

Het gebruik van het Cliëntvolgsysteem- Jeugdcriminaliteit

P. van Amersfoort, O. Nauta, Y. van Heerwaarden, m.m.v. B. van Dijk
DSP-groep, Amsterdam, 2002

Bestellingen: DSP-groep, tel. 020 6257537, fax 020 627 4759, e-mail: dsp@dsp-groep.nl
Kenmerk: **EWB 02.078**

Samenvatting

Doel, onderzoeksvragen en opzet

In het kader van de aanpak van jeugdcriminaliteit adviseerde de commissie van Van Montfrans ('Met de neus op de feiten', 1994) onder andere om tot een cliëntvolgsysteem te komen. Het Cliëntvolgsysteem-Jeugdcriminaliteit (CVS-JC) biedt de mogelijkheid voor de politie, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming om inzicht te verkrijgen in de diverse registraties van (eerdere) contacten met de jeugdige criminelen. In opdracht van het WODC van het Ministerie van Justitie heeft DSP-groep een onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van het CVS-JC. In dit onderzoek staat de vraag naar het huidige gebruik van het CVS-JC en de toekomst van dit systeem centraal. De probleemstelling van dit onderzoek is:

Welke kenmerken en factoren bepalen het huidige gebruik van het CVS-JC en hoe kan gewerkt worden naar een gewenst (optimaal) gebruik van dit systeem?

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden is een vijftal onderzoeksvragen gehanteerd:

- Aan welke informatie hebben de betreffende partners behoefte?
- Welke eisen stellen de gebruikers/ partners aan deze informatie?
- Hoe verlopen het werkproces, de informatievoorziening en de onttrekking van gegevens bij de verschillende gebruikers?
- Welke succes- en faalfactoren doen zich voor bij de betreffende partners bij het gebruik van het CVS-JC?
- Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om het gebruik van het CVS-JC te optimaliseren?

Het onderzoek heeft uit drie verschillende onderdelen bestaan:

- In de eerste plaats is aan de hand van bronnenonderzoek inzicht verkregen in de richtlijnen die zijn vastgesteld met betrekking tot een gewenst gebruik van het CVS-JC door de betreffende instanties. Hierbij is ook onderzoek gedaan naar de totstandkoming van het systeem.
- Vervolgens is gekeken naar de inhoud van het CVS-JC. De verkregen informatie heeft voornamelijk inzicht gegeven in het gebruik van het systeem qua intensiteit en de vulling ervan.
- Tenslotte is een vijftigtal interviews gehouden met sleutelfiguren in de betreffende organisaties. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen informatiegebruikers en betrokken functionarissen op tactisch en strategisch niveau.

Om binnen beperkte tijd een zo representatief mogelijk beeld te krijgen is het onderzoek uitgevoerd in zes gebieden: Leeuwarden, Almelo, Haarlem, Utrecht, Rotterdam en Den Bosch. Binnen deze gebieden zijn alle betrokken partijen geïnterviewd.

Conclusies en aanbevelingen

Het algemene doel van het CVS-JC zoals dat bij de start werd geformuleerd was om een historisch en actueel strafrechtelijk CV-tje van personen te registreren in een systeem dat door alle aangesloten organisaties gevoed en bevraagd kan worden. In de vertaling naar het gebruik binnen de werkprocessen is men weinig concreet geweest. Iedere organisatie, en daarbinnen ieder werkgebied, heeft zijn eigen betekenis toegekend aan het systeem. Dit heeft zich vertaald in verschil in gebruik. Binnen het ene werkgebied wordt het CVS-JC regelmatig geraadpleegd, terwijl het elders nauwelijks bevraagd wordt. Dit wordt vooral bepaald door de mate waarin het aan de eis voldoet dat het óf werk uit handen neemt óf dat het relevante informatie oplevert. Aan deze eis wordt lang niet altijd voldaan.

Hier zijn verschillende redenen voor:

- *De aanwezigheid van alternatieve informatiebronnen die vergelijkbare of betere informatie over de verdachte verschaffen dan het CVS-JC.* De politie en het OM zijn vaak van mening dat zij, dankzij hun eigen systemen, reeds over een goede informatiepositie beschikken en dat een extra CVS-JC bevraging nauwelijks nieuwe feiten boven water brengt.
- *De aanwezigheid van structurele overlegmomenten voor de ketenpartners, beperkt de meerwaarde van het CVS-JC.* Hechte samenwerking tussen de ketenpartners vereenvoudigt de kennisoverdracht. Daar waar bijvoorbeeld eenvoudig informatie kan worden aangevraagd bij de andere partners, blijkt raadpleging van het CVS-JC geringer.
- *De ervaringen met de informatie in het systeem met betrekking tot volledigheid en betrouwbaarheid zijn niet positief.* De geïnterviewde gebruikers zijn doorgaans van mening dat de informatie in het CVS-JC onbetrouwbaar is. Ongeacht het feit of deze opvatting juist is, wordt hierdoor het gebruik beïnvloedt. De Raad is minder sceptisch over de kwaliteit van de gegevens.
- *Het gebruik van het CVS-JC wordt in belangrijke mate beïnvloed door keuzes van het management.* Zowel op lokaal als op regionaal niveau verschillen deze sterk. Binnen de ene locatie wordt bepaald dat een CVS-JC raadpleging standaard in het werkproces opgenomen wordt, terwijl op een andere plek de werknemers niet eens op de hoogte zijn van het bestaan van het systeem. De grote regionale verschillen worden versterkt door het vrijblijvende karakter van het gebruik van het systeem.

