

# Samenvatting

Het werkproces ‘Vroegsignaleren en doorverwijzen 12-min delictplegers’ is in 2010 ingevoerd. Dit proces sