te achterhalen waren en niet nader onderbouwd werden in het rapport.

Van 2001 tot en met 2005 lijkt het aantal geadviseerde en opgelegde PIJ-maatregelen te fluctueren, zonder dat de achtergronden hiervan duidelijk zijn; is dit 'noodzakelijk en terecht' of komt het door andere omstandigheden en motieven? De drie gronden voor de PIJ-maatregel laten veel ruimte voor interpretatie en de PIJ-maatregel wordt (daarom) mogelijk ook geadviseerd en opgelegd omdat voorzieningen en alternatieven ontbreken, of omdat alternatieven niet gebruikt worden zoals de TBS of jeugddetentie voor 'onbehandelbare' jongeren (Duits, 2000). Onderzoek in het arrondissement Den Haag toonde aan dat adviezen minder vaak door de rechtbank overgenomen werden ingeval van voorwaardelijke PIJ-adviezen dan bij andere adviezen (Ten Berge & Duits, 2008). Het is ook onbekend hoeveel voorwaardelijke PIJ-maatregelen worden omgezet in een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel, én is er weinig zicht op het verloop en de invulling van de voorwaardelijke maatregel.

Het is daarom dat dit onderzoek gericht is op de rol van de rapportage pro Justitia bij de advisering en oplegging en tenuitvoerlegging van de (voorwaardelijke) PIJ-maatregel. Getracht wordt om meer zicht te krijgen op de kwaliteit en 'bruikbaarheid' van de rapportages pro Justitia en de indicaties en overwegingen voor de advisering en oplegging van de (voorwaardelijke) PIJ-maatregel en de tenuitvoerlegging.

Methode van onderzoek

Onderhavig onderzoek bestaat uit verschillende deelonderzoeken:

- Inventarisatie van landelijke cijfers over advisering en oplegging van de PIJ-maatregel, om meer zicht te krijgen op mogelijke (regionale) ontwikkelingen. Dit wordt uitgevoerd op basis van cijfers verstrekt door het WODC.

- Landelijk dossieronderzoek (n=700) naar de kwaliteit van pro Justitia rapportages en de indicatie voor de PIJ-maatregel, en naar de adviezen om de PIJ-maatregel te verlengen. Dit dossieronderzoek betreft drie subgroepen rapportages (300 onvoorwaardelijk PIJ-advies, 300 voorwaardelijk PIJ-advies en 100 zonder PIJ-advies). De indicatie voor de advisering wordt bestudeerd aan de hand van de in de concept mapping verkregen indicatiecriteria (zie verder). De kwaliteit van de rapportages wordt gemeten met de STER, en de vonnissen worden bestudeerd of - en waarom wel of niet - het advies is overgenomen door de rechtbank. Ook van de adviezen om de PIJ-maatregel al of niet te verlengen (n=109) wordt nagegaan of - en waarom wel of niet - het advies is overgenomen door de rechtbank, op basis van dossieronderzoek bij de afdeling IJZ (Individuele Jeugd Zaken, ministerie van Justitie).
- Kwalitatieve interviews naar de kwaliteit en bruikbaarheid van pro Justitia rapportages, met kinderrechters (n=13), behandelaars (n=5). Dat gebeurde via gestructureerde interviews aan de hand van twee tevoren opgestuurde en door hen behandelde rapportages. Er waren ook interviews met opleiders van de opleiding voor rapporteurs pro Justitia (n=3) om na te gaan hoe de indicatiestelling van de PIJ-maatregel aan de orde komt binnen de opleiding.
- 'Concept mapping' trajecten naar de indicatiecriteria voor de onvoorwaardelijke en de voorwaardelijke PIJ-maatregel bij kinderrechters (respectievelijk n=40 en n=27) en bij rapporteurs pro Justitia (respectievelijk n=49 en n=41). Deze methode is gekozen omdat zicht te krijgen op factoren die rapporteurs en kinderrechters als zeer belangrijk beschouwen bij het indiceren van de onvoorwaardelijke en de voorwaardelijke PIJ-maatregel.
- Dossieronderzoek (n=135 rapportages) bij verschillende afdelingen jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg, om zicht te krijgen op de invulling en uitvoering van de bijzondere voorwaarden van de voorwaardelijke PIJ-maatregel. De geadviseerde bijzondere voorwaarden worden geïnventariseerd, en nagegaan wordt of deze ook opgevolgd en uitgevoerd worden.
- Dossieronderzoek (n=75) bij de afdeling IJZ, om zicht te krijgen op de invulling en uitvoering van de behandeling binnen justitiële jeugdinrichtingen (JJl's) bij een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel. Hierbij wordt gekeken naar de uitgebrachte behandeladviezen in de rapportages en de mate waarin dit terug te vinden is in het behandelplan van de betreffende JJl.

Resultaten

De PIJ-maatregel, landelijke cijfers en regionale vergelijkingen (vraag 1)

Tot en met 2005 nam het aantal opgelegde onvoorwaardelijke PIJ-maatregelen toe, nadien is sprake van een daling. De stijging en daling zijn minder overtuigend als dit wordt afgezet tegen het aantal meervoudige kamerzaken. Het aantal voorwaardelijke PIJ-maatregelen blijft zowel in absolute als relatieve zin op hetzelfde niveau de laatste jaren.

In sommige arrondissementen lijkt de PIJ-maatregel vaker opgelegd te worden dan in andere arrondissementen, dit varieert tussen de 16 en 45%.

Kwaliteit rapportages (vraag 2)

De kwaliteit van pro Justitia rapportages blijkt als juist 'voldoende' beschouwd te kunnen worden als dat wordt gemeten met de STER. De STER zegt niets over de juistheid van de diagnostiek of de juistheid van het advies, maar geeft wel een beoordeling over de volledigheid, transparantie, consistentie en verantwoording van de onderzoeksbevindingen.

Er is weinig verschil in de (STER-)kwaliteit tussen rapportages met en zonder PIJ-advies en de gemeten kwaliteit lijkt weinig tot geen invloed te hebben op het al of niet overnemen van een advies door de rechtbank; hier lijken meer inhoudelijke (behandel)overwegingen en een verschil aan visie tussen rapporteurs en rechtbank aan ten grondslag te liggen.

Kinderrechters vonden - op basis van twee subjectief beoordeelde rapportages - dat deze rapportages een duidelijke meerwaarde voor hen hadden. Ze waren minder tevreden over de tijdigheid van deze rapportages en ze waren kritisch over de kennis van de betreffende rapporteurs - en de beschreven overwegingen over de alternatieven voor een eventuele PIJ-maatregel.

Behandelaren uit de JJI waren tevreden - op basis van twee subjectief beoordeelde rapportages - over de betreffende kwaliteit en bruikbaarheid van deze rapportages, zij vinden het belangrijk dat rapportages uitgangspunt zijn voor behandeling. Enkelen waren kritisch over de motivering van de specifieke behandelsetting en soms ontbrak een goede risicotaxatie in de betreffende rapportages.

Indicatie PIJ-maatregel (vraag 2 en 3)

In de opleiding tot rapporteur pro Justitia is in de loop der jaren de aandacht voor de PIJ-maatregel toegenomen, er wordt meer aandacht besteed aan de advisering, maar niet aan specifieke indicatoren voor het adviseren van een PIJ-maatregel.

Uit de concept mapping onder rapporteurs blijkt, dat zij de *onvoorwaardelijke* PIJ-maatregel vooral overwegen op basis van het ultimatum remedium argument (geen andere mogelijkheden of alternatieven meer voorhanden) en voor het verminderen van een hoge kans op (gewelddadige) recidive. De *voorwaardelijke* PIJ-maatregel overwegen rapporteurs vooral indien er behandel mogelijkheden zijn, en het functioneren van de jongere behouden moet blijven en bij het hebben van een positief sociaal netwerk.

In de rapportages uit de periode 2005-2007 werden voor de onderbouwing van een onvoorwaardelijk PIJ-advies gemiddeld 5 criteria genoemd, voor het voorwaardelijke PIJ-advies gemiddeld 3.8 criteria en voor een andersoortig advies (geen PIJ-advies) gemiddeld 2.2 criteria. In bijna 11% van de rapportages met een onvoorwaardelijk PIJ-advies en in 17% van de rapportages met een voorwaardelijk PIJ-advies werd geen of slechts één criterium genoemd en indien geen PIJ-maatregel geadviseerd werd, was dat in bijna 46% van de rapportages het geval.

In de rapportages werden bij het dossieronderzoek veel indicatiecriteria van de concept mapping teruggevonden. Bij het *onvoorwaardelijke PIJ-advies* werden vaker de onmogelijkheden en moeilijkheden genoemd en bij het *voorwaardelijke PIJ-advies* vaker de positief geformuleerde indicatiecriteria.

Uit de concept mapping onder kinderrechters blijkt dat zij voor de PIJ-maatregel het verminderen van een hoge kans op (gewelddadige) recidive, het gedwongen kader, de behandel mogelijkheden, en het disfunctioneren door psychopathologie van belang achten. Bij de *onvoorwaardelijke PIJ* leggen ze meer de nadruk op de noodzaak van een gesloten kader, het verminderen van een hoge kans op (gewelddadige) recidive, en de relatie tussen psychopathologie en delict. Het ultimatum remedium principe wordt veel belangrijker gevonden dan bij de *voorwaardelijke PIJ*. Voor de *voorwaardelijke PIJ* zetten de kinderrechters de succesvolle behandel mogelijkheden meer op de voorgrond en - weliswaar minder belangrijk – een steunend netwerk en ouders die zich inzetten voor de behandeling.

Rapporteurs en kinderrechters achten voor de *onvoorwaardelijke PIJ-maatregel* veel dezelfde criteria van belang, kinderrechters hechten minder belang aan enkele criteria inzake behandeling en meer belang aan criteria inzake de relatie tussen psychopathologie en het tenlastegelegde.

Ook bij de *voorwaardelijke PIJ-maatregel* zijn er veel overeenkomsten tussen rapporteurs en kinderrechters, maar kinderrechters hechten meer belang dan rapporteurs aan het verminderen van een hoge kans op recidive, iets minder belang aan enkele criteria inzake behandeling en - opnieuw - meer belang aan criteria inzake de relatie tussen psychopathologie en tenlastegelegde.

Vergelijking advies en vonnis (vraag 4)

Pro Justitia adviezen worden in 72% van de onderzochte zaken overgenomen door de rechtbank. Voorwaardelijke PIJ-adviezen (56%) worden veel minder vaak overgenomen dan onvoorwaardelijke PIJ-adviezen (80%) en andersoortige adviezen (92%). In het merendeel van de zaken bleek de inhoud van de bijzondere voorwaarden van het voorwaardelijke PIJ-advies overgenomen te zijn door de rechtbank, ook als er voor een ander juridisch kader werd gekozen.

Er zijn flinke arrondissementale verschillen in het aantal onderzochte jongeren in vergelijking met het aantal meervoudige kamerzaken (tot een factor vijf). Er bestaan ook arrondissementale verschillen in het percentage *geadviseerde* PIJ-maatregelen afgezet tegen het aantal meervoudige kamerzaken; deze varieert van 13 tot 53%.

De *onvoorwaardelijke PIJ-maatregel* blijkt in zes arrondissementen vaker geadviseerd te worden dan opgelegd, maar in sommige arrondissementen vaker opgelegd dan geadviseerd. De *voorwaardelijke PIJ-maatregel* wordt in bijna alle arrondissementen vaker geadviseerd dan opgelegd.

Verlengingsadviezen van de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel worden nagenoeg altijd overgenomen door de rechtbank.

Advies en uitvoering bijzondere voorwaarden door jeugdreclassering (vraag 5)

Bij vrijwel alle voorwaardelijke PIJ-adviezen werd een vorm van behandeling of begeleiding geadviseerd, die aansloot bij de doelen van de voorwaardelijke PIJ-maatregel. In een groot aantal zaken werd deze behandeling weinig expliciet omschreven en in minder dan de helft van de rapportages werd begeleiding door de jeugdreclassering niet expliciet genoemd.

Bij de jeugdreclassering was het soms onbekend welke titel een jongere had en waar de jongere zich bevond in het begeleidingstraject. In sommige zaken bleken de bijzondere voorwaarden door de jeugdreclassering niet te worden uitgevoerd zoals geadviseerd en/of opgelegd. Het was onduidelijk of dit was afgestemd met het Openbaar Ministerie.

Advies en uitvoering onvoorwaardelijke PIJ-maatregel in JJI (vraag 6)

De vergelijking van de behandeladviezen uit de pro Justitia rapportages en de behandelplannen van de JJI's was moeilijk. Dit kwam door de weinig expliciet gestelde behandeldoelen in een deel van de rapportages, en doordat het behandelplan niet rechtstreeks naar de rapportage terug verwees. De rapportage lijkt echter wel als basis te dienen voor het opstellen voor het merendeel van de eerste behandelplannen, zoals ook door de behandelaren werd vermeld in de interviews. In het merendeel werd het behandeladvies – voor zover vergelijking mogelijk was - geheel of gedeeltelijk overgenomen.

