

Vergaderjaar 2004–2005

**29 815**

**Jeugdzorg 2005–2008**

**Nr. 10**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2005

### **1. Inleiding**

In gevolg op mijn toezegging op 19 augustus 2004 (Aanhangsel Handelingen II, nr. 2142, vergaderjaar 2004–2005) in het kader van de beantwoording van Kamervragen betreffende verstandelijk gehandicapte jeugdigen in JJI's, informeer ik uw Kamer in deze brief over de voltooiing van de invoering van het landelijk kader Forensische Diagnostiek in de Jeugdzorg (verder: FDJ) per 31 december 2004.

Per 1 januari 2005 geldt voor het laten uitvoeren van forensische diagnostiek bij minderjarigen een landelijk vastgestelde werkwijze, die staat beschreven in het Landelijk Kader FDJ. Het landelijk kader heeft als doel de kwaliteit van forensisch gedragsdeskundig onderzoek bij minderjarigen te verhogen, de doorlooptijden voor forensische diagnostiek te verkorten en de doelmatigheid van de aanvragen voor forensische diagnostiek te verbeteren.

Achtereenvolgens wordt in deze brief een beschrijving gegeven van de forensische diagnostiek bij jeugdigen, worden de knelpunten die ten grondslag liggen aan het landelijk kader FDJ genoemd en wordt ingegaan op de doelen en de inhoud van dit kader. Tenslotte wordt ingegaan op de invoering ervan en wordt een aantal ontwikkelpunten genoemd.

### **2. Beschrijving forensische diagnostiek bij jeugdigen**

Forensische diagnostiek is diagnostiek ten behoeve van een rechterlijke beslissing. Forensische diagnostiek kan psychologisch en/of psychiatrisch van aard zijn. De diagnostiek wordt uitgevoerd door onafhankelijke rapporteurs. Bij minderjarigen kan forensische diagnostiek plaatsvinden zowel ten behoeve van een strafrechtelijk als een civielrechtelijk verzoek.

In het strafrecht betreft forensische diagnostiek de zogenaamde pro justitia rapportages (verder: PJR). Het gaat daarbij om onderzoek naar de

geestelijke vermogens van de verdachte minderjarige ten tijde van het gepleegde delict, naar de relatie tussen diens geestelijke vermogens en het delict en naar de vraag of op grond van de geestelijke vermogens van betrokkene een kans bestaat op recidive en hoe groot deze kans (daardoor) is. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan over de te nemen maatregelen ter bevordering van een zo gunstig mogelijke ontwikkeling van de betrokkene. Het openbaar ministerie of de rechter-commissaris kunnen aanvrager zijn voor het laten verrichten van PJR. In het ene arrondissement worden de aanvragen gedaan door de rechter-commissaris (GVO, art. 227 SV), in het andere arrondissement is het openbaar ministerie de aanvrager (art. 151 SV). Er zijn ook arrondissementen, waarin zowel het openbaar ministerie als de rechter-commissaris rapporten aanvragen. In elk arrondissement adviseert de Raad voor de Kinderbescherming op grond van zijn basisonderzoek over de eventuele noodzaak tot PJR. Jaarlijks worden gemiddeld 1600 pro justitie rapportages verzorgd. Voor de invoering van het landelijk kader FDJ werd de rapporteur direct benaderd door de aanvrager van de rapportage.

