

Van 'pij' naar 'bij'

advies over de verbetervoorstellen ten aanzien van de pij-maatregel

Advies d.d. 29 september 2006

De sectie Jeugd van de RSJ stelt in haar adviezen
steeds het belang van het kind centraal.

d.d.29 september 2006

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
1. Verbetering uitvoering pij.....	3
1.1 Doorlooptijden.....	3
Over de doorlooptijden kan ten aanzien van de diverse perioden het volgende worden opgemerkt.	3
a. periode tussen het opleggen van de maatregel en de start van de behandeling.....	3
b. Periode tussen het plegen van het delict en de strafrechtelijke reactie.....	3
1.2 Verbeteringen gericht op de tenuitvoerlegging van de pij-maatregel binnen de justitiële inrichtingen.....	4
2. Visie op de pij.....	5
Geen toepassing van tbs bij 16- en 17-jarige jongeren.....	8
Puntsgewijze samenvatting.....	8

d.d.29 september 2006

Inleiding

Allereerst gaan wij in op de concrete voorstellen die zowel in het traject bij de rechter tot verbetering moeten leiden als bij de tenuitvoerlegging van de pij. Daarnaast geven wij onze visie op de wijze waarop, ook op de langere termijn, invulling zou moeten worden gegeven aan de pij-maatregel. Daarbij komt ook de beantwoording van de vraag aan de orde over de eindigheid van de pij-maatregel en een eventuele omzetting van pij naar een tbs.

1. Verbetering uitvoering pij

De brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 10 juli 2006¹ bevat een groot aantal concrete voorstellen tot verbetering. De Raad verwacht van een daadwerkelijke uitvoering van deze voorstellen een gunstig effect op de tenuitvoerlegging van de maatregel. Uit het feit dat in de begroting voor 2007 gelden zijn gereserveerd voor de uitvoering van deze voorstellen, duidt erop dat het kabinet het belang hiervan onderkent. Vanzelfsprekend wordt met het zorgdragen voor financiële dekking alleen nog slechts een voorwaarde geschapen voor het realiseren van een afdoende oplossing voor deze complexe problematiek en zullen de inspanningen zich tegelijkertijd moeten richten op organisatorische en inhoudelijke aspecten. De Raad gaat hierna op een aantal voornemens tot verbetering in.

1.1 Doorlooptijden

Over de doorlooptijden kan ten aanzien van de diverse perioden het volgende worden opgemerkt.

a. periode tussen het opleggen van de maatregel en de start van de behandeling

De brief (pagina 10 en 11) vermeldt dat de mogelijkheden worden onderzocht om vanaf januari 2007 in 80% van de gevallen het plaatsingsproces binnen zes weken na het onherroepelijk worden van het vonnis te voltooien. Bovendien zal ervoor worden gezorgd dat de wettelijke termijn van plaatsing binnen drie maanden vanaf 2008 niet meer wordt overschreden, behoudens uitzonderingssituaties en bij specialistische voorzieningen. De Raad juicht dit voornemen toe en zal de realisatie ervan met grote belangstelling volgen.

b. Periode tussen het plegen van het delict en de strafrechtelijke reactie

Op het tijdbeslag dat de berechting in jeugdstrafzaken inneemt en de wenselijkheid om deze periode te bekorten, gaat de brief niet in. Ook hier valt echter nog steeds 'winst' te behalen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 24 587 en 28 741, nr. 183

d.d.29 september 2006

In de praktijk blijken de doorlooptijden jeugdzaken te lang te zijn en de Kalsbeeknormen² worden dikwijls dan ook niet gehaald.

Na het onherroepelijk worden van het vonnis waarbij een pij-maatregel is opgelegd, wordt de jongere op een wachtlijst voor opname geplaatst. Ingeval de jongere hoger beroep tegen het pij-vonnis instelt, blijft plaatsing op de wachtlijst daarom voorshands achterwege. De Raad stelt voor om de jongere reeds direct na de veroordeling in eerste aanleg op de wachtlijst te plaatsen en ook in (andere) noodgevallen bij voorrang plaatsing op de wachtlijst te realiseren.

