

Samenvatting Instroom-analyse Raad voor de Kinderbescherming

Amsterdam, 13 maart 2000

Henriëtte Gelinck
Herman Groen
Anneke van Hoek

1 Probleemstelling en onderzoeksopzet

Het Hoofdkantoor van de Raad voor de Kinderbescherming heeft Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de stagnatie en/of fluctuatie in de instroom van zaken bij een negental vestigingen van de Raad.

De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

- 1 Wat zijn de oorzaken c.q. samenhangende factoren van de stagnatie en/of fluctuatie in de instroom van zaken en zijn deze factoren van tijdelijke of blijvende aard?
- 2 Welke acties of middelen kan de Raad aanwenden om invloed uit te oefenen op de instroom van zaken?

Het departement wil hierover duidelijkheid verkrijgen in het kader van de planning- en control-cyclus. Ook het Hoofdkantoor verlangt helderheid in het kader van haar sturingsrol voor de komende jaren.

Het onderzoek heeft zich gericht op de volgende type zaken:

- beschermingszaken;
- scheidings- en omgangszaken;
- strafrechtelijke basisonderzoeken;
- taakstraffen.

Dit betekent dat overige civiele zaken en strafrechtelijke vervolgonderzoeken in principe niet nader onderzocht zijn.

Verder richtte het onderzoek zich op negen vestigingen van de Raad waar zich een cumulatie van instroomproblemen voordoet. Het betreft de vestigingen te Assen, Leeuwarden, Almelo, Lelystad, 's-Hertogenbosch, Roermond, Middelburg, Alkmaar en Amsterdam.

In de voorbereidende fase van het onderzoek zijn de productiecijfers en prognoses geanalyseerd¹ en zijn zowel de jeugdzorgketen als de justitiële keten nader beschreven. Tijdens de onderzoeksfase is, door raadpleging van de ketenpartners van de negen vestigingen, vastgesteld welke factoren van invloed zijn op de instroom van zaken bij de vestigingen. In een derde fase, de toetsfase, zijn de resultaten van het onderzoek getoets bij de managers van de onderzochte vestigingen en is bekeken welke gevolgen de uitkomsten hebben voor de praktijk.

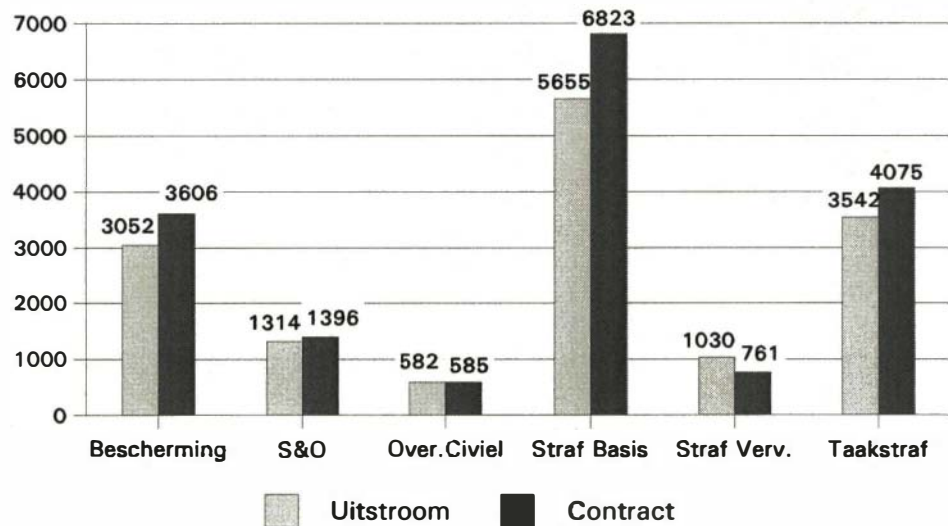
Noot 1 Bij de cijferanalyse is primair uitgegaan van de uitstroom-/productiecijfers in relatie tot de managementcontracten. De instroomcijfers zijn meegenomen voor zover bekend: deze waren pas beschikbaar vanaf de komst van MIS in 1998. voor het gemak wordt echter toch gesproken over "instroomanalyse".