In civielrechtelijk kader betreft het diagnostiek met het oog op een te nemen kindbeschermingsmaatregel en diagnostiek ten behoeve van rechterlijke beslissingen in zake scheiding en omgang. Kenmerkend voor forensische diagnostiek in civielrechtelijk kader is dat naast de betreffende minderjarige, dikwijls diens wettelijk vertegenwoordigers (bijvoorbeeld ouders, verzorgers) en overige leden van gezin of familie voorwerp zijn van diagnostische onderzoek: onderzoek naar het cliëntsysteem. In het civielrecht zijn de Raad voor de Kinderbescherming, bureau Jeugdzorg of de kinderrechter de aanvragers van forensische diagnostiek. Raad en Jeugdzorg doen hun aanvragen ten behoeve van de onderbouwing van een advies aan de rechter. De Raad is de rechter verzoekende partij in geval van een beslissing van een kindbeschermingsmaatregel; adviseert de rechter wanneer een beslissing moet worden genomen in het kader van een scheiding of een omgangsregeling en wanneer de beslissing voorligt of een minderjarige onder toezicht moet worden gesteld of uit huis moet worden geplaatst. Het bureau jeugdzorg adviseert de rechter wanneer een verlenging van een ondertoezichtstelling of van een uithuisplaatsing aan de orde is. In een minderheid van de gevallen vraagt de kinderrechter buiten de Raad of het bureau Jeugdzorg rapportage aan. Ook komt het voor dat de rechter aan de Raad verzoekt een onderzoek bij de minderjarige te laten uitvoeren. Jaarlijks worden gemiddeld 1200 forensische onderzoeken uitgevoerd ten behoeve van een civielrechtelijke beslissing.

### **3. Waarom een landelijk kader FDJ?**

De belangrijkste reden voor het opstellen en invoeren van het landelijk kader is het verbeteren van de kwaliteit van de forensische rapportages, waaronder wordt verstaan de inhoud van de rapportages, de snelheid van rapporteren en de doelmatigheid van de aanvragen.

Over de inhoud van de rapportages bestonden verschillende klachten. Aanvragers van rapportages vonden dat de rapporten dikwijls overbodige informatie bevatten, terwijl het te vaak voorkwam dat informatie waaraan wel behoefte bestond gemist werd. Een ander kritiekpunt was dat veel rapporten te weinig aansloten bij de juridische context waarin de informatie gebruikt moest worden. Daarnaast vond men dat het bij veel rapportages schortte aan de methodologische onderbouwing van de conclusies en de aanbevelingen. Een algemene klacht was dat veel rapportages slecht toegankelijk waren: het kostte de gebruiker te veel tijd om de essentie van de onderzoeksbevindingen uit het rapport te halen. Naast klachten over de inhoud van de rapportages, kwam het regelmatig

voor dat rapporten niet op tijd op het bureau van de aanvrager lagen. Dit leidde er vervolgens toe dat zittingen moesten worden uitgesteld, hetgeen ten koste ging van de doorlooptijden in de strafrechtsketen en de jeugd-civiele keten.

Een derde klacht was dat het rapportage-instrument te ongericht werd ingezet. De noodzaak van het verrichten van forensische diagnostiek was niet altijd even duidelijk, soms was de vraagstelling te breed. Met name in het kader van de civiele procedures kwam het voor dat er (uitsluitend) zorg- en behandelvragen ten grondslag lagen aan de aanvraag van diagnostiek. Dergelijke vragen horen in beginsel niet te worden beantwoord in een justitieel, maar in een hulpverleningsgericht of behandelgericht kader (bijvoorbeeld door de jeugd-ggz).

Bij zaken waarin sprake was van grote belangentegenstellingen tussen partijen (bijvoorbeeld bij scheiding en omgang), kwam het voor dat de forensische diagnostiek werd ingezet als strategisch instrument, door de beantwoording van de justitiële vraag door te schuiven naar de rapporteur (zogenaamde verlegenheidsdiagnostiek).

De bestaande landelijke richtlijn voor het inschakelen van externe deskundigen gaf weliswaar enige sturing, maar liet veel ruimte ten aanzien van de beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van de rapportages, de vereiste doorlooptijden en de criteria voor de inzet van het rapportage-instrument. Deze ruimte leidde tot onaanvaardbare regionale verschillen. Door deze verschillen kwam de rechtsgelijkheid in het geding. Dit was de reden om landelijk een minimale uniformiteit aan te brengen in het aanvragen, uitvoeren en beoordelen van forensische diagnostiek bij minderjarigen. Tot slot is het met het oog op de acceptatie van de bevindingen van het rapport door de ouders en andere vertegenwoordigers van het kind van belang dat het rapport van voldoende kwaliteit is, dat het tijdig beschikbaar komt en dat de meerwaarde en noodzaak aantoonbaar zijn.

#### **4. Doel van het landelijk kader FDJ**

Het landelijk kader FDJ heeft een drieledig doel, namelijk het verhogen van de inhoudelijke kwaliteit van de rapportage, het verkorten van de doorlooptijden en het vergroten van de doelmatigheid van het rapportage-instrument.

**Inhoudelijke kwaliteit:**

De aanvrager van forensische diagnostiek mag verwachten minimaal die informatie te krijgen die nodig is om te komen tot een rechterlijke beslissing over een kindbeschermingsmaatregel of over een maatregel in het kader van scheiding en omgang. De inhoud van de rapportage moet aansluiten bij de juridische context en bovendien eenvoudig toegankelijk zijn. Daarnaast dient het onderzoek op basis waarvan het rapport is geschreven deugdelijk te zijn uitgevoerd. Er worden uniforme kwaliteitseisen gesteld aan de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en aan de opbouw van de rapportage.

**Doorlooptijden:**

Het rapport dient op tijd beschikbaar te zijn voor de gebruiker. Dit is vooral van belang bij het streven de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtsketen te bekorten en om optimaal gebruik te maken van de zittingscapaciteit door uitstel van zittingen als gevolg van vertragingen in het proces van forensische diagnostiek te voorkomen. Ook voor de civiele procedures geldt dat snelheid van groot belang is.

**Doelmatigheid:**

De justitiële noodzaak van het onderzoek dient duidelijk te worden geëx-

pliciteerd. Het onderzoek dient zich te beperken tot hetgeen echt nodig is. Vragen die uitsluitend gericht zijn op behandeling dienen elders te worden beantwoord.

Forensische diagnostisch onderzoek is een ingrijpende gebeurtenis voor de betrokken minderjarige en andere direct en indirect betrokkenen. Daarnaast spelen de onderzoeksresultaten een rol bij mogelijk verstrekking van justitiële beslissingen. Ook voor de justitiabele is het dus van belang dat het onderzoek kwalitatief aan de maat is, dat de bevindingen snel beschikbaar zijn en dat de noodzaak van het onderzoek duidelijk is.

## **5. Inhoud van het landelijk kader FDJ**

### *5.1 De Forensisch Psychiatrische Dienst*

De Forensisch Psychiatrische Dienst (FPD) is een dienst ressorterend onder DJI met een tweeledige taak. De dienst heeft als taak de psychiatrische zorg aan gedetineerden. Daarnaast adviseert de dienst de rechterlijke macht in het kader van de PJR. Tot de invoering van het landelijk kader FDJ beperkte de FPD zich tot volwassenen in het kader van het strafrecht. Er is gekozen om de FPD een sleutelrol te geven bij het verbeteren van de forensische diagnostiek bij jeugdigen. Naast het feit dat de FPD uit de aard van haar functie veel expertise in huis heeft op het gebied van forensische diagnostiek en in de loop van de tijd al in enkele arrondissementen werd ingeschakeld bij het aanvragen van forensisch diagnostisch onderzoek bij jeugdigen, waren de beschikbare alternatieven niet of slecht uitvoerbaar. Zo bleek het neerleggen van deze rol bij de bureaus jeugdzorg – wat op grond van haar indicerende en doorverwijzende functie wenselijk was – niet haalbaar, omdat de Wet op de jeugdzorg hiervoor geen ruimte bood. Inschakeling van de sector van de GGZ had als voordeel dat kon worden aangesloten op psychologische en psychiatrische behandelcircuits, maar stuitte op bezwaren binnen deze sector, omdat men de forensische diagnostiek een te klein specialisme vond. Het derde alternatief, vorming van (nieuwe) regionale organisaties, waarin zowel Bureaus Jeugdzorg als lokale GGZ -instellingen participeren, was kostbaar en had als nadeel dat de organisatorische ophanging en status onduidelijk waren. Inschakeling van de FPD bleek de best begaanbare weg, te meer omdat Justitie grootste belang heeft bij het verbeteren van de forensische diagnostiek bij minderjarigen.

De FPD heeft een drietal functies in het landelijk kader FDJ, namelijk: advisering van de aanvragers over de aanvragen van forensische diagnostiek bij jeugdigen, het bemiddelen tussen aanvragers en rapporteurs en de toetsing van de rapportages.