Het is de Raad bekend dat de te lange tijdsduur tussen de aanhouding van de verdachte en het opleggen van de pij-maatregel in de meeste gevallen zijn oorzaak vindt in de tijd die gemoeid is met het uitbrengen van de gedragskundige rapportages. Dit komt doordat er te weinig deskundigen zijn en het uitwerken van de rapporten de nodige tijd vergt. De oplossing ligt voor de hand: er dienen meer deskundigen te worden geworven/aangesteld en de rapportages zouden aangescherpt en verkort kunnen worden. Het gegeven dat de deskundigen zijn gebonden aan een door de FPD opgelegd stramien maakt het probleem complexer. De Raad vraagt tevens aandacht voor de financiering van deze rapportages. De vergoeding ligt op een laag niveau, als gevolg waarvan in sommige gevallen niet die rapportage wordt uitgebracht die voor een goede beoordeling nodig is en de kwaliteit van de rapportages onder druk komt te staan.

1.2 Verbeteringen gericht op de tenuitvoerlegging van de pij-maatregel binnen de justitiële inrichtingen

De justitiële jeugdinrichtingen verkeren momenteel in een onzekere situatie: de kans is groot dat er in de toekomst geen civielrechtelijk geplaatste jongeren meer in de j.j.i.'s worden opgenomen³. Ook zijn er plannen om het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen te laten vervallen. Onduidelijk is wat één en ander voor de strafrechtelijke groep jongeren gaat betekenen en met name voor de behandeling van de jongeren met een maatregel. Wat hier van zij, de onderhavige verbetervoorstellen zullen naar verwachting op een positieve wijze bijdragen aan het scheppen van de basale voorwaarden voor de inrichtingen om de behandeling inhoud te kunnen geven.

2 Brief van de staatssecretaris d.d. 23-4-2001 waarin normen zijn opgesteld (Kalsbeeknormen) voor de afdoeningen van de jeugdstrafrechtssketen: tussen het eerste verhoor door de politie en de beslissing van de (kinder)rechter(s) in eerste aanleg geldt een maximale duur van zes maanden. Over deze norm merkt de Raad in zijn advies van 4 februari 2002 over de conceptnota *versterking aanpak jeugdcriminaliteit* op dat een dergelijke termijn niet kan worden aangemerkt als een snelle afdoening zoals bedoeld door de Commissie van Montfrans. Gestreefd zou moeten worden naar een dusdanige termijn dat ook daadwerkelijk enig effect kan worden verwacht van de opgelegde straf (maatregel). Dit betekent naar het oordeel van de Raad dat een strafrechtelijke reactie vrijwel onmiddellijk dient te volgen op het gepleegde delict.

³ De Raad heeft in zijn advies over de gesloten crisisopvang (conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Jeugdzorg in verband met gesloten crisisplaatsing en behandeling in inrichtingen die vallen onder het Ministerie van VWS) hierover zijn visie gegeven (advies d.d. 29 september 2005). Zie ook het advies van de Raad over De Nieuwe Inrichting, betekenis voor de justitiële jeugdinrichtingen (advies d.d. 31 januari 2006).

d.d.29 september 2006

Dit geldt met name de voornemens om het opleidingsniveau van een deel van het personeel te verhogen en om de groepen te verkleinen.

Naar aanleiding van ernstige personeelstekorten bij de inrichtingen in 2001 heeft de Raad er onder meer op gewezen dat trainingen op het gebied van behandelings- en begeleidingstechnieken en procedures voor het personeel pas echt rendement zullen opleveren als er een gezonde basis onder het functioneren van de inrichtingen is gelegd, waaronder in ieder geval is te verstaan een goede verhouding tussen de personeelssterkte en het aantal jongeren per groep.

Het laatste voornemen tot verbetering in de brief waarop wij in dit advies ingaan is het onder punt 4.4. genoemde belang van een goede nazorg. De minister geeft aan ernaar te streven om vanaf 2007 jongeren met een pij-maatregel die de justitiële inrichting verlaten nazorg, en wel zoveel mogelijk in een gedwongen kader, te bieden. Ook in eerdere beleidsnota's heeft het kabinet aangekondigd dat jongeren in justitiële jeugdinrichtingen na hun detentie een passend nazorgtraject aangeboden krijgen⁴. Tot nu toe zijn deze voornemens, voorzover de Raad heeft kunnen waarnemen, niet nader uitgewerkt. De Raad acht goede nazorg voor de totale groep van strafrechtelijk geplaatste jongeren van fundamenteel belang. Bij deze nazorg zal er ook aandacht moeten zijn voor begeleiding van ouders en voor het betrekken van het sociale netwerk van de jongeren in de hulp. Jongeren zijn immers zeer gevoelig voor hun omgeving.

In zijn advies *De Nieuwe Inrichting, betekenis voor de justitiële jeugdinrichtingen*⁵ pleitte de Raad op een aantal zijns inziens noodzakelijke veranderingen in het jeugdsanctiestelsel, waaronder:

- een meer integrale aanpak van jeugdcriminaliteit: dat betekent voor de preventie en nazorg een goede afstemming met andere departementen en maatschappelijke partners, en, voor het justitiële gedeelte, een goede afstemming tussen preventie, repressie en nazorg;
- het structureel betrekken van ouders/gezinnen bij het strafrechtelijke traject, hen ondersteunen/begeleiden bij het (weer) oppakken van hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding en het vergroten van hun opvoedingsvaardigheden, dan wel, – met name bij oudere 'pij'-lars' – er voor zorgen dat ouders op een positieve manier deel uitmaken van het ondersteunende sociale netwerk van de jongeren.

De Raad benadrukt dat het belang van (de versterking van) voldoende samenhang tussen de verschillende departementen, zowel ten behoeve van de preventie van jeugdcriminaliteit, als bij de bestraffing en de nazorg, moeilijk overschat kan worden.

⁴ Ondermeer in de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer in het kader van de Operatie Jong, november 2004.

⁵ Zie noot 3.

d.d.29 september 2006

2. Visie op de pij

Zoals hiervoor al is gezegd, verwacht de Raad dat de voorgestelde verbeteringen in de praktijk van de pij een positief effect zullen hebben voor de behandeling, begeleiding en nazorg. De Raad meent echter dat er nog onvoldoende aandacht is voor de (behandel)inhoudelijke richting en hij mist daarbij een visie.

Als centrale opdracht voor de tenuitvoerlegging moet een betere en intensievere behandeling voorop staan. Het accent zou om het zo te zeggen meer moeten liggen op 'Bij' (*Behandeling* in een inrichting voor jeugdigen) dan op 'Pij' (*Plaatsing* in een inrichting voor jeugdigen). Jongeren zitten in de huidige situatie naar het oordeel van de Raad te lang intramuraal vast. Bij het formuleren van een visie zou het feit centraal moeten staan dat de jongeren aan wie de pij wordt opgelegd, (nog) in ontwikkeling zijn. Het ontwikkelingsaspect heeft betekenis voor (a) de inschatting van de zwaarte van de problematiek bij aanvang van de maatregel, (b) het behandel aanbod in de inrichting en (c) de nazorg.

ad a: de inschatting van de problematiek

Op grond van uitkomsten van longitudinaal wetenschappelijk onderzoek is het tegenwoordig beter mogelijk om bij aanvang van de maatregel de ernst van de problematiek van de jongeren en hun vooruitzichten voor de toekomst in te schatten. Zo is bekend dat de leeftijd waarop de gedrags- en strafrechtelijke problemen aanvangen alsook de snelheid waarmee deviante ontwikkelingstrajecten gedurende de adolescentie worden doorlopen, samenhangen met de ontwikkeling van ernstige en vaak ook gewelddadige criminaliteit gedurende de volwassenheid. Gebruik makend van deze wetenschap is de wijze waarop de pij individueel vorm krijgt, af te stemmen op de prognose. Overigens kan een dergelijke inschatting van de problematiek alleen plaatsvinden op voorwaarde dat het dossier voldoende gegevens bevat over de ontwikkeling van deviant gedrag en delinquentie zoals die heeft plaatsgevonden. De huidige dossiers voldoen in dit opzicht nog maar matig. De komst van het elektronisch volgsysteem kan wellicht bijdragen aan verbetering.

ad b: het behandel aanbod

De behandeling in de inrichting zal moeten inspelen op het feit dat de jongeren nog volop in ontwikkeling zijn. Ontwikkelingen op het gebied van de behandeling kunnen hiertoe behulpzaam zijn. Wij noemen in dit verband bijvoorbeeld de zogenoemde 'ontwikkelingspsychopathologie' die al meer dan 20 jaar pedagogische, psychologische en psychiatrische kennis bundelt. Een dergelijke benadering heeft concrete programma's en protocollen opgeleverd die een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van het behandel aanbod.

Bij het intramurale behandel aanbod zal er altijd aandacht moeten zijn voor het veiligheidsaspect: voorkomen moet worden dat personeel en jongeren slachtoffer worden van geweld. Het ombuigen en stoppen van gewelddadig gedrag is daarom een belangrijk – maar zeker niet het enige – onderdeel van de behandeling. Voor een goede ontwikkeling van de jongere zijn bepaalde omgevingsinvloeden en – prikkels nodig.

d.d.29 september 2006

Zo vereist bijvoorbeeld het ontwikkelen van autonomie ten opzichte van ouders en het ontwikkelen van adequaat gedrag op het gebied van seksualiteit en intimiteit dat de jongere in situaties komt waarin een beroep wordt gedaan op dergelijke vaardigheden. Aangezien dit voor sommige ontwikkelingsaspecten in de intramurale behandeling niet tot de mogelijkheden behoort, is het nodig dat de jongere reeds tijdens de behandeling stapsgewijs en onder gecontroleerde condities in een extramurale omgeving wordt gebracht en wel met name in het milieu van herkomst⁶. De Raad zou dit model willen aanduiden als het 'cascademodel'. Hierbij dient de combinatie van behandeling én controle (het laatste in verband met de veiligheid) uitgangspunt te zijn. Gaat een jongere weer 'in de fout' dan wordt hij voor langere of kortere tijd teruggeplaatst en voorbereid op een nieuwe stap naar buiten de inrichting. Met 'in de fout gaan' doelen wij op het plegen van delict(en) en/of het zich niet houden aan de aanwijzingen van de (jeugd)reclassering. Wil het model goed functioneren, dan moeten criteria voor het (tijdelijk) terugplaatsen naar de intramurale fase helder zijn: de jongere moet van te voren weten dat hij terug wordt geplaatst als hij (bepaalde) delicten pleegt of zich niet aan afspraken houdt. De te volgen procedure dient de betrokken jongere voldoende rechtszekerheid te bieden, mede ter bevordering van de acceptatie van terugplaatsing. De beslissing hiertoe mag bijvoorbeeld niet uitsluitend zijn gebaseerd op de opinie van een behandelaar. De verantwoordelijkheid voor de terugplaatsing ligt bij de instelling, met een rechterlijke toets.

Ad c: nazorg

In de gedachtegang zoals die hierboven is uitgewerkt, de stapsgewijze en gecontroleerde overgang van intramuraal naar extramuraal, vloeit nazorg op een vanzelfsprekende wijze voort uit de behandeling. Het behandelingskarakter blijft gedurende de opeenvolgende fasen hetzelfde, terwijl de intensiteit van begeleiding en controle stapsgewijs afneemt.

De hierboven beschreven uitgangspunten zijn ons inziens bruikbaar voor de behandeling van de overgrote meerderheid van de 'pij'ers', maar lenen zich wellicht niet onverkort voor toepassing bij een – zeer klein – aantal onder hen, bij wie waarschijnlijk na zes jaar nog sprake blijkt te zijn van ernstig delictgevaar⁷. Hoewel hierboven onder a al is opgemerkt dat het tegenwoordig beter mogelijk is om de ernst van de problematiek van de jongeren en hun vooruitzichten in een vroeg stadium in te schatten, zal het toch lastig zijn om reeds bij aanvang van de maatregel diegenen te identificeren van wie is te verwachten dat zij na zes jaar nog gevaarlijk zullen zijn. De wijze waarop de jeugdige gedurende de eerste jaren op de behandeling reageert, inclusief de stapsgewijze en gecontroleerde overgang van

⁶ Zie ook de opmerking op pagina 5 dat in het kader van de nazorg veel aandacht moet worden besteed aan gedragverandering van het milieu van herkomst.

⁷ Tbs is de afgelopen 6 jaar (2000-2005) hoogstwaarschijnlijk twaalf maal opgelegd aan een minderjarige, al dan niet in combinatie met detentie (variërend van zes maanden tot acht jaar). Gemiddeld komt dit dus neer op twee per jaar. Zie I. Weijers, *Jeugdige dader, volwassen straf?*, Deventer: Kluwer 2006, tabel 5.

d.d.29 september 2006

intramuraal naar extramuraal, zal indicatief zijn voor het risico dat er na zes jaar nog (ernstig) gevaar bestaat.

Geen toepassing van tbs bij 16- en 17-jarige jongeren

In de huidige situatie wordt een enkele maal – zo'n één à twee keer per jaar – tbs opgelegd aan een 16- of 17-jarige. Naar het inzicht van de Raad zou dit niet moeten plaatsvinden vanuit de overweging dat de duur van de pij in het betreffende geval niet voldoet. Hoewel in sommige gevallen plaatsing in een psychiatrische instelling op grond van de Bopz een oplossing zou kunnen bieden, blijkt het gevaarscriterium in de Bopz daarvoor momenteel nog te veel belemmeringen op te leveren.

De Raad vindt het belangrijk dat bij jongeren van 16 en 17 jaar, die één of meer ernstige delicten hebben gepleegd en ernstige stoornissen vertonen, het jeugdstrafrecht, dus de pij, en niet de tbs wordt toegepast. Hoewel voor jongeren zes jaar heel lang is en een zes jaar durende pij in de praktijk zeer weinig voorkomt, zou deze maatregel in uitzonderlijke gevallen, waarbij er volgens de deskundigen nog steeds sprake is van ernstig delictgevaar, langer moeten kunnen duren dan zes jaar. Indien tijdens de tenuitvoerlegging van de pij blijkt dat de jongere van 18 jaar en ouder delictgevaarlijk blijft en lange intramurale behandeling nodig heeft, zou onder strenge waarborgen omzetting van een pij in een tbs mogelijk moeten zijn.

Puntsgewijze samenvatting

- De Raad heeft een voorkeur voor de mogelijkheid om de pij te verlengen boven die van omzetting van de pij in een tbs;
- de maximale duur van de pij dient wettelijk te worden beperkt tot tien of twaalf jaar;
- de Raad beveelt aan de duur van de intramurale behandeling per individu te bezien en zo kort mogelijk te houden, vervolgens in een extramurale periode zo veel mogelijk stapsgewijs (gefaseerd en gecontroleerd) toe te werken naar een intensief begeleide terugkeer in de maatschappij, naar huis, of bijvoorbeeld naar een project voor begeleide kamerbewoning;
- leg de criteria voor terugplaatsing vast (juridische voorwaarden), met als uitgangspunt beveiliging van de maatschappij en belang van de jeugdige zelf
- na het twintigste jaar moet overplaatsing van een 'pij'er', afhankelijk van zijn leeftijd en gedrag, naar een tbs-kliniek mogelijk zijn, waar hij dan in het kader van de pij verder wordt behandeld;
- het kader van de pij blijft dus bepalend voor de aanpak van jongeren, waarbij – zeker met het oog op de bepleite verlenging van de pij – rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van tenuitvoerlegging daarvan in een tbs-kliniek;
- slechts in zeer uitzonderlijke gevallen en onder strenge waarborgen kan – bij delictgevaarlijke jongeren – omzetting van een pij in een tbs plaatsvinden;

*Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Van 'pij' naar 'bij'
advies over de verbetervoorstellen ten aanzien van de pij-maatregel*

d.d.29 september 2006

- de tenuitvoerlegging van de pij stelt in het algemeen, ook bij plaatsing in een tbs-kliniek, vergaande eisen ten aanzien van opvoeding en onderwijs.