2 Nadere instroomanalyse per type zaak

2.1 Productie en prognoses algemeen

Het blijkt dat de afgelopen jaren de prognoses waarop de managementcontracten zijn afgesloten systematisch te hoog zijn ingeschat. In de negen onderzochte vestigingen is daardoor de situatie ontstaan dat de managementcontracten voor zowel civiele zaken als strafzaken (met uitzondering van de vervolgonderzoeken) inmiddels fors hoger zijn dan de uitstroom, oftewel de productie:

Uitstroom in relatie tot contracten in de negen onderzochte vestigingen, 1999



Doordat de prognoses de afgelopen jaren te hoog zijn ingeschat, is er meer formatie aangesteld dan er voor de productie nodig was. Het beter afstemmen van de prognoses op de productie is onlangs doorgevoerd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de totale productie van alle vestigingen van de raad gedurende de jaren 1994 tot en met 1999 en de recent vastgestelde prognoses voor de komende jaren (2000 tot en met 2002).

	Productie					Prognoses			
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bescherming	8643	8277	8578	8527	8406	8562	8400	8100	8100
S & O	3995	3731	3674	3588	3576	3963	4100	4100	4100
Overig civiel	1049	1813	2153	2205	2710	2610	2400	2400	2400
Strafzaken	8026	8005	10939	13931	18118	21019	23000	24000	24000
Taakstraffen	3979	4408	6452	7915	9808	11004	11300	13000	13000

2.2 Instroomanalyse beschermingszaken

Landelijk tekent zich wat betreft de beschermingszaken de afgelopen vijf jaar een lichte daling af, van 8650 zaken in 1994 naar 8550 zaken in 1999. In de negen onderzochte vestigingen is de daling van het aantal beschermingszaken duidelijker, van bijna 3250 in 1996 naar 3050 in 1999 (oftewel ongeveer 7%).

Op dit moment is niet goed te voorspellen of de instroom van beschermingszaken in de toekomst zal gaan stijgen of dalen. De huidige overheveling van de intakefunctie naar BJZ en het AMK is een gecompliceerd proces, dat in principe zowel een daling als stijging van de instroom zou kunnen bewerkstelligen. Het is in ieder geval van belang dat het Hoofdkantoor en de vestigingen de fluctuaties nauwkeurig in de gaten houden.

Om verdere daling van de instroom te voorkomen is het van belang dat de vestigingen investeren in ondersteuning en begeleiding van BJZ. Door ook te blijven investeren in bestaande netwerken met andere toeleveranciers en extra investeringen te plegen in moeilijke doelgroepen, kan daling eveneens voorkomen worden en wellicht enige stijging optreden. Hiervoor is extra ontwikkel- of projectformatie nodig. Het verdient aanbeveling om hiertoe productiecapaciteit over te hevelen naar de projectformatie.

2.3 Instroomanalyse scheiding & omgang

Tot vorig jaar is het aantal S&O-zaken landelijk behoorlijk gedaald, van 3995 in 1994 naar 3576 in 1998 (oftewel, bijna 10%). In 1999 is het aantal S&O zaken plotseling weer fors gestegen en is het niveau van 1994 weer bereikt. In de negen onderzochte vestigingen zien we hetzelfde beeld. Er lijkt voorsnog geen sprake te zijn van een duidelijke dalende of stijgende tendens, maar meer van een schommeling binnen een bepaalde bandbreedte.

Er zijn geen redenen om ervan uit te gaan dat dit beeld de komende jaren wezenlijk verandert. Alle verzoeken van rechters om een rapportage bij S&O-zaken komen automatisch bij de vestigingen terecht, zodat hier geen potentiële markt aan te boren valt. Wel bestaat er een mogelijke nieuwe markt op het gebied van bemiddeling en omgangsbegeleiding, maar dit zijn taken die (formeel) nog geen deel uitmaken van de kerntaken van de vestigingen.