#### **Advisering**

Aanvragers van jeugdforensische rapportages kunnen bij de FPD terecht voor het inwinnen van advies over de aanvraag. De FPD adviseert de aanvrager over de noodzaak van het onderzoek en over de onderzoeksactiviteiten die moeten worden uitgevoerd om de vraag te kunnen beantwoorden. Daarnaast wordt bekeken of de vragen voldoende scherp zijn afgebakend. Advisering wordt georganiseerd in het indicatieoverleg met de aanvragers van forensische diagnostiek. Daarnaast kan de FPD worden gevraagd de betrokkene kort te zien tijdens een trajectconsult in geval van een strafzaak.

Met de adviesfunctie wordt beoogd het aanvragen van onderzoek rationeler te maken, met als doel een betere kwaliteit van de rapportages te bereiken en de doelmatigheid te vergroten. Verzoeken die uitsluitend tot doel hebben inzicht te krijgen in de gewenste behandeling en zorg zullen elders (bijvoorbeeld bij de jeugd-ggz) worden neergelegd. De verwachting is dat door kritischer naar de aanvragen te kijken betere rapporten worden

afgeleverd, de beperkte onderzoekscapaciteit beter wordt benut en de tijdigheid van rapporteren wordt verbeterd.

#### Bemiddeling

De FPD treedt op als bemiddelaar tussen de aanvragers van forensische rapportages en externe gedragsdeskundige rapporteurs en bewaakt de snelheid van rapporteren. Door op één punt (namelijk bij de FPD) kennis op te bouwen over specialismen van de rapporteurs, wordt het mogelijk onderzoeksvragen gericht uit te besteden. Een ander voordeel van het op één punt neerleggen van de bemiddelingsfunctie is dat de onderhandelingspositie van de aanvragers van rapportages richting de onderzoeksbureaus groter wordt. Zo kunnen er hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de rapportages, de snelheid van rapporteren en de prijs van de rapportages. Het departement maakt afspraken met de FPD over streeftijden voor bemiddeling.

#### Toetsing

Hoewel het (inhoudelijke) eindoordeel over de kwaliteit en de bruikbaarheid van de rapportages bij de aanvragers ligt, heeft de FPD ook een toetsende rol. Het zwaartepunt van de beoordeling door de FPD ligt op de vraag of alle (deel)vragen voldoende zijn onderzocht, op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd (onderzoeksmethoden), op de consistentie van de redeneringen en de (logische) opbouw van het rapport. Indien nodig wordt contact met de uitvoerder opgenomen. Dit mag en zal niet ten koste gaan van de inzendtermijn

#### *5.2 Aanvragers van forensische diagnostiek*

De aanvragers van forensische diagnostiek zijn de Raad voor de Kinderbescherming, de Bureau's Jeugdzorg (beiden in het kader van civiele procedures), het openbaar ministerie of de rechtsprekende macht.

Het landelijk kader is verplicht voor de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie. De rechtsprekende macht is door zijn onafhankelijke positie vrij om het kader te volgen. Voor de Bureau's Jeugdzorg geldt op dit moment nog geen verplichting. Wel is het de bedoeling dat ook de Bureau's Jeugdzorg van het landelijk kader gebruik maken in alle gevallen waarin forensische diagnostiek aan de orde is. Zo heb ik in het landelijk beleidskader in gevolge de Wet op de jeugdzorg aan de provincies opgedragen om het gebruik van het landelijk kader FDJ door de Bureau's Jeugdzorg te bevorderen. Mocht dit onvoldoende effect sorteren, dan zal ik op grond van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg overwegen om een ministeriële richtlijn een aanwijzing uit te vaardigen naar de Bureau's Jeugdzorg met betrekking tot de inzet van externe rapporteurs. IJkpunt daarvoor is de evaluatie van het landelijk kader FDJ, die is voorzien in 2006 (zie verder in deze brief).

#### *5.3 Register FDJ*

Naast de boven beschreven werkwijze is met het oog op de kwaliteitsborging een register van forensisch gedragskundige rapporteurs opgenomen in het landelijk kader. Het is de bedoeling dat dit register wordt gevuld met rapporteurs die voldoen aan criteria op het gebied van opleiding en ervaring. De criteria zullen ook betrekking hebben op kennis van de justitiële context waarin gerapporteerd wordt. Er zal uitsluitend gewerkt worden met rapporteurs die in het register zijn opgenomen.

## 6. De invoering van het landelijk kader FDJ

De arrondissementale indeling is als uitgangspunt genomen voor de invoering. De FPD is georganiseerd op het niveau van de gerechtshoven en dus in beginsel in elk arrondissement gevestigd. De adviserende, bemiddelende en toetsende functies worden uitgevoerd ten behoeve van de organisaties die in het betreffende arrondissement aanwezig zijn. De Bureaus Jeugdzorg (die provinciaal / grootstedelijk georganiseerd zijn) hebben op pragmatische gronden aansluiting gezocht bij een vestiging van de FPD in de buurt.

De FPD, die zich van oudsher hoofdzakelijk heeft gericht op het strafrecht voor meerderjarigen, zal kennis en capaciteit gaan ontwikkelen op het gebied van forensische diagnostiek bij jeugdigen en meer specifiek met betrekking tot de diagnostiek in civielrechtelijk kader. Deze dienst zal procedure- en werkafspraken maken met de aanvragers van diagnostiek en netwerken opbouwen met jeugdforensische rapporteurs. Ook dient precies te worden vastgesteld waarop de toetsing zich richt en welke normen daarbij gehanteerd worden.

Na de ontwikkeling van het landelijk kader is bewust gekozen voor een gefaseerde invoering, vooral om de FDP de tijd te geven voor kennis- en capaciteitsopbouw. Het streven was erop gericht dat het landelijk kader per 1 januari 2005 in het gehele land wordt gevolgd. In 2003 is in het ressort Leeuwarden en de arrondissementen Amsterdam en Den Bosch gestart met de invoering van het landelijk kader FDJ. In 2004 zijn de arrondissementen Den Haag, Rotterdam, Dordrecht en Utrecht gevolgd. Per 1 januari 2005 zijn de resterende arrondissementen met het landelijk kader aan de slag gegaan.

De invoering met betrekking tot het strafrechtelijk deel van het landelijk kader FDJ loopt zoals gepland. Met betrekking tot de civiele zaken kan worden gemeld dat de vestigingen van de Raad die vanaf 2003 en 2004 met het landelijk kader werken vrijwel alle daarvoor in aanmerkingen komende aanvragen volgens het landelijk kader afdoet. De Bureaus Jeugdzorg laten op dit moment nog een wisselend beeld zien: een aantal Bureaus doet alle forensische diagnostiek via het landelijk kader af, andere Bureaus laten slechts een deel van de aanvragen via de FPD lopen. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met aanloopperikelen. Aangenomen wordt dat alle Bureaus – gesteund door de provincies – zich in de komende periode volledig zullen aansluiten bij het landelijk kader FDJ. Het is op dit moment te vroeg om een oordeel te vormen over de wijze waarop de invoering in de 2005 arrondissementen verloopt. Schaarste aan kinder- en jeugdpsychiaters kan ertoe leiden dat het in sommige arrondissementen langer duurt voordat de FPD voldoende op sterkte is. Waar nodig tracht de FPD te komen tot tijdelijke oplossingen om de aanvragen toch in behandeling te kunnen nemen.

Opvallend is – tot slot – dat het totaal aantal aanvragen voor onafhankelijk diagnostisch onderzoek in civielrechtelijk kader een neergaande trend laat zien. Oorzaak zijn de bezuinigingen die geleid hebben tot een strengere budgettering voor extern onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming en de Bureaus Jeugdzorg. Daarnaast lijkt de adviserende functie van de FPD vruchten af te werpen. Het blijkt dat een deel van de aanvragen na advies van de FPD alsnog wordt ingetrokken. Ook blijkt in de praktijk dat de aanvragers – door de invoering van de nieuwe werkwijze – zelf meer kritisch kijken naar de toegevoegde waarde van een onafhankelijk onderzoek en besluiten om geen forensisch diagnostisch onderzoek aan te vragen.

## **7. Ontwikkelpunten**

### *7.1 Tarieven*

Gedurende de invoering van het landelijk kader FDJ is gebleken dat er een grote schaarste bestaat een voldoende opgeleide en ervaren forensische rapporteurs. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat de vergoedingen die Justitie betaalt voor forensische diagnostiek onvoldoende concurrerend zijn ten opzichte van andere sectoren van de overheid. Zo is het voor een psychiater of GZ-psycholoog financieel aantrekkelijker patiënten te behandelen in het kader van de jeugd-ggz, dan diagnostisch werk voor Justitie te verrichten. De schaarse onderzoekscapaciteit heeft zijn weerslag op de snelheid van rapporteren (de FPD moet een beroep doen op een kleiner aantal rapporteurs) en op de kwaliteit van de rapportages. Om het vak van forensisch rapporteurs aantrekkelijker te maken, zullen in de loop van dit jaar de tarieven voor rapporteurs worden herzien.

### *7.2 Klachtgevoeligheid*

Naast de vergoedingen voor forensische diagnostiek speelt de angst voor het krijgen van klachten door een ouder of andere vertegenwoordiger van de minderjarige een rol bij de terughoudendheid van veel gedragsdeskundigen forensische diagnostiek uit te voeren.

Uit onderzoek naar de klachtgevoeligheid van jeugdforensische rapportages dat recentelijk in opdracht van het WODC is uitgevoerd, komt echter naar voren dat het aantal klachten ingediend door ouders en andere vertegenwoordigers van het kind over het geheel van het aantal onderzoeken genomen zeer gering is<sup>1</sup>. De klachtgevoeligheid is het grootst bij onderzoeken die in het kader van scheiding en omgangzaken worden uitgevoerd. Dit gegeven zal door het ministerie onder de aandacht worden gebracht van de beroepsgroepen. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat er op het terrein van de klachtprocedures het nodige verbeterd kan worden. Zo kan één klacht bij meerdere instanties worden ingediend, hetgeen tot een grote belasting van de gedragsdeskundige leidt. Daarnaast kan de periode van klachtafhandeling lang zijn. Ook dit leidt tot een onevenredige belasting van de aangeklaagde onderzoeker. Vanuit het ministerie van Justitie zal dit jaar contact worden gezocht met de klachtinstanties om te bezien of door het afstemmen van klachtprocedures en verkorting van de klachtperioden enige verlichting voor de aangeklaagde kan worden aangebracht.

### *7.3 Registervorming*

Zoals eerder in deze brief aan de orde is gekomen is het register van jeugdforensische rapporteurs onderdeel van het landelijk kader FDJ. Op dit moment wordt onderzocht op welke wijze het beste invulling kan worden gegeven aan de inhoud en de organisatie van het register. Daarbij wordt nagegaan of aansluiting kan worden gevonden bij andere nog te ontwikkelen of reeds bestaande registers.

### *7.4. Evaluatie*

In 2006 zal ik een evaluatie van de nieuwe werkwijze laten uitvoeren. Deze evaluatie moet inzicht geven in de mate waarin en de wijze waarop de betrokken organisaties met het landelijk kader werken. Daarnaast dient duidelijk te worden in hoeverre de nieuwe werkwijze bijdraagt aan de beoogde doelstellingen. Met de voorbereidingen van de evaluatie zal in 2005 een aanvang worden gemaakt.

---

<sup>1</sup> Klachten Forensische Diagnostiek Jeugdigen (2004), Adviesbureau van Montfoort.

## **8. Tot slot**

Met de invoering van het landelijk kader FDJ beoog ik de kwaliteit van forensische gedragdeskundige rapportages over minderjarigen te verbeteren, de doorlooptijden te verkorten en de doelmatigheid te vergroten. De FPD speelt daarbij een adviserende, bemiddelende en een toetsende rol. De rest van dit jaar zal worden besteed aan de vervolmaking van de forensische diagnostiek bij jeugdigen door de uurtarieven voor onafhankelijke rapporteurs bij de tijd te brengen, samen met de klacht instanties te bezien in hoeverre klachtprocedures kunnen worden verbeterd en een register op te stellen ten behoeve van de kwaliteitsborging van forensisch gedragsdeskundigen.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner