

Samenvatting Evaluatie Landelijk Kader Forensische Diagnostiek Jeugd

Amsterdam, 11 november 2009

Wendy Buysse
Mieke Komen
Oberon Nauta

Met medewerking van:
Bram van Dijk
Annelies Maarschalkerweerd
Marieke de Groot

Colofon

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij DSP-groep BV:
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
T: +31 (0)20 625 75 37
F: +31 (0)20 627 47 59
E: dsp@dsp-groep.nl

De integrale tekst van dit rapport is gratis te downloaden via www.wodc.nl. Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC van het ministerie van Justitie.

© 2009 WODC, ministerie van Justitie. Auteursrecht voorbehouden.

Samenvatting

Inleiding

In de periode 2003-2005 is gefaseerd het Landelijk Kader Forensische Diagnostiek Jeugd (FDJ) ingevoerd. Het Landelijk Kader is opgesteld naar aanleiding van klachten in het veld over de kwaliteit van forensische diagnostiek in het jeugddomein. Met de invoering werd beoogd de doelmatigheid van de aanvragen van het forensische onderzoek te vergroten, de doorlooptijden van het forensische onderzoek te verkorten en de kwaliteit van de diagnostische rapportages te verhogen. Om deze doelen te bereiken zijn in het Landelijk Kader de taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartners expliciet vastgelegd. Bovendien zijn formats en handreikingen ontwikkeld die dienstbaar zijn aan de benoemde taken.

Binnen het Landelijk Kader wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen forensische diagnostiek in het strafrechtelijke en in het civielrechtelijk domein. Het Landelijk Kader is in het strafrechtelijke domein verplicht van toepassing voor alle ketenpartners. In het civielrechtelijke domein is het Landelijk Kader verplicht voor de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), de zittende magistratuur (ZM) en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Deelname aan het Landelijk Kader door Bureau Jeugdzorg (BJZ) geschiedt, daar waar het de gezinsvoogdij betreft, op vrijwillige basis.

DSP-groep heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie het Landelijk Kader geëvalueerd. Doel was vast te stellen hoe de uitvoering van forensische diagnostiek bij minderjarigen verloopt na de invoering van het Landelijk Kader en in hoeverre de knelpunten, die aanleiding vormden tot de invoering ervan, nu zijn weggenomen. Daarmee wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van het onderzoek:

In welke mate en op welke wijze werken betrokken partijen met de nieuwe werkwijze van het Landelijk Kader FDJ, welke knelpunten doen zich daarbij voor en hoe verhoudt zich dit tot de in het verleden geconstateerde problemen?

Methodische verantwoording

De evaluatie is een vervolg op eerder uitgevoerde nulmetingen die de situatie in de forensische diagnostiek vóór invoering van het Landelijk Kader beschrijven. Daar waar in het onderzoek vergeleken wordt met de oude situatie is gebruik gemaakt van de resultaten van de nulmetingen.

Voor de huidige evaluatie zijn verschillende methoden van onderzoek gehanteerd. Naast documentenanalyse zijn 43 semigestructureerde interviews afgenomen met vertegenwoordigers van alle relevante ketenpartners in vier arrondissementen. Voorts is analyse verricht op registratiedata van het NIFP en zijn 75 civiele en 150 strafrechtelijke rapportages pro justitia in drie arrondissementen op formele kwaliteitsaspecten beoordeeld.

Bij het lezen van deze samenvatting moet rekening worden gehouden met een drietal beperkingen van het onderzoek. Binnen de evaluatie was het alleen mogelijk om naar formele kwaliteitsaspecten van rapportages van forensisch onderzoek te kijken. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld wel is vastgesteld of de manier waarop diagnosestelling plaatsvindt navolgbaar is beschreven en of in rapportages is weergegeven of het advies op haalbaarheid is getoetst, maar dat niet is vastgesteld of de diagnose of het advies zelf inhoudelijk juist is. Daarnaast moet generalisatie met voorzichtigheid geschieden door de keuze om het onderzoek uit te voeren in drie respectievelijk vier arrondissementen en door afwezigheid van een controlegroep. Tot slot moet worden opgemerkt dat het niet ondenkbaar is dat bepaalde onderzoeksresultaten enigszins gedateerd zijn door een lange periode die ligt tussen een belangrijk deel van de dataverzameling en het moment van publiceren.

Doelmatigheid aanvragen

De invoering van het Landelijk Kader is mede gemotiveerd door het feit dat verondersteld werd dat forensisch onderzoek niet doelmatig werd aangevraagd. In zowel het civielrechtelijke als het strafrechtelijke domein speelde het probleem dat het vaststellen van de noodzaak tot het doen van onderzoek pro justitia geen landelijke uniforme werkwijze kende. Wegingscriteria verschilden per arrondissement, terwijl het aantal partijen dat een rol speelde bij de afweging of een onderzoek pro justitia noodzakelijk was, uiteenliep. Hierdoor was het risico aanwezig dat in gelijke zaken niet in gelijke mate forensisch onderzoek werd aangevraagd.

Daarnaast bleek met name in het civielrechtelijke domein dat onderzoeken pro justitia op oneigenlijke gronden werden aangevraagd. Zo werden onderzoeken uitgevoerd die uitsluitend behandelvragen beantwoordden. Ook werd met regelmaat onderzoek aangevraagd uit handelingsverlegenheid. Dat wil zeggen: in beginsel was meer dan voldoende informatie voorhanden om de rechtelijke macht te adviseren, maar vanwege complicerende factoren (zoals een verstoorde relatie tussen RvdK of BJZ enerzijds en de jongeren of diens ouders anderzijds) werd extern onderzoek aangevraagd als onderbouwing van het uiteindelijke advies. De met justitiegelden bekostigde onderzoeken pro justitia zijn echter nooit bedoeld om behandelvragen te beantwoorden of om handelingsverlegenheid op te lossen.

Om uniformiteit in het bepalen van de noodzaak tot het doen van onderzoek pro justitia te bewerkstelligen en te voorkomen dat het onderzoek om oneigenlijke reden(en) wordt aangevraagd, kent het Landelijk Kader een aantal voorzieningen. In de eerste plaats betreft dit een wegingsinstrument waarmee de aanvrager op grond van een beperkt aantal gegevens over de jongeren kan vaststellen of, en zo ja welk type, forensisch onderzoek gewenst is. In de tweede plaats draagt het Landelijk Kader het NIFP op te adviseren bij deze beslissing. Tot slot schrijft het Landelijk Kader vaste onderzoeksvragen voor die het forensisch onderzoek structureren en voorkomen dat (uitsluitend) behandelvragen worden beantwoord.

Strafrecht: doelmatigheid na invoering van het Landelijk Kader

Uit de evaluatie blijkt dat ook na de invoering van het Landelijk Kader het vaststellen van de noodzaak tot het doen van forensisch onderzoek nog steeds niet op uniforme wijze gebeurt. In het ene arrondissement wordt het besluit tot het doen van forensisch onderzoek de facto genomen in het indicatieoverleg dat de RvdK en het NIFP wekelijks voeren, terwijl in het andere arrondissement de aanvrager al dan niet met behulp van een wegingsinstrument dit besluit zelfstandig neemt. Omdat bij het vaststellen van de noodzaak tot het doen van forensisch onderzoek lang niet altijd volgens het Landelijk Kader wordt gewerkt, ontbreekt de waarborg dat aanvragen van forensisch onderzoek doelmatig geschieden.

Civiel recht: doelmatigheid na invoering van het Landelijk Kader

Naast het ontbreken van een uniforme wijze van het vaststellen van de noodzaak tot het doen van onderzoek pro justitia, speelde in het civielrechtelijke domein het probleem dat op oneigenlijke gronden forensisch onderzoek werd aangevraagd. Uit de evaluatie blijkt dat dat laatste probleem duidelijk verminderd is. Onderzoeken worden niet meer (uitsluitend) voor de beantwoording van behandelvragen aangevraagd. Een belangrijke reden die heeft bijgedragen aan de vooruitgang op dit onderwerp is de bekostigingssystematiek van het forensische onderzoek. In tegenstelling tot het verleden drukt onderzoek pro justitia nu direct op de eigen begroting van de aanvragende partij. Bovendien heeft reorganisatie bij RvdK en BJZ ervoor gezorgd dat onderzoeken vaker intern worden uitgevoerd.

Hoewel het aanvragen van forensisch onderzoek uit handelingsverlegenheid minder vaak dan vroeger gebeurt, werd toch nog tijdens de looptijd van de evaluatie melding gemaakt van deze oneigenlijke aanvraaggrond.

Net als in het strafrechtelijke domein wordt in het civielrechtelijke domein bij het vaststellen van de noodzaak tot het doen van forensisch onderzoek lang niet altijd volgens de bepalingen van het Landelijk Kader gewerkt. Het wegingsinstrument uit het Landelijk Kader wordt zeer wisselend gebruikt en eigen afwegingscriteria, in zoverre aanwezig, lopen tussen de arrondissementen uiteen. Bovendien verschilt de rol van het NIFP. In het ene arrondissement wordt zij door de aanvragers benut als adviesgever bij de indicatiestelling en bemiddelaar, in het andere arrondissement blijft haar taak uitsluitend beperkt tot een bemiddelende rol tussen aanvrager en rapporteur of speelt ze geen enkele rol. Vanwege deze pluriforme werkwijze van het vaststellen van de noodzaak tot het doen van onderzoek, ontbreekt ook in het civielrechtelijke domein de waarborg dat aanvragen van forensisch onderzoek doelmatig geschieden.

Doorlooptijden

Voor invoering van het Landelijk Kader waren veel rapportages niet tijdig voor de zitting beschikbaar. Door het NIFP te belasten met de coördinatie tussen vraag en aanbod van forensisch onderzoek werd beoogd een meer efficiëntie afstemming te realiseren zodat de doorlooptijden van het onderzoek pro justitia zouden verkorten.

Strafrecht: doorlooptijden na invoering van het Landelijk Kader

De doorlooptijdenproblematiek is na invoering van het Landelijk Kader grotendeels blijven bestaan. Nog steeds wordt in de breedte door officieren van

justitie en rechters geklaagd over het feit dat zittingen regelmatig worden aangehouden, omdat rapportages niet tijdig beschikbaar zijn.

Deze ervaringen kunnen ten dele cijfermatig worden onderbouwd. De doorlooptijden van de door het NIFP bemiddelde rapportages blijken weinig verbeterd na invoering van het Landelijk Kader en nog steeds wordt afhankelijk van het type onderzoek tussen de helft en een derde van de rapportages niet tijdig - dat wil zeggen uiterlijk één week van tevoren - voor de zitting aangeleverd.

De belangrijkste verklaring voor de tijdigheidsproblematiek is gelegen in het feit dat het NIFP niet is staat is voldoende onderzoekers aan te trekken voor het gevraagde werk. Hierdoor ontstaan wachtlijsten. Als gevolg daarvan rekken niet alleen de doorlooptijden van het onderzoek op, maar adviseert het NIFP soms, vanuit pragmatisch oogpunt, de opdrachtgever geen onderzoek pro justitia uit te laten voeren of een enkele variant te kiezen waar een dubbel onderzoek pro justitia meer geëigend zou zijn.

Civiel recht: doorlooptijden na invoering van het Landelijk Kader

Net als in het strafrechtelijke domein stellen de gebruikers van forensisch onderzoek in het civielrechtelijke domein na invoering van het Landelijk Kader geen noemenswaardige verbetering vast in de doorlooptijden.

Hoewel het beschikbare cijfermateriaal zich beperkt leent voor betrouwbare uitspraken, wijst dit wel in de richting van een lichte verbetering. De door het ministerie van Justitie gehanteerde normtijd van dertien weken wordt echter ook na invoering van het Landelijk Kader bij lange na niet gehaald: ruim tweederde van de rapportages vereist meer tijd.

Net als in het strafrechtelijke domein verschaft het beperkte aantal beschikbare forensische onderzoekers voor de lange doorlooptijden een verklaring. Daarnaast speelt in het civiele domein nog het feit dat deelname aan het onderzoek vrijwillig is en dat forensische diagnostiek in het civielrechtelijk kader doorgaans complexer is en daardoor meer tijd vereist.

Kwaliteit van de rapportages

Voor invoering van het Landelijk Kader oordeelden gebruikers van forensische diagnostiek dat met name strafrechtelijke rapportages pro justitia van onvoldoende kwaliteit waren. De rapporten bevatten dikwijls overbodige informatie terwijl de informatie waaraan wel behoefte was, ontbrak. Rapporten sloten soms weinig aan bij de juridische context waarin de informatie moest worden gebruikt en de methodologische onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen schoot te kort. Een algemene klacht was verder dat veel rapportages slecht toegankelijk waren: het kostte de gebruiker te veel tijd om de essentie van de onderzoeksbevindingen uit het rapport te halen.

Om voornoemde knelpunten tegen te gaan, kent het Landelijk Kader een aantal voorzieningen. In de eerste plaats zijn rapportageformats beschikbaar. Deze formats dwingen de onderzoeker pro justitia aan de hand van een vast aantal onderwerpen te rapporteren. Deze systematiek waarborgt niet alleen dat alle door de aanvrager relevant gevonden onderwerpen aan

bod komen, maar ook dat alle voor de rechterlijke beslissing relevant geachte vragen beantwoord zijn.

Naast het rapportageformat stelt het Landelijk Kader eisen aan de rapporteur. Deze moet universitair zijn geschoold in orthopedagogie, psychologie of psychiatrie en aanvullend zijn onderricht in forensisch onderzoek. Ook dient de rapporteur BIG-geregistreerd te zijn. Voorts wordt van iedere onderzoeker pro justitia verlangd dat deze jaarlijks minimaal zes onderzoeken pro justitia uitvoert en dat hij/zij erkend en geregistreerd is in het rapporteurregister van de landelijke commissie rapportage.

De belangrijkste waarborg dat voornoemde voorzieningen daadwerkelijk resulteren in kwalitatief goede rapportages wordt geleverd door de taken die het Landelijk Kader het NIFP opdraagt. In de eerste plaats belast het Landelijk Kader het instituut met de bemiddeling tussen aanvrager en rapporteur. Dat wil zeggen dat het, nadat de aanvrager haar opdracht heeft verleend tot het doen uitvoeren van een onderzoek pro justitia, op zoek gaat naar een geschikte gedragskundige die voldoet aan de in het Landelijk Kader gestelde eisen. Haar tweede rol is het toetsen van de kwaliteit van de rapportages nadat deze eenmaal door de gedragskundige zijn opgesteld. Voldoet deze niet aan de kwaliteitscriteria die het NIFP hanteert, dan informeert het de onderzoeker hierover die dan de mogelijkheid krijgt tot bijstelling (overigens is de onderzoeker, als gevolg van diens onafhankelijke positie, niet verplicht de aanbevelingen van het NIFP over de te nemen).

Strafrecht: kwaliteit rapportages pro justitia

Uit dit onderzoek blijkt dat de formele kwaliteit van de strafrechtelijke rapportages verbeterd is en tegenwoordig door de gebruikers gemiddeld genomen goed bevonden wordt. Deze vooruitgang wordt mede toegeschreven aan het gebruik van formats en standaarden uit het Landelijk Kader en de toetsende rol van het NIFP.

Ondanks de verbetering van de formele kwaliteit van de rapportages is binnen de evaluatie nog steeds een aantal aandachtspunten benoemd. Gebruikers oordelen dat in de rapportages soms onvoldoende wordt aangetoond wat de relatie is tussen het gepleegde strafbare feit en de aanwezigheid van een stoornis. Hiermee samenhangend wordt gemeld dat nog steeds rapportages worden opgesteld waarin de diagnose en het afdoeningsadvies onvoldoende onderbouwd zijn en niet goed aansluiten bij de juridische context waarbinnen ze worden gebruikt. Ook vertellen gebruikers dat het regelmatig voorkomt dat een behandeling wordt geadviseerd zonder dat de onderzoeker heeft vastgesteld of deze wel beschikbaar is.

De beschikbaarheid van deskundige onderzoekers pro justitia draagt vermoedelijk bij aan voornoemde problemen. Het aantal onderzoekers pro justitia waaruit het NIFP kan kiezen, blijkt te beperkt om in de vraag naar onderzoek pro justitia te voorzien. Dit leidt er toe dat het NIFP soms noodgedwongen opdracht verleent aan onderzoekers die gelet op hun competenties en specialisaties minder geschikt zijn voor de betreffende opdracht. In de regio's waar te weinig onderzoekscapaciteit is, blijken onderzoekers bovendien niet altijd te voldoen aan de kwaliteitseisen die gesteld zijn in het Landelijk Kader.

Civiel recht: kwaliteit rapportages pro justitia

In tegenstelling tot de strafrapportages werden de rapportages pro justitia in het civiele domein voor invoering van het Landelijk Kader al goed bevonden. Ook na invoering van het Landelijk Kader wordt nog steeds positief geoordeeld. Bovendien blijkt uit de evaluatie dat de structuur van de rapportages verder verbeterd is, evenals de verslaglegging die tegenwoordig bondiger wordt bevonden.

Ondanks het algemene positieve oordeel zijn gebruikers van forensisch onderzoek in het civielrechtelijke domein niet altijd tevreden over het advies omdat dit niet altijd op haalbaarheid wordt getoetst. Ook merken gebruikers op dat rapporteurs in civiele onderzoeken, vanwege de hoge klachtgevoeligheid, neigen naar voorzichtige formulering van conclusies en advies.

Uit het Landelijk Kader is af te leiden dat het de bedoeling is dat ook voor het civiele domein een openbaar register van rapporteurs wordt gerealiseerd. Dit is tot op heden niet gebeurd. Bovendien voldoen rapporteurs die voor het NIFP werken niet in alle arrondissementen aan de kwaliteitscriteria zoals vermeld in het Landelijk Kader.

Ten slotte

Met de invoering van het Landelijk Kader (LKJ) werd beoogd de doelmatigheid van de aanvragen van forensisch onderzoek te vergroten, de doorlooptijden van het forensische onderzoek te verkorten en de kwaliteit van de diagnostische rapportages te verhogen. Uit de evaluatie blijkt dat zowel in het strafrechtelijke als in het civielrechtelijke domein geen uniforme uitvoering wordt gegeven aan het Landelijk Kader. De taakverdeling tussen de ketenpartners krijgt per arrondissement verschillend invulling. Ook loopt het gebruik uiteen van de wegingsinstrumenten en formats uit het Landelijk Kader.

Uit de evaluatie blijkt verder dat de doelen van het Landelijk Kader slechts ten dele zijn bereikt. In het strafrechtelijke domein is de formele kwaliteit van de rapportages toegenomen. De tijdigheid is echter nauwelijks verbeterd, terwijl de manier waarop de noodzaak tot het doen van forensisch onderzoek wordt vastgesteld ook nu nog geen garantie biedt voor een doelmatige aanvraag van het onderzoek pro justitia.

De situatie in het civielrechtelijke domein verschilt enigszins van het strafrechtelijke domein. De kwaliteit van de forensische rapportages werd voor invoering van het Landelijk Kader gemiddeld genomen reeds goed bevonden en ook na invoering wordt over de kwaliteit positief geoordeeld. De doelmatigheid in het civielrechtelijke domein is toegenomen in de zin dat tegenwoordig geen onderzoeken meer worden uitgevoerd die (uitsluitend) behandelvragen beantwoorden. Tevens wordt minder dan in het verleden onderzoek aangevraagd vanuit handelingsverlegenheid. De manier waarop de noodzaak tot het doen van forensisch onderzoek wordt bepaald is echter, net als in het strafrechtelijke domein, nog steeds niet uniform. Ook de tijdigheid van rapportages is nauwelijks verbeterd.

Op grond van voorafgaande kan worden geconcludeerd dat de problemen die de aanleiding vormden voor de invoering van het Landelijk Kader grotendeels zijn blijven bestaan.