

## Samenvatting

*Forensische* diagnostiek voor jeugdigen, zo zegt het landelijk kader forensische diagnostiek in de jeugdzorg, is “diagnostiek ten behoeve van een justitiële beslissing, diagnostiek waarvan de uitkomst op de een of andere manier ter toetsing van een rechtelijke instantie kan komen”. Voorbeelden zijn (strafrechtelijk) het persoonlijkheidsonderzoek dat de strafrechter of het Openbaar Ministerie nodig acht en (civielrechtelijk) het onderzoek inzake de noodzaak van een maatregel voor kindbescherming, een machtiging uithuisplaatsing of een gezags- en/of omgangsregeling.

Binnen de forensische diagnostiek in de jeugdzorg werd in de jaren negentig een aantal knelpunten gesignaleerd. Om verbeteringen door te voeren is ruim vijf jaar geleden onder regie van het Ministerie van Justitie een landelijk project forensische diagnostiek in de jeugdzorg gestart. Dit heeft in 2002 geresulteerd in het verschijnen van een landelijk kader forensische diagnostiek en een bijbehorend implementatieplan. Het landelijk kader moest een kwaliteitsimpuls geven aan de doelmatigheid van onderzoek, de tijdigheid van rapportages, de kwaliteit en de uniformiteit. Het moet tevens bijdragen aan duidelijkheid over de financiering. Het landelijke kader betreft zowel de inhoud van forensisch onderzoek als een organisatiestructuur voor het aanvragen, bemiddelen en uitvoeren van onderzoek. In die nieuwe organisatiestructuur heeft de Forensisch Psychiatrische Dienst een centrale, bemiddelende (matching) en toetsende rol gekregen.

Het landelijk kader is vanaf 1 januari 2003 in drie tranches ingevoerd. Dit onderzoek betreft de laatste tranche arrondissementen waarvoor de implementatiedatum van het landelijke kader 1 januari 2005 was. Het gaat om Alkmaar, Almelo, Arnhem, Breda, Groningen, Haarlem, Leeuwarden, Lelystad, Maastricht, Middelburg, Roermond, Zutphen en Zwolle. In 2006 zal een landelijk onderzoek gedaan worden naar de invoering van het landelijke kader. Het onderhavige onderzoek moet in het licht van dit toekomstige landelijke onderzoek gezien worden. Het onderzoek beoogde een nulmeting te zijn van de situatie voor de invoering van het landelijke kader.

Het onderzoek betrof:

1. Een landelijke inventarisatie van aantallen forensisch onderzoek in 2002 en 2003 en de ermee gemoeide kosten.
2. Een dossieronderzoek naar de kwaliteit en bruikbaarheid van de onderzoeksrapportages uit 2002 en 2003. De dossier-steekproef betrof 52 strafrechtelijke en 51 civielrechtelijke dossiers, in vier arrondissementen, namelijk Arnhem, Breda, Groningen en Haarlem. Voor de selectie van deze arrondissementen zijn de volgende criteria gebruikt: spreiding over de ressorten, verschillende aanvragers van onderzoek (ZM, OM, Raad, Bureau jeugdzorg), één familiekamer bij de rechtbank voor straf en civiele zaken versus gescheiden kamers, aanwezigheid van verschillende onderzoeksbureaus. Wij gaan er van uit dat wij op deze manier een representatief beeld kunnen schetsen voor de gehele ‘derde tranche’.

3. Een beschrijving van de 'forensische stand van zaken' in die vier arrondissementen, vóór de invoering van het landelijke kader. Het onderzoek is eind 2005 uitgevoerd. Omdat het voor de forensische ketenpartners ondoenlijk was om per eind 2005 een exact beeld te schetsen van de situatie eind 2004 (vlak voor het ingaan van het landelijk kader) heeft het onderzoeksmateriaal met betrekking tot dit onderwerp meer het karakter van een schets van de ontwikkelingen in 2005 dan van een nulmeting.