2.4 Instroomanalyse basisonderzoeken strafzaken

Het aantal strafzaken is de afgelopen jaren enorm sterk gestegen: in totaal van ongeveer 8.000 in 1994 naar ruim 21.000 in 1999.

Belangrijke oorzaak van deze stijging is dat de politie (en het OM) de tegen jongeren opgemaakte pv's beter melden bij de raad. Bij de negen onderzochte vestigingen ligt het meldingspercentage momenteel gemiddeld rond de 90%, terwijl dat nog maar enkele jaren geleden slechts circa 40% bedroeg. Amsterdam en Alkmaar vormen hierop een uitzondering: daar ligt dit percentage beduidend lager. Aldaar kan het aantal strafzaken derhalve nog flink stijgen. Bij de andere onderzochte vestigingen lijken echter de grenzen van de groei bereikt².

Ondanks de grote stijging, is de productie van strafzaken de afgelopen jaren toch flink achtergebleven bij de managementcontracten. De afgelopen vier jaar is de omvang van de managementcontracten in de betreffende vestigingen jaarlijks namelijk gemiddeld zo'n vijf procent harder gestegen dan het feitelijk aantal strafzaken dat is behandeld. In 1999 was de omvang van de managementcontracten voor strafzaken bij de betreffende vestigingen daardoor gemiddeld zo'n twintig procent hoger dan de feitelijke uitstroom c.q. productie. Volgens de vestigingsmanagers waren de prognoses echter niet realistisch.

De prognoses zijn daarom recent bijgesteld. Aangezien de grootste inhaalslag (qua meldingspercentage) al achter de rug is, wordt voor de komende jaren slechts een lichte productiestijging verwacht.

2.5 Instroomanalyse taakstraffen

Net als de basisonderzoeken is ook het aantal taakstraffen landelijk sterk gestegen: van een kleine 4.000 in 1994 naar ruim 11.000 in 1999. Bij de negen onderzochte vestigingen stijgt het aantal taakstraffen met name in Amsterdam. In de andere acht regio's vertoont het aantal taakstraffen, net als basisonderzoeken, echter voor het eerst een zekere stabilisatie en zelfs een lichte neiging tot daling, van 2842 in 1998 naar 2560 in 1999.

Het aantal taakstraffen lijkt evenals de strafrechtelijke basisonderzoeken de afgelopen jaren steeds meer naar een relatief maximum van honderd procent toe te groeien. Ook op dit gebied lijken de grenzen van de groei grotendeels bereikt te zijn. Ook landelijk wordt wat betreft het aantal taakstraffen voor het jaar 2000 ten opzichte van 1999 slechts een lichte stijging verwacht.

2.6 De formatie in het licht van de instroomcijfers

Geconcludeerd mag worden dat het te verwachten is dat de instroom van strafzaken en taakstraffen de komende tijd lang zo sterk niet zal stijgen als de afgelopen jaren. Dit betekent dat de productieformatie op dit gebied ook minder sterk zal moeten stijgen. Om verdere daling van de beschermingszaken te voorkomen verdient het aanbeveling om de project-c.q. ontwikkelcapaciteit uit te breiden. Deze uitbreiding van de projectcapaciteit kan eventueel geschieden door productiecapaciteit over te hevelen.

Noot 2 Een snellere stijging van de productielijn in absolute aantallen kan alleen worden gerealiseerd wanneer de politie meer processen verbaal opmaakt, oftewel wanneer de jeugdcriminaliteit stijgt en/of een groter deel van het 'dark number' van delinquente jeugdigen wordt opgepakt.

3 De invloed die de raad kan uitoefenen op de omvang van de instroom

3.1 Factoren die van invloed zijn op de instroom

De *omvang van de problematiek* waar de raad voor wordt ingeschakeld (jeugdcriminaliteit, jongeren die bescherming behoeven, problematische scheidingen waar kinderen bij betrokken zijn), hangt samen met factoren waar de raad geen invloed op kan hebben. De omvang van deze maatschappelijke problemen wordt namelijk beïnvloed door demografische gegevens zoals het aantal jongeren in het algemeen en het aantal minderjarige (al dan niet legale) allochtonen en asielzoekers in het bijzonder, het aantal echtscheidingen waar kinderen bij betrokken zijn en maatschappelijke ontwikkelingen als conjunctuurschommelingen, werkloosheid etc.

De raad kan ook slechts beperkt invloed uitoefenen op de mate waarin zaken gemeld worden bij de eerste lijns instanties (de politie, BJZ, het AMK e.d.). De omvang van het zogenaamde "*dark number*" wordt bij strafzaken onder meer beïnvloed door de aangiftebereidheid, het ophelderingspercentage en de laagdrempeligheid en kwaliteit van de dienstverlening van de politie. Bij beschermingszaken spelen de houding van ouders, de mate waarin problemen worden gesignaleerd en gemeld, de laagdrempeligheid en bekendheid van de eerste lijns organisaties en de kwaliteit van hun dienstverlening een cruciale rol. Dit zijn factoren die primair door de eerste lijns organisaties zelf beïnvloed kunnen worden en niet zozeer door de raad.

De raad kan echter wel direct invloed uitoefenen op het *meldingspercentage*: het aantal zaken dat door de eerste lijns instanties doorverwezen c.q. gemeld wordt aan de raad. Het meldingspercentage wordt namelijk beïnvloed door de omvang van de personele capaciteit en de prioriteitsstelling van de raad en de kwaliteit van de samenwerking tussen de raad en de ketenpartners.

Verder wordt de instroom beïnvloed door de mate waarin de raad inspeelt op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften. Geconcludeerd kan worden dat de belangrijkste instrumenten die de raad heeft om de instroom te beïnvloeden (capaciteit, prioriteitsstelling, visie op samenwerking en nieuwe markten) eigenlijk algemene beleidsinstrumenten zijn. Deze dienen niet alleen ingezet te worden met het oog op het verbeteren van de kwantiteit, maar ook om de kwaliteit van de dienstverlening van de raad te behouden en te verbeteren.

3.2 Capaciteit en prioriteiten

Goede prognoses over de instroom vormen de basis van het berekenen van de benodigde formatie. Omgekeerd bestaat er echter ook een verband: de capaciteit is van invloed op de instroom. Te veel capaciteit blijkt tot te lange doorstroomtijden te leiden, wat de kwaliteit vermindert, ketenpartners irriteert en de instroom daardoor kan verminderen. Te weinig capaciteit kan eveneens een negatief effect hebben op de kwaliteit en daardoor de instroom verminderen. Een goede bandbreedte voor de formatie is dus van belang.

Omdat de formatie sterker is gestegen dan de productie, wordt geadviseerd om de productieformatie minder sterk te laten stijgen dan de afgelopen jaren.

Om (extra) investering in ondersteuning van BJZ, participatie in netwerken, preventieprojecten rond moeilijke doelgroepen en het actief inspelen op nieuwe maatschappelijke behoeften (bemiddeling, omgangsbegeleiding) mogelijk te maken, verdient het echter wel aanbeveling om de project- c.q. ontwikkelcapaciteit uit te breiden. Dit kan eventueel geschieden door productiecapaciteit over te hevelen.

Het zal duidelijk zijn dat naast de capaciteit, ook de gestelde prioriteiten van invloed zijn op de instroom. Momenteel is de raad door het Ministerie opgedragen om meer aandacht te besteden aan een zeer moeilijk te bereiken doelgroep: minderjarige Antillianen. Door hier extra capaciteit voor vrij te maken, kan de instroom van deze zaken (iets) vergroot worden. Als echter hiervoor capaciteit onttrokken zou worden die gericht is op het uitvoeren van andere kerntaken, bestaat het risico dat de instroom op andere gebieden wat afneemt. Indien er prioriteiten worden gesteld, dient dus gewaakt worden voor het effect dat de prioriteit en daarmee de instroom elders daalt.

3.3 Samenwerking met de ketenpartners

Met name bij strafzaken en beschermingszaken bereiken niet alle potentiële raadszaken die de ketenpartners hebben, de raad.

Bij *strafzaken* is het meldingspercentage van de politie weliswaar sterk verbeterd, maar er is bij de meeste vestigingen nog geen sprake van dat alle pv's door de politie aan de raad gemeld worden. Door het protocolliseren van de meldingsprocedure en het geven van voorlichting kan het meldingspercentage nog wat verder opgehoogd worden. Er zou zelfs overwogen kunnen worden om, anticiperend op de toenemende behoefte bij ketenpartners aan een versnelling van de strafrechtelijke procedure (lik op stuk), de meldingsprocedure ultiem te verkorten door niet te wachten tot de politie heeft gemeld, maar te organiseren dat de raad zelf, bij voorkeur op digitale wijze, de p.v.'s kan 'ophalen'. Verder is via het bewerken van andere ketenpartners als de politie, met name nieuwe toeleveranciers als leerplichtambtenaren en de spoorwegpolitie, over de hele linie nog een lichte stijging te realiseren.

Ook bij *beschermingszaken* kan de doorverwijzing geoptimaliseerd worden door het protocolliseren van de doorverwijzingsprocedure van BJZ's, AMK's en eventuele andere toeleveranciers. Verder moet de raad blijven investeren in haar (buurt)netwerken met andere toeleveranciers, aangezien anders het risico bestaat dat bepaalde toeleveranciers de weg naar de raad via BJZ of AMK niet meer kunnen vinden, waardoor de instroom daalt. BJZ heeft immers momenteel nog niet zulke netwerken weten op te bouwen. Het Hoofdkantoor dient in dit verband een heldere beleidsvisie te ontwikkelen op de rol van de raad bij het ondersteunen van BJZ en het goed begeleiden van de overgang van de intakefunctie.

Overigens heeft samenwerking ook andere functies dan het vergroten van de instroom. Sterker nog: het intensiveren van samenwerking, bijvoorbeeld door meer te participeren in preventieprojecten, kan zelfs leiden tot een afname van de instroom.

Naast samenwerking op uitvoerend niveau is ook meer samenwerking op beleidsniveau wenselijk, zodat de prognoses van de ketenpartners op elkaar kunnen worden afgestemd. Er worden op dit moment voorzichtig stapjes gezet op weg naar ketenbeheer. De raad dient zich te bezinnen op haar bijdrage aan het stimuleren van ketenbeheer.

3.4 Inspelen op nieuwe ontwikkelingen en behoeften

Het Landelijk Managementteam (LMT) van het Hoofdkantoor speelt momenteel niet actief in op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften. Indien het LMT dit meer zou doen, zou de markt van de raad vergroot kunnen worden. Zo doen klanten op het gebied van scheiding en omgang in bepaalde gevallen momenteel tevergeefs een beroep op de raad. Er blijkt een maatschappelijke vraag te zijn naar bemiddeling en omgangsbegeleiding, "producten" die de raad (officieel) niet levert. Het verdient aanbeveling dat het LMT duidelijke beleidskeuzen maakt ten aanzien van deze twee producten. Indien gekozen wordt om deze producten te gaan verzorgen, zal dit leiden tot een toename van de instroom van een nieuw soort zaken. Indien hiervoor wordt gekozen, is het overigens van belang om een actieprogramma op te stellen en extra formatie vrij te maken. Ook indien de keuze valt op het overhevelen van deskundigheid aan een meer geëigende instantie gedurende een bepaalde overgangssituatie, dient hiervoor, samen met de betrokken netwerkpartners, een plan gemaakt te worden en ook deze keuze zal extra (ontwikkel)formatie vergen.