

Samenvatting

Evaluatie pilot landelijk instrumentarium jeugdstrafrechterketen.
Situatie tot 15 januari 2011

Oberon Nauta
Lotte Loef

Samenvatting

Evaluatie pilot landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen. Situatie tot 15 januari 2011

Amsterdam, 12 maart 2011

Oberon Nauta
Lotte Loef

Met medewerking van:
Marga van Aalst
Nelleke Hilhorst

Samenvatting

Inleiding

In de periode 15 oktober 2010 tot en met februari 2011 heeft in district 9 en district 10 van de politieregio Rotterdam-Rijnmond en district Heuvelrug en district Binnensticht 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 door het Openbaar Ministerie vervolgd dan neemt de Raad, ongeacht de uitkomsten van het kerndeel preselectie, het selectie-instrument 2A af. Afhankelijk van de score op het zogenaamde dynamische risicoprofiel, of wanneer de officier de inbewaringstelling vordert, wordt het selectie-instrument 2B afgenomen.

Het instrument 2A heeft tot doel om, voor de jongeren die worden vervolgd, het recidiverisico nader te onderzoeken op basis van een beperkt 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 de jeugdreclassering (Bureau Jeugdzorg en de William Schrikker Groep) kan het instrument 2B afnemen of updaten. Zij doen dit wanneer een aangehouden jongere al onder toezicht van hen staat. Voor het invullen van 2B maken zij naast gesprekken met de jongere en diens ouders ook gebruik van de informatie die door de Raad in het kader van 2A is verzameld.

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 landelijk uit te rollen.

Voor de evaluatie zijn verschillende methoden van onderzoek gebruikt. Zo vonden 41 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 verder te kunnen ontwikkelen. Dat laatste is van invloed geweest op de procesevaluatie. Doorgaans wordt de programma-integriteit van een project getoetst door de praktijk te vergelijken met de formele beschrijving van de opzet van het programma. Bij de LIJ-pilots deed zich het probleem voor dat de formele opzet bij aanvang van de pilot nog niet volledig vaststond. Om toch de programma-integriteit van het LIJ te kunnen beoordelen, is bij deze evaluatie, in overleg met de begeleidingscommissie, de keuze gemaakt om de praktische uitvoering van het LIJ af te zetten tegen de formele werkwijze zoals deze in september 2010 voorafgaand aan de start van de tweede pilot beschreven was in de handleidingen en beschrijvingen van de werkprocessen.

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 2010.

Dit probleem is ten dele opgelost door een beoordelingskader te hanteren. Met het beoordelingskader is per afwijking vastgesteld in hoeverre deze al dan niet afbreuk deed aan de rechtzekerheid, 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 grotendeels worden opgevolgd. Daar waar wel sprake was van afwijking bleek de achterliggende reden vaak goed te verdedigen. Zo wordt bijvoorbeeld afgezien van een onderzoek wanneer de Officier van Justitie besluit tot het seponeren van de zaak of een transactie aanbiedt waardoor geen verdere bemoeienis van de Raad meer nodig is. Soms wordt echter juist wel onderzoek gedaan terwijl de beslisregels dit niet voorschrijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie dat een jongere in werkelijkheid meer antecedenten heeft dan in de preselectie zijn meegewogen. Dit deed zich bijvoorbeeld voor wanneer

voor een jongere één proces-verbaal werd opgemaakt dat betrekking had op meerdere feiten.

De procesevaluatie legde echter ook een aantal situaties bloot waarbij geen goede redenen voor handen waren de richtlijnen niet op te volgen. Zo werd soms in weerwil van de beslisregels toch een (volledige) 2B afgenomen omdat de afspraken onvoldoende bekend waren bij de raadsonderzoekers.

Voorts blijkt dat de Raad soms onderzoek verricht in zaken waarvoor volgens de afspraken de jeugdreclassering 2B zou moeten afnemen.

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 maart 2011 bleek de definitieve taakverdeling tussen Raad en jeugdreclassering nog onderwerp van bespreking.

Bereik van de doelgroep

Binnen de pilots werd het overgrote deel van de beoogde doelgroep bereikt. Dat wil zeggen dat bij 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. Zo bleek de Raad niet in staat in de weekeinden 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 niet alle jongeren, die binnen de pilot in bewaring zijn gesteld, vanwege logistieke problemen, in de daartoe geëigende situaties door de Raad of de jeugdreclassering bevraagd.

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 kwart van de zaken een andere module afgenomen dan de uitkomsten van het dynamisch risicoprofiel of de beslisregels voorschrijven. De afwijkingen zijn doorgaans goed gemotiveerd en dragen bij aan een doelmatige hantering van het LIJ. Het gaat daarbij ondermeer om zaken waarin de officier van justitie besluit tot seponeren van een zaak waardoor aanvullend onderzoek niet meer nodig is. Het gaat ook om zaken waarvan tijdens het justitieel casusoverleg in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek 2A ernstige zorgen werden geconstateerd, zodat alsnog besloten werd tot aanvullend onderzoek.

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 ja-

ren 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 instrumentarium 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 8'55 minuten berekend voor het invullen van het kerndeel preselectie.

Omdat beoogd wordt deze bevraging verder 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.

Afgaand op de uitkomsten van tijdschrijfonderzoek dat eerder in 2010 werd verricht en interviews met raadsonderzoekers, levert het gebruik van 2A door de Raad in de pilot vermoedelijk geen tijdswinst op ten opzichte van de BARO. Er lijkt eerder sprake van een lichte toename van de tijdsinvestering.

Voor 2B kon niet op basis van tijdschrijven worden vastgesteld of sprake is van een veranderde tijdsinvestering, omdat geen tijdschrijfregistraties voor Uitgebreide Strafonderzoek (USO) hebben plaatsgevonden. De geïnterviewde raadsonderzoekers oordelen echter dat de voor 2B benodigde tijd beduidend minder is dan de voor de USO benodigde tijd.

Uit de procesevaluatie blijkt echter ook dat 2B wordt toegepast in situaties waar 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, vanwege het geringe aantal zaken, binnen deze evaluatie 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'.

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 selectiefase door de politie wordt verzameld, is grotendeels afkomstig uit de politionele 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 vervolgfname 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 risicotaxatie-instrumenten die binnen de strafrechtketen worden gehanteerd. Van een dergelijke overlap is 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 risicotaxatie-instrument vindt in beginsel plaats wanneer een jongere langer dan 6 weken in een justitiële jeugdinstelling (JJI) verblijft. 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.

Ook wordt zowel in het kader van YOUTURN als 2B de SDQ-vragenlijst afgenomen. Dankzij nieuwe werkafspraken wordt echter gebruik gemaakt van de resultaten van de partij die als eerste de SDQ afnam. Van dubbelwerk is zodoende geen sprake.

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 pilotregio. 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 en de JJI-en oordeelden gemiddeld genomen positief over het LIJ. Het NIFP deed slechts heel beperkt ervaring op met het LIJ, maar oordeelde wisselend.

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 het LIJ neutraal tot positief beoordeeld. Men was van mening dat de rapportages die het LIJ oplevert 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.

Kwaliteit adviezen besluiten

Hoewel wisselend geoordeeld wordt over de meerwaarde voor het eigen werkproces, zijn de ketenpartners overwegend van mening dat het LIJ in beginsel leidt tot adviezen en beslissingen die meer wetenschappelijk onderbouwd zijn. De ketenpartners die een onderzoek- en adviesrol spelen (Raad en jeugdreclassering) vinden het LIJ hierin duidelijk een verbetering ten opzichte van de oude werkwijzen.

De beslissende ketenpartners (OM en rechtbank) ervaren deze meerwaarde ook, maar benadrukken dat het definitieve oordeel pas in de toekomst geveld kan worden.

Onverwachte effecten en veranderingen

Het aantal onbedoelde effecten van het LIJ is relatief beperkt gebleven. Wel heeft de pilot duidelijk gemaakt dat verschillende werkprocessen binnen de jeugdstrafrechtketen onderling niet goed afgestemd zijn. Sommige daarvan worden op dit moment aangepakt, andere blijken lastiger te wijzigen en kunnen uitsluitend via commitment van de hoogste bestuurslaag worden bijgesteld.

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 landelijk uit te rollen. Deze inventarisatie leverde een lijst met technische en procesmatige onvolkomenheden op die aan het projectteam van het LIJ zijn overhandigd.

DSP-groep doet in deze rapportage verslag van de procesevaluatie van de tweede pilot Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ). De evaluatie werd uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC). Het veldwerk vond plaats in periode november 2010 – 15 januari 2011.