Het CVS-JC lijkt in dit kader zijn bestaansrecht vooral te ontleen aan de landelijke dekking, de snelle opvraagbaarheid van de gegevens bij spoedzaken, de informatie ten aanzien van Halt-verwijzingen en eventueel de detentiegegevens van de verdachten. De gebruikers geven zonder uitzondering aan de wens te hebben dat de informatie specifiek moet worden en dat meer partners gegevens aan het systeem moeten leveren. Als dit zou kunnen, zijn vrijwel alle geïnterviewden voorstander van het behoud van het CVS-JC.

De politie lijkt op dit moment de meeste problemen te ondervinden, zowel qua gebruik als op het gebied van de kwaliteitscontrole van de data. Registraties in de bedrijfsprocessensystemen zijn vaak vervuld of onvolledig. Met name het GBA nummer ontbreekt regelmatig. Registraties waarbij dit nummer ontbreekt worden niet opgenomen in het CVS-JC. Omdat slechts weinig verbalisanten op de hoogte zijn van het belang van volledige registratie gaat het vaak mis. Daarbij kent ook het managementniveau slechts beperkte prioriteit toe aan kwaliteitsverbetering van de data. Dit leidt weer tot onbetrouwbaarheid van het systeem en daardoor weer tot een verminderd gebruik.

Functionarissen met meer specifieke taken op het gebied van jeugd lijken het systeem het vaakst te raadplegen. De politie is weinig enthousiast over het gebruiksgemak van de CVS-JC module in het eigen bedrijfsprocessysteem. De bevragingen duren lang en de afkortingen van meldingen van de andere partners zijn onduidelijk.

De uitvoerende executieve diensten zijn verder niet goed opgeleid om het CVS-JC te raadplegen en te betrekken in het werkproces rond jeugdzaken. Overigens is het belangrijk op te merken dat de politiepraktijk gekenmerkt wordt door continue verandering. Dit heeft tot gevolg dat ieder nieuw systeem of iedere nieuwe procedure met scepsis ontvangen wordt. Door de werkdruk en de overvloed van procedures en protocollen geeft men vaak te kennen onder een 'overkill' aan informatie te lijden en weinig behoefte te hebben aan nieuwe systemen; dit heeft het gebruik van het CVS-JC zeker geen goed gedaan.

De implementatie van het systeem is bij de Raad voor de Kinderbescherming nogal ongelukkig verlopen. De vroegtijdige landelijke invoering ervan liep niet synchroon met de andere partners. Terwijl het gebruik uitgelegd werd, kon er in de praktijk nog lang niet altijd mee gewerkt worden. Het draagvlak en de bekendheid hebben hieronder geleden.

In meer dan de helft van de onderzochte werkgebieden van de Raad wordt het CVS-JC vrijwel standaard geraadpleegd. Er zijn echter ook vestigingen waar het systeem slechts bij een selecte groep bekend is.

De Raad is van de drie ketenpartners het meest positief over het systeem en uitte de minste bezwaren ten aanzien van de betrouwbaarheid van de gegevens.

Het CVS-JC wordt het meest toegepast ter ondersteuning van en voorbereiding op het raadsonderzoek. Daarnaast is het CVS-JC ook een rol gaan spelen bij casusoverleg, waar soms een uitdraai gebruikt wordt als samenvatting van het strafrechtelijke profiel van de verdachte.

Uit het onderzoek is gebleken dat de Raad zelf ook te maken heeft met onvolledigheid in de aanlevering van de registraties. Een grove schatting leert dat 10 à 15% van de dossiers geen GBA nummer kent en dus net als bij de politie buiten het zicht van het CVS-JC blijft.

In de meeste arrondissementen van het Openbaar Ministerie heeft het systeem, vooral binnen de jeugdclusters, brede bekendheid. Dit betekent overigens nog niet dat het bij iedere zaak geraadpleegd wordt. Bij de helft van de onderzochte vestigingen maakt het CVS-JC een vast onderdeel uit van het dossieronderzoek. In de andere gevallen raadpleegt men alleen wanneer men het noodzakelijk acht. Alle geïnterviewden zijn van mening dat de informatie niet volledig is, zodat het CVS-JC alleen de functie van extra controlemiddel vervult. Men zegt verder dat men over het algemeen over een goede informatiepositie beschikt en dat het systeem daarom nauwelijks nieuwe gegevens oplevert.

Het CVS-JC kent verschillende kinderziektes, met het gevolg dat het systeem technisch gezien (nog) niet heeft kunnen functioneren zoals bedoeld was. Een vraag over het bestaansrecht van het CVS-JC kan naar onze mening beter gesteld worden als alle technische problemen verholpen zijn en de volledigheid en de betrouwbaarheid van het systeem is verbeterd.

Een belangrijk beoordelingscriterium voor de levensvatbaarheid van het systeem is de doelstelling van het CVS-JC. Omdat deze nooit uitgewerkt is, kan de praktijk niet getoetst worden aan een beoogd resultaat. Willen de ketenpartners in de toekomst een definitief besluit nemen over het voortbestaan van het CVS-JC dan is het van wezenlijk belang dat het algemene doel expliciet vertaald wordt naar de praktijk van het werkproces.

Binnen de aanbevelingen maken we onderscheid tussen technische en organisatorische verbeterpunten. Bij het opstellen van de aanbevelingen hebben wij ons laten leiden door het uitgangspunt dat de prioriteit moet liggen bij het goed laten gebruiken van het systeem door de huidige partners. Men moet zich niet laten verleiden tot een vlucht naar voren, door op korte termijn nieuwe partners aan te sluiten en nieuwe informatie in het systeem op te slaan. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek komen wij tot de volgende concrete aanbevelingen:

- Door vertegenwoordigers van het OM, de Raad, de politie en het ministerie van Justitie moeten concrete doelstellingen voor het CVS-JC worden geformuleerd.
- De handmatige verwerking van zaken moet worden gestaakt. De vulling van het CVS-JC moet volledig worden geautomatiseerd.
- Grote prioriteit moet worden toegekend aan het oplossen van de GBA-problematiek binnen de bedrijfsprocesssystemen. De GBA-bevraging bij de politie moet, rekening houdend met de ontwikkeling van de personenserver, in de toekomst volledig geautomatiseerd plaatsvinden.
- Het CVS-JC moet uitsluitend in de webversie door worden ontwikkeld en de politie moet zo snel mogelijk, voor zover nog niet aanwezig, toegang krijgen tot deze applicatie. In het verlengde daarvan dient de ondersteuning en bevraging via de bedrijfsprocesssystemen bij de politie stop gezet te worden.
- De CJD moet het niet aanleveren van registratiegegevens door de diverse partijen tijdig signaleren en direct daarvan melding maken bij de verantwoordelijke binnen de organisaties.
- In zoverre de politie geen verantwoordelijke kent voor het CVS-JC op regioniveau dient deze aangewezen te worden.
- Binnen de politieorganisatie moet, wanneer veranderingen in bedrijfsprocessensysteem plaatsvinden (nieuwe versie, ander systeem), prioriteit verleend worden aan het herschrijven van de programmatuur, zodat zo snel mogelijk weer data geleverd kunnen worden.

- Meer in het algemeen moet nader onderzoek worden verricht naar de knelpunten ten aanzien van de interface tussen de politiesystemen en het CVS-JC, zodat de overdracht van informatie ook op de langere termijn gewaarborgd kan worden.
- Onderzocht moet worden of het mogelijk is om een uniek zaaknummer te maken dat in één oogopslag duidelijk maakt wat bij wat hoort, zodat duidelijk wordt in het CVS-JC hoe een zaak van begin tot einde door de ketenpartners verwerkt is.
- Voor het optimaal functioneren en draaiende houden van het CVS-JC is het noodzakelijk dat alle regio's vertegenwoordigd zijn in de gebruikersraad.
- Het functioneren van de gebruikersraad moet verbeteren; op gesignaleerde problemen moet vroegtijdig, snel en consequent (waar hoorden we die termen eerder) worden gereageerd. Heldere afspraken over wie op welke termijn actie onderneemt moeten door middel van een actiepuntenlijst worden vastgelegd.
- Voor het verbeteren van het draagvlak en het gebruik is het wenselijk dat het CVS-JC opgenomen wordt in de opleidingsprogramma's van de ketenpartners.
- Wij bevelen aan terughoudend te zijn bij het verdiepen van de informatie van de huidige registratie items en het uitbreiden van het systeem met nieuwe partners. Weliswaar is binnen het veld veelal de wens geuit de registratie te verdiepen en te verbreden, maar het is wenselijk eerst het huidige gebruik te verbeteren.
- Als een mogelijke nieuwe functionaliteit is het meten van doorlooptijden ter sprake gekomen. Wij bevelen aan de doorlooptijden pas op basis van het CVS-JC te gaan meten wanneer alle genoemde kinderziekten genezen zijn. Op dit moment is het systeem ongeschikt om aan deze mogelijk nieuwe doelstelling te kunnen voldoen.