Conclusies

Uit de resultaten van onderzoeksvragen 1 en 4 blijken arrondissementale verschillen in de strafrechtelijke behandeling van minderjarigen in de periode 2005-2007. Er is een factor vijf verschil tussen arrondissementen in pro Justitia onderzoeken als men dit vergelijkt met de meervoudige kamerzaken. De aanname dat dergelijke onderzoeken voornamelijk ingezet worden bij meer complexe, door de meervoudige kamer behandelde strafzaken blijkt dus niet overal in gelijke mate op te gaan. Er zijn ook arrondissementale verschillen om een PIJ-maatregel geadviseerd of opgelegd te krijgen respectievelijk van 13 tot 53% en 16 tot 45% indien dit wordt afgezet tegen het aantal meervoudige kamerzaken. Er zijn ook arrondissementale verschillen in adviezen en opleggingen.

Deze arrondissementale verschillen zouden kunnen duiden op rechtsongelijkheid. Er ligt mogelijk een verschil in visie of verwachtingen van rapporteurs en kinderrechters aan ten grondslag. De arrondissementale verschillen in relatie tot de voorwaardelijke PIJ-maatregelen hebben mogelijk te maken met de regionale (on)mogelijkheden van forensische zorg. Ten slotte is het ook mogelijk dat andere factoren zoals ernst en type delict en ook de bewezenverklaring een rol spelen bij deze arrondissementale verschillen; meer onderzoek is nodig om die verschillen te verklaren.

Uit de resultaten van onderzoeksvraag 2 blijkt dat de kwaliteit van de rapportages met een PIJ-advies met de STER als 'voldoende' beschouwd kan worden.

De gemeten kwaliteit lijkt weinig tot geen invloed te hebben op het al of niet overnemen van een advies door de rechtbank. Overname hoeft op zich ook geen kwaliteitskenmerk van een rapport te zijn. Op het STER domein 'Advies' zijn er wel verschillen tussen de soorten rapportages en de kinderrechters maken ook juist daarover opmerkingen. Er blijkt vooral verbetering mogelijk bij de onderbouwing, de uitvoerbaarheid, de beschrijving van de behandeldoelen en de motivering van de behandelsetting bij de onvoorwaardelijke PIJ-adviezen.

De beoordelingen van de dertien geïnterviewde kinderrechters over de kwaliteit van twee aan hen voorgelegde rapportages zijn moeilijk te vergelijken met de bevindingen van het dossieronderzoek. De evaluatie en vergelijking met de STER van alle rapportages is gestructureerd

en gaat uit van de 'ideale' gebruikswaarde voor kinderrechters en gebruikers. De kinderrechters beoordeelden de gebruikswaarde van twee specifieke rapporten over zaken waar zij zelf bij betrokken waren.

Om de genoemde kwaliteitsverbeteringen tot stand te brengen is organisatie en beleid nodig. Er is hier meer aandacht voor nodig binnen de opleiding, bij de voorlichting aan rapporteurs en bij de toetsing van rapportages door het NIFP. Er is meer kennis nodig over de behandeling en beveiliging in de verschillende behandelsettings en wat dat kan opleveren voor de onderzochte jongere. De kennis van de (mogelijke) resultaten en de terugkoppeling naar rapporteurs ontbreken nog, een rapporteur hoort vaak weinig tot niets terug, noch van de rechtbank, en zeker niet van de uiteindelijk ingezette behandeling of beveiliging (Duits, 2006).

Uit de resultaten van onderzoeksvraag 2 en 3 komt duidelijk naar voren wat de belangrijkste criteria zijn voor rapporteurs en kinderrechters voor de onvoorwaardelijke en de voorwaardelijke PIJ en wat de onderlinge verschillen zijn. Dat is van praktisch belang, de drie wettelijke gronden voor de PIJ-maatregel bieden immers weinig houvast voor de advisering en oplegging.

Rechters en rapporteurs kunnen beter inzichtelijk maken en elkaar beter informeren over wat zij de belangrijkste criteria achten voor een voorwaardelijke en onvoorwaardelijke PIJ-maatregel. Op basis van dit onderzoek kan een lijst met criteria ontwikkeld worden waaraan gewicht kan worden toegekend, een wegingslijst. Gebruik van een dergelijke wegingslijst kan: 1) leiden tot een betere, meer inzichtelijke onderbouwing van het advies, 2) kinderrechters helpen bij het beter wegen van het onvoorwaardelijke en het voorwaardelijke PIJ-advies en het beter motiveren van het vonnis, 3) standaardisatie bij kinderrechters en rapporteurs bevorderen en 4) behandelaars meer inzicht geven in de overwegingen en aangrijpingspunten voor behandeling. Er kan zodoende meer zicht ontstaan op elkaars afwegingen en overwegingen in een zaak en het biedt ook de mogelijkheid voor nader wetenschappelijk onderzoek naar de mogelijke verschillen tussen rapporteurs en kinderrechters en die tussen de arrondissementen. Overigens zijn verschillen in visie tussen rapporteurs en kinderrechters te rechtvaardigen, gezien hun verschillende rollen en positie en hun professionele achtergrond.

Uit de resultaten van onderzoeksvraag 4 blijkt dat de adviezen uit pro Justitia rapportages in het merendeel van de zaken worden overgenomen door de rechtbank, maar dat dit bij de voorwaardelijke PIJ-maatregel minder het geval is. Dit komt overeen met eerder onderzoek in het arrondissement Den Haag (Ten Berge & Duits, 2008).

In een deel van de zaken is duidelijk waarom de rechtbank tot een andere beslissing komt dan het advies van de rapporteur; de rechtbank vond soms het advies onvoldoende onderbouwd of niet-uitvoerbaar, er bleken soms andere overwegingen noodzakelijk gezien recente ontwikkelingen op het gebied van hulpverlening of de gezinssituatie, of de feiten achtte men niet ernstig genoeg.

Een ander deel van de niet overgenomen voorwaardelijke PIJ-adviezen komt mogelijk door een verschil in visie tussen rapporteurs en rechters over het recidiverisico en/of het te verwachten behandelresultaat. Uit het concept mapping onderzoek blijkt immers dat kinderrechters bij de voorwaardelijke PIJ-maatregel meer waarde hechten aan het verminderen van de hoge kans op

recidive dan rapporteurs, ze vinden de relatie tussen psychopathologie en delict belangrijker evenals de waarde van structuur voor de jongere. Beide beroepsgroepen kunnen deze eventuele verschillen beter verduidelijken en elkaar beter informeren door het advies en vonnis beter te onderbouwen met criteria. Dat zou kunnen door de ontwikkeling en het gebruik van de al genoemde wegingslijst.

Hoewel de verlengingsadviezen van de onvoorwaardelijke PIJ-maatregel door de jeugdinrichtingen nagenoeg altijd overgenomen worden door de rechtbank stellen sommige kinderrechtters eerder af te wijken van het advies van een kwalitatief slecht rapport.

Uit de resultaten van onderzoeksvraag 5 blijkt er voor de voorwaardelijke PIJ-maatregel naast een duidelijker onderbouwing van het advies ook in de uitvoering door de jeugdreclassering ruimte is voor verbetering. Dit geldt voor de uitvoering van de bijzondere voorwaarden, voor de registratie van de naleving hiervan en voor de registratie van deze jongeren bij de jeugdreclassering. Deze factoren zijn bepalend voor eventuele terugmelding van jongeren en het verloop van de voorwaardelijke PIJ-maatregel.

Uit de resultaten van onderzoeksvraag 6 blijkt dat in een deel van de pro Justitia rapportages met een onvoorwaardelijke PIJ-advies de behandeldoelen explicieter beschreven en meer toegespitst kunnen worden op de mogelijkheden en onmogelijkheden van behandeling en de behandelsetting. Dat geeft meer aangrijpingspunten voor besluitvorming en voor behandeling en beveiliging. Dat is ook voor de eventuele verlenging van de PIJ-maatregel van belang, het pro Justitia rapport is immers 'vertrekpunt' van de PIJ-maatregel. Duidelijk weergeven van en refereren aan indicatiecriteria is van belang. Ook, indien bij de behandeling blijkt dat de diagnose en de behandel- en beveiligingsdoelen bijstelling behoeven, kan gerefereerd worden aan de rapportage als het vertrekpunt.

Beter beschrijven van behandeldoelen in de rapportage vereist scholing en organisatie en actieve toetsing van de rapportages door het NIFP op dat onderdeel van het rapport. Belangrijke voorwaarde is de terugkoppeling van indicatie en behandeling en recidive.