Het onderzoek maakt duidelijk dat de FPD *strafrechtelijk* al in 2002 – en dus voor de implementatie van het landelijk kader - een belangrijke rol speelde bij de bemiddeling tussen aanvrager en uitvoerder van onderzoek. Het gaat in 2002 en 2003 om circa 900 onderzoeken per jaar die de FPD bemiddelt. De forensische onderzoeksbureaus (met name de verschillende vestigingen van Fora en het Ambulatorium Zetten) melden jaarlijks bijna 500 onderzoeken uit te voeren. Omdat niet duidelijk is of er van dubbeltellingen sprake is (en zo ja, in welke mate), hanteren wij een bandbreedte voor het totaal aantal strafrechtelijke forensische onderzoeken. Het gaat jaarlijks om 1200 tot circa 1400 strafrechtelijke forensische onderzoeken. *Civielrechtelijk* voeren de onderzoeksbureaus in 2002 en 2003 bijna 1000 onderzoeken per jaar uit. Omdat de FPD hierbij in 2002 geen, en in 2003 nog nauwelijks een bemiddelende rol speelt, is het potentiële aantal dubbeltellingen beperkt. Civielrechtelijk speelt wel de vraag of onderzoek onder de noemer 'forensisch onderzoek' inderdaad steeds forensisch onderzoek betreft. In dit onderzoek troffen wij in bijna een kwart van de dossiers (uitsluitend) vraagstellingen aan van zorgdiagnostische aard waarbij onduidelijk was of het onderzoek betref ten behoeve van een te nemen justitiële beslissing. Dat bemoeilijkt het achterhalen van het werkelijke aantal civielrechtelijke forensische onderzoeken conform de definitie in het landelijke kader.

De kosten die in rekening gebracht worden voor forensisch onderzoek blijken behoorlijk te variëren. *Strafrechtelijk* zijn de verschillen het geringst. Onderzoek via de FPD kent een vaste normering in uren en tarifiering. Toch is het beperkt mogelijk om van een gemiddelde onderzoekeprijs te spreken, omdat er bij het vermelden van de kosten niet of nauwelijks onderscheid gemaakt is in soort onderzoek (enkelvoudig onderzoek, dubbelrapportage, triple-onderzoek).

*Civielrechtelijk* zijn de onderzoeken vaak intensiever. De in rekening gebrachte kosten lopen sterk uiteen, van 1100 Euro tot 4500 Euro. Hier bestaat geen vaste normering voor ureninzet en uurvergoeding. Onderlinge vergelijking wordt daarnaast extra bemoeilijkt nu de onderzoeksbureaus geen onderscheiding in soort onderzoek (scheiding- en omgangszaken, beschermingszaken, overige zaken) hebben gemaakt.

De doorlooptijd van *strafrechtelijke rapportages* is in 2002 en 2003 gemiddeld 13 weken.

Een/derde van de rapporten blijkt langer dan 13 weken in beslag te nemen.

De gemiddelde doorlooptijd van *civiele rapportages* is in 2002 en 2003 veel langer, namelijk 28 weken. De doorlooptijd van scheidings- en omgangszaken is gemiddeld 4 weken langer dan die in beschermingszaken: 30 weken, respectievelijk 26 weken. Twee civielrechtelijke onderzoeken kenden een doorlooptijd korter dan 13 weken.

Dat de doorlooptijd bij civiele zaken veel langer is, heeft onder andere te maken met de complexiteit van de onderzoeksomgeving, met het feit dat een cliënt/een ouder het onderzoek kan “traineren”, met strijd die tussen ouders speelt en met zogeheten ‘no show’ bij gesprekken. Ook speelt mee dat rapporteurs in verband met de klachtwaardigheid van deze onderzoeken het hoor- en wederhoor-principe ruimschoots toepassen, zoals een van de rapporteurs het verwoordt. De vele schakels tussen aanvrager en FPD of uitvoerder spelen hier ook een rol bij. Een lange doorlooptijd staat op gespannen voet met de Kalsbeeknormen over doorlooptijd bij rechtbanktrajecten: volgens die normen moet in 80% van de zaken het vonnis van ZM binnen 6 maanden na het eerste verhoor uitgesproken worden. Voor civielrechtelijke rapportages is het gemiddelde van 28 weken op zich al meer dan de Kalsbeeknorm voor het gehele ZM-traject.

