



Samenvatting

Evaluatie pilot landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtsketen

Oberon Nauta
Lotte Loef

Samenvatting

Evaluatie pilot landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen

Amsterdam, 13 oktober 2010

Oberon Nauta
Lotte Loef

Met medewerking van:
Paul Hulshof
Nelleke Hilhorst

Colofon

Besteladres:
DSP-groep, Van Diemenstraat 374, 1013 CR Amsterdam
T 020 – 625 75 37 www.dsp-groep.nl

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

© 2010 WODC, ministerie van Justitie. Auteursrecht voorbehouden.

Samenvatting

Inleiding

In de periode oktober 2009 tot en met maart 2010 heeft in district 10 van de politieregio Rotterdam-Rijnmond en district Heuvelrug van de politieregio Utrecht de pilot voor het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) plaatsgevonden. Hoofddoelen van het LIJ zijn recidive onder delinquente jongeren terugdringen en voor hen gezonde opgroei- en opvoedomstandigheden bevorderen. Deze doelen worden binnen het LIJ bereikt door de 'Wat Werkt' beginselen systematisch in de werkwijze van de hele keten te verankeren, en selectie-, screenings- en diagnostische instrumenten in te zetten die het mogelijk maken voor de ketenpartners verder te bouwen op de informatie die al eerder in de keten verzameld werd.

Kort samengevat komt het LIJ erop neer dat de betrokken ketenpartners in de verschillende fasen van het strafproces de jongere selecteren, screenen en diagnosticeren, en de rechterlijke macht informeren over de uitkomsten, ten behoeve van haar besluitvorming.

Aan het begin van het strafproces vult de politie voor iedere jongere die wordt aangehouden het kerndeel preselectie in. Dit instrument wordt gebaseerd op statische informatie uit onder andere het (strafrechtelijke) verleden van de jongere en berekent de kans op recidive. Voldoet de jongere aan de Halt-criteria dan wordt hij doorverwezen naar Bureau Halt waar vervolgens het Halt-signaleringsinstrument wordt afgenomen. Wordt de jongere vervolgd dan neemt de Raad, afhankelijk van het type strafproces (ambulant, intramuraal) en het door de politie berekende recidiverisico, een selectie-instrument af. Dit kan het selectie-instrument 2A zijn wanneer sprake is van vroeghulp of wanneer de politie een midden risico vaststelt, of 2B wanneer sprake is van een hoog risico of wanneer een Raadkamerzitting gepland wordt voor de vordering gevangenhouding. Het instrument heeft tot doel om van de groep jongeren met een midden recidiverisico op basis van het kerndeel preselectie het recidiverisico nader te onderzoeken op basis van een beperkte aantal sterk voorspellende dynamische criminogene factoren. Het selectie-instrument 2B heeft tot doel alle criminogene factoren te beschrijven en het niveau van de criminogene behoefte vast te stellen. Beide selectie-instrumenten zijn bedoeld om ook de zorgsignalen van de jongere te identificeren. Ook Bureau Jeugdzorg (jeugdreclassering) en de Justitiële Jeugdinstelling kunnen de instrumenten 2B afnemen of updaten. Hun definitieve rol was ten tijde van de pilot nog niet vastgesteld.

In opdracht van Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) heeft DSP-groep een procesevaluatie verricht die tot doel had vast te stellen op welke wijze de formele opzet van het LIJ in de praktijk navolging krijgt en welke wijzigingen (*organisatorisch en inhoudelijk*) aangewezen lijken alvorens de pilot te verbreden.

Voor de evaluatie zijn verschillende methoden van onderzoek gebruikt. Zo vonden 42 interviews plaats met vertegenwoordigers van de bij het LIJ betrokken ketenpartners en werd tijdschrijfonderzoek verricht bij de politie, de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en Bureau Halt. Ook werd analyse verricht op

een registratiesysteem (LIJ-monitor) van het projectteam van de pilot waarin verschillende gegevens van alle pilotzaken geregistreerd worden. Daarnaast werden diverse documenten bestudeerd.

Beperkingen van het onderzoek

Doel van de pilots was niet alleen de werking en het gebruik van het LIJ in de praktijk vast te stellen maar ook om het instrumentarium door te ontwikkelen. Dat laatste is van invloed geweest op de procesevaluatie. Doorgaans wordt de programma-integriteit van een project namelijk getoetst door de praktijk te vergelijken met de formele beschrijving van de opzet van het programma. Bij de LIJ-pilots deed zich echter het probleem voor dat de formele opzet bij aanvang van de pilot nog niet volledig vaststond. Om toch systematisch de programma-integriteit vast te stellen is binnen de procesevaluatie gekozen om de beschrijving van de formele opzet van LIJ te ontleen aan de handleidingen van september 2009. Deze keuze had echter wel tot gevolg dat binnen de evaluatie afwijkingen in de praktijk van de formele opzet niet zonder meer konden worden toegeschreven aan een tekort aan programma-integriteit. Er kon immers ook sprake zijn van een doorontwikkelde manier van werken sinds september 2009.

Dit probleem is ten dele opgelost door een beoordelingskader te hanteren. Met het beoordelingskader is per afwijking vastgesteld in hoeverre deze verandering geen afbreuk deed aan de tijdigheid, de doelmatigheid en/of de rechtsgelijkheid. In zoverre de afwijking afbreuk deed aan één van deze drie beginselen werd de afwijking beschouwd als een omissie van het LIJ. Echter niet voor alle afwijkingen kon worden vastgesteld of deze afbreuk deden aan de formele opzet, omdat voor de beantwoording van deze vraag een effectevaluatie nodig is. Een effectevaluatie van het LIJ zal pas later plaatsvinden.

Onderzoeksbevindingen

Programma-integriteit

De procesevaluatie laat zien dat de richtlijnen van het LIJ niet overal consequent worden opgevolgd. Een deel van de afwijkingen is in overeenstemming met het beoordelingskader in de zin dat zij geen afbreuk doen aan de doelmatigheid, rechtsgelijkheid en/of de tijdigheid. Zo is het bijvoorbeeld goed verdedigbaar dat in zaken waarin het Openbaar Ministerie (OM) besluit tot vervolging van een jongere die volgens de taxatie door de politie een laag risico vormt, er toch, in weerwil van de oorspronkelijke richtlijnen, een raadsonderzoek (2A) wordt afgenomen. Ook het besluit geen vervolgonderzoek te verrichten in sepotzaken, terwijl de taxatie door de politie een hoog risico uitwees, is vanuit doelmatigheidsperspectief gerechtvaardigd.

De procesevaluatie legde echter ook verschillende situaties bloot waarbij geen goede redenen voor handen waren de richtlijnen niet op te volgen. Vooral de tijdigheid waarmee de politie Rotterdam-Rijnmond het kerndeel preselectie invult baart zorgen en draagt er aan bij dat de validiteit en betrouwbaarheid van de risicotaxatie van de Raad in deze pilotregio onder druk staat.

Uit de evaluatie blijkt dat degenen die de verschillende modules afnemen degenen zijn die in de formele opzet van het LIJ ook beoogd worden. Alleen bij de politie wordt het invullen van het kerndeel preselectie niet belegd bij de kwaliteitscontroleur maar bij andere functionarissen. Deze functiewisseling lijkt echter niet in strijd met de uitgangspunten van het LIJ, omdat andere functionarissen ook goed in staat zijn het LIJ toe te passen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat een aantal werkprocessen ook ten tijde van de pilot nog in ontwikkeling was. Medio mei 2010 bleken de rol van de jeugdreclassering en die van de JJI nog onderwerp van bespreking. De toetsing van de programma-integriteit van deze ketenpartners heeft zodoende niet plaatsgevonden.

Bereik van de doelgroep

Binnen de pilots werd het overgrote deel van de beoogde doelgroep bereikt. Dat wil zeggen dat bijna alle jongeren, die woonden en werden aangehouden in de districten die deelnamen aan de pilot, de verschillende van toepassing zijnde instrumenten werden afgenomen. Op deze regels werd een beperkt aantal uitzonderingen geconstateerd. In de pilot Rotterdam werd bij aangehouden jongeren, van wie de politie in overleg met het parket besloot tot het seponeren van hun zaak (niemand weg zonder overleg), geen kerndeel preselectie opgemaakt. Voorts nam de Raad Rotterdam geen LIJ af bij pupillen van de jeugdreclassering locatie Westblaak, omdat medewerkers van deze BJZ-locatie niet waren getraind in het werken met het landelijk instrumentarium. Ook pupillen van de William Schrikkergroep werden in deze pilotregio door de Raad niet onderzocht met het LIJ (maar met de BARO), omdat hun verstandelijke beperking de afname van de LIJ-vragenlijst bemoeilijkte. In Utrecht waar men in beginsel deze doelgroep wel bevroeg met de LIJ vragenlijst, oordeelde men overigens ook dat het instrumentarium voor zwakbegaafde jongeren minder geschikt is.

Voorts bleek uit de evaluatie dat de Raad niet in staat was ook in de weekenden consequent het LIJ af te nemen bij jongeren aan wie zij in het kader van een IVS vroeghulp verleenden. Reden hiervoor is dat niet alle leden van de weekendpiketdienst getraind waren in het gebruik van het nieuwe diagnostische instrumentarium. Evenmin werden jongeren, die binnen de pilot in bewaring zijn gesteld tijdens de looptijd van het onderzoek, in de daartoe geëigende situaties door de JJI's bevroegd. De oorzaak hiervoor is gelegen in een zeer geringe instroom van pilotzaken en onvolledige overdracht van informatie door de Raad aan de jeugdinrichting.

De overige categorieën jongeren in de pilot (en dat is in aantal de overgrote meerderheid van de zaken) wordt wel bereikt met het LIJ.

Bij de jongeren die worden bereikt met het LIJ wordt in ongeveer een derde van de zaken een andere module afgenomen dan de uitkomsten van de risicotaxatie van de politie voorschrijft. De afwijkingen zijn doorgaans goed gemotiveerd en dragen bij aan een doelmatige hantering van het LIJ.

Samenwerking

Het LIJ heeft ondermeer tot doel de informatieverzameling tussen de ketenpartners doelgerichter en efficiënter te maken. Uit de procesevaluatie blijkt echter dat de samenwerking tussen de ketenpartners in de voorgaande jaren al naar tevredenheid was en dat het LIJ deze goede samenwerking nauwelijks beïnvloed heeft. Qua informatieoverdracht heeft het LIJ wel duidelijk tot een verbetering geleid. Zo zorgen de eenduidigheid in het instru-

mentarium en de technische infrastructuur van het LIJ ervoor dat binnen de pilot diagnostische informatie efficiënt binnen de keten doorgegeven wordt. Hierdoor kunnen ketenpartners eenvoudiger dan vroeger gebruik maken van gegevens die eerder in de keten verzameld werden. Uitzondering op deze situatie vormt Bureau Halt die geen toegang heeft tot de digitale infrastructuur van het LIJ.

Tijdsinvestering

De tijdsinvestering verschilt per ketenpartner en per module. Voor de politie werd op basis van tijdschrijfonderzoek ca. 26 minuten berekend voor het invullen van het kerndeel preselectie. Vooral het bevragen van de verschillende informatiesystemen kostte veel tijd.

Omdat beoogd wordt deze bevraging (deels) te automatiseren neemt de tijdsinvestering vermoedelijk (fors) af. De tijdsinvestering blijft echter netto omdat het kerndeel preselectie geen andere politieactiviteit vervangt en zodoende volledig als meerwerk moet worden beschouwd.

Uit het tijdschrijfonderzoek dat verricht werd bij de Raad blijkt dat de tijdsinvestering wisselt per module. Voor de module 2A werd rond de zes en een half uur berekend, terwijl de module 2B bijna elf uur vereist. Afgaand op de uitkomsten van het tijdschrijfonderzoek levert 2A geen tijdswinst op ten opzichte van de BARO, eerder lijkt sprake van een lichte toename van de tijdsinvestering. Afgaand op de ervaring van de geïnterviewde raadsonderzoekers is echter met de afname van 2A niet meer tijd gemoeid dan met de BARO of levert het LIJ juist tijdswinst op. Het verschil voor 2A tussen het tijdschrijfonderzoek en de persoonlijke ervaring wordt mogelijk verklaard door het relatief beperkte aantal observaties waarop het tijdschrijfonderzoek gebaseerd is. Dit relatief kleine aantal zorgt voor een zekere mate van onnauwkeurigheid.

Voor 2B kon niet op basis van tijdschrijven worden vastgesteld of sprake is van een veranderde tijdsinvestering omdat geen tijdschrijfregistraties voor USO's hebben plaatsgevonden. De geïnterviewde raadsonderzoekers oordelen echter overwegend dat de voor 2B benodigde tijd vergelijkbaar is met de voor de USO benodigde tijd.

Uit de procesevaluatie blijkt echter ook dat 2B wordt toegepast ter voorbereiding op Raadkamerzittingen, terwijl voor die situatie in het verleden vaak volstaan werd met de afname van een reguliere BARO. In die situatie is duidelijk sprake van een flinke toename van de tijdsinvestering.

De tijdsinvestering van Bureau Halt in de afname van het Halt-signaleringsinstrument bedraagt ongeveer een half uur. Door de Haltmedewerkers wordt deze investering niet als een zware belasting beschouwd.

De tijdsinvestering van de jeugdreclassering is binnen deze evaluatie vanwege het geringe aantal zaken niet vastgesteld met behulp van tijdschrijfregistratie. In de interviews hebben de jeugdreclasserders echter naar voren gebracht dat zij verwachten dat de module 2B een forse tijdsinvestering vergt, zeker wanneer deze wordt vergeleken met de oude situatie waarin zij werkten met de afname van 'Washington Prescreen'.

De JJI-en deden binnen de looptijd van de evaluatie nog geen ervaring op met het LIJ.

Overlap tussen de modules van het instrumentarium

Het LIJ kent voor de verschillende fasen van het strafproces verschillende modules (kerndeel preselectie, 2A en 2B). De informatie die in de preselectiefase door de politie wordt verzameld is grotendeels afkomstig uit de politie-registratiesystemen (BVH en HKS) en het GBA. Het gaat hier om niet-multi-interpretabele feiten. In de selectiefase wordt in aanvulling op de informatie uit het strafrechtelijke verleden van de jongere nieuwe informatie verzameld over diens leefomstandigheden. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van verschillende informanten (kind, ouders, school) vragenlijsten en informatie uit bestaande dossiers waarin de jongere opgenomen is.

Tussen de modules bestaat in formele zin overlap. In zowel het kerndeel preselectie en in de selectiemodules (2A en 2B) zijn de persoonsgegevens van de jongere en de uitkomsten van de risicotaxatie van het kerndeel preselectie opgenomen. Deze overlap van informatie is echter zeer gering. Bovendien hoeft deze informatie bij de modules in de selectiefase niet opnieuw verzameld te worden, maar wordt deze in de selectiemodules overgenomen uit de preselectie.

Ook tussen module 2A en 2B bestaat formeel overlap. Module 2B is namelijk een uitgebreide 2A module en bevat zodoende naast aanvullende gegevens dezelfde informatie als 2A. De facto bestaat deze overlap echter niet omdat de informatie uit 2A bij vervolgafname van 2B niet opnieuw verzameld en of uitgevraagd hoeft te worden. Als voorafgaand aan de afname van module 2B nog geen 2A is afgenomen wordt wel een volledige informatieverzameling uitgevoerd.

Naast overlap tussen de LIJ modules kan ook overlap bestaan met andere risicotaxatieinstrumenten die binnen de strafrechtketen wordt gehanteerd. Van een dergelijke overlap lijkt sprake bij 2B en de SAVRY. De SAVRY wordt in het kader van YOUTURN afgenomen en is bedoeld als hulpmiddel voor professionele beoordelaars bij het inschatten van (en het doen van uitspraken over) het geweldsrisico bij jongeren. Afname van het risicotaxatieinstrument vindt in beginsel plaats wanneer een jongere langer dan 6 weken in een JJI verblijft. Volgens de formele opzet van het LIJ wordt echter bij ontslag uit de JJI, na een verblijf van langer dan 6 weken, ook het instrument 2B door de JJI geactualiseerd. Omdat beide instrumenten ten dele dezelfde onderwerpen kennen, ten dele eenzelfde doel beogen en niet noodzakelijkerwijs volgtijdelijk worden afgenomen lijkt hier sprake van feitelijke overlap.

Gebruikersoordeel

Binnen de procesevaluatie is de betrokken ketenpartners gevraagd naar hun ervaringen met het LIJ en hun oordeel over de meerwaarde van het instrumentarium ten opzichte van de oude situatie. Uit het onderzoek blijkt dat de ervaring per ketenpartner verschilt en soms ook per ketenpartner per pilot-regio. In algemene zin bleek echter dat de politie het LIJ niet ervoer als een ondersteuning van haar primaire proces maar wel de meerwaarde voor de ketensamenwerking onderkende. De Raad oordeelde overwegend positief over het LIJ terwijl de jeugdreclassering sterk wisselend oordeelde. Bureau Halt oordeelde gemiddeld genomen positief over het Halt-singaleringsinstrument. De JJI's hadden zich nog geen oordeel gevormd over het LIJ, omdat zij gedurende de looptijd van de pilot geen zaken afhandelden. Ook het NIFP deed slechts heel beperkt ervaring op met het LIJ.

Het oordeel van het OM verschilde per pilotregio waarbij het oordeel in Rotterdam beduidend minder positief was dan in Utrecht. Met name de overkoepelende doelstelling van het LIJ (terugdringen recidive) werd door één van de respondenten van het OM in eerstgenoemde pilotregio te ambitieus bevonden.

Van de zijde van jeugdrechters werd alleen in de pilotregio Rotterdam over het LIJ geoordeeld (in Utrecht zijn er wel pilotzaken voor de rechter gekomen, maar de Rechtbank Utrecht heeft deze pilotzaken niet geïdentificeerd en kan er daarom geen uitspraken over doen). Daar was men van mening dat de rapportages die het LIJ opleveren goed geschikt zijn om de afdoening op te baseren. Of het LIJ ook daadwerkelijk een verbetering was ten opzichte van de oude situatie zou volgens de geïnterviewde rechters moeten blijken uit een effectevaluatie.

Bijstellingen opzet LIJ

Binnen de procesevaluatie is onderzocht of en zo ja welke bijstellingen van het LIJ op dit moment aangewezen lijken alvorens de pilot te verbreden. Deze inventarisatie leverde een lijst met technische en procesmatige onvolkomenheden op die aan het projectteam van het LIJ zijn overhandigd. In bijlage 1 geeft de projectleider van de pilot per geconstateerd knelpunt weer of en zo ja op welke wijze op het punt actie wordt ondernomen.