Een groot deel van de doorlooptijd bestaat uit ‘wachtijd’ bij de uitvoerder van onderzoek: gemiddeld zeven weken bij strafrechtelijk onderzoek en gemiddeld 10 weken bij civielrechtelijk onderzoek. Dat heeft volgens de ketenpartners in alle arrondissementen onder andere te maken met schaarste aan rapporteurs. Niet alle forensische rapporteurs zijn bovendien “in” voor civielrechtelijke onderzoeken vanwege de vaak voorkomende strijd tussen ouders waardoor het (doen van) onderzoek gecompliceerd wordt.

In praktijk duurt een onderzoek voor de aanvrager te lang als het onderzoek niet voor de zittingsdatum afgerond en verstuurd is. Als dat niet het geval is, moet een zaak aangehouden worden. In de situatie conform het landelijke kader is er niet alleen sprake van het doen van onderzoek en rapportage maar ook van toetsing door de FPD en eventuele correcties en aanvullingen op grond van die toetsing. In praktijk hanteert de FPD als normtijden: 8 tot 10 weken voor onderzoek en 2 weken voor toetsing van de rapportage. Tegen deze achtergrond lijkt het met name civielrechtelijk een forse opgave om een doorlooptijd van maximaal 12 weken te realiseren.

Duits, Van den Brink en Doreleijers hebben onderzoek gedaan naar de bruikbaarheid van strafrechtelijk forensisch onderzoek/rapportages over jeugdigen. Aan hun onderzoek hebben wij bruikbaarheidsaspecten voor rapportages ontleend met betrekking tot het functioneren van de jeugdige en met betrekking tot het advies in de rapportages.

Advies over wat er met de jongere moet gebeuren wordt in 90% van de strafrechtelijke rapportages gegeven en in meer dan 80% van de civielrechtelijke rapportages. Het advies bestaat zowel bij strafrechtelijke als bij civielrechtelijke rapportages bijna altijd uit een voorstel voor een concrete vorm van behandeling of begeleiding. Voorbeelden zijn begeleiding door de jeugdreclassering, het volgen van een cursus of leerstraf of het noemen van een (penitentiaire) instelling voor minderjarigen. Het advies wordt in bijna alle gevallen gemotiveerd.

Wenselijkheid en haalbaarheid van het advies worden echter niet altijd expliciet onderscheiden. Dat gebeurt in 2002/2003 in iets meer dan de helft van de strafrechtelijke rapportages en in tweede/derde van de civielrechtelijke rapportages. Of de praktische haalbaarheid in het advies wordt opgenomen, is sterk afhankelijk van de wens en soms het uitdrukkelijk verzoek van OM of ZM. Er zijn officieren en/of rechters die zich voor het blok gezet voelen wanneer in het advies is opgenomen dat het voorgestelde aanbod beschikbaar is en dat er al een intake-afspraken is gemaakt. Anderen vinden dat deze informatie juist hoort bij de eis van “haalbaarheid”.

De dossiers bevatten in 2002 en 2003 een groot aantal aspecten die in het landelijk kader als kwaliteitsaspecten van rapportages benoemd worden. De grootste afstand tot het landelijk kader bestaat ten aanzien van de vermelding van de functie en de GZ-registratie van de onderzoeker, het benoemen van de locatie van de onderzoeksgesprekken, het benoemen van de geraadpleegde stukken; het opnemen van een samenvatting in de rapportage en het vermelden van de bespreking van het onderzoek met de minderjarige.

In de forensische praktijk in 2004 en 2005 constateren de ketenpartners een groot aantal knelpunten en aandachtspunten.

*Strafrechtelijk* constateert men over de rapportages dat ze soms te veel tijd kosten, te lijvig zijn, met ontoegankelijk taalgebruik en met veel herhalingen van passages. In het advies ontbreekt regelmatig een onderscheid tussen wenselijkheid en haalbaarheid en er is soms sprake van gebrekkige kennis bij de rapporteurs over de behandelmogelijkheden. Daarnaast constateert men dat er een beperkte onderzoekscapaciteit is (met name wat betreft psychiaters). Tot slot vinden de meeste ondervraagden de vergoedingen voor rapporteurs te laag.

*Civielrechtelijk* noemt men eveneens de omvang van de rapportages, het ontoegankelijke taalgebruik en de lange tijdsduur (met name die in scheidings- en omgangszaken). Ook hier wordt de kwaliteit van de rapporteurs genoemd: onvoldoende kennis van de behandelmogelijkheden, het niet nagaan van de uitvoerbaarheid van het advies en te weinig kennis van de verhouding van beroepsgeheim tot uitwisseling van cliëntgegevens. Tevens meldt men dat het onderscheid tussen zorgdiagnostiek en beslissingsgerichte diagnostiek soms moeilijk te hanteren is. Ook de ervaren klachtgevoeligheid in civiele onderzoeken en rapportages wordt als knelpunt genoemd. Tot slot spreken sommigen twijfel uit over de zinvolheid van de extra beoordeling van de noodzaak van onderzoek door de FPD, en over de dubbele toetsing van rapportages door FPD en Raad.

De meeste forensische partners spreken de hoop uit dat de toenemende rol van de FPD een positieve bijdrage heeft op de kwaliteit van de rapportages, en op de borging van die kwaliteit. Kritische beschouwing van de noodzaak van onderzoek, het formuleren van onderzoeksvragen, de probleemanalyse, en gezamenlijk overleg worden daarbij als concrete winstpunten genoemd. Anderen spreken de zorg uit dat de rol van de FPD op civielrechtelijk gebied tot meer bureaucratie zal leiden en dat de extra 'tussenlaag' nadelig zal uitpakken voor de tijdigheid van de rapportages.

Uit de interviews blijkt dat de implementatie van het landelijke kader FDJ een ontwikkelingsproces is, waarbij de rol van de FPD geleidelijk aan uitgebouwd wordt richting de rol en taken conform het landelijk kader. In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat er strafrechtelijk meer voortgang is geboekt dan civielrechtelijk. Op strafrechtelijk terrein staan de rol van de FPD en het nieuwe kwaliteitssysteem ook nauwelijks ter discussie, terwijl dat op civielrechtelijk gebied gezien veel minder onomstreden is. Daarnaast verschilt de snelheid per arrondissement. In het ene arrondissement van de derde tranche is al in 2004 een begin gemaakt met de nieuwe advies- en overlegstructuur, in het andere moet dat in 2006 nog (grotendeels) beginnen. Het is dan ook ondoenlijk gebleken om een nulmeting uit te voeren die een situatie weergeeft waarbij er nog geen sprake was van elementen uit het landelijk kader.

Wat dat betreft heeft de implementatie van (elementen uit) het landelijke kader zijn eigen dynamiek. Omdat het onderhavige onderzoek geen daadwerkelijke nulmeting is, en omdat de FPD ook in 2005 civielrechtelijk nog een beperkte rol speelt bij jeugdforensisch onderzoek, lijkt het prematuur om al in 2006 een landelijke onderzoek te starten naar de vraag welke winst er geboekt is sinds de invoering van het landelijke kader. Die winst zal bij civielrechtelijk onderzoek immers nog zeer beperkt zijn. Een landelijke procesevaluatie ligt veel meer voor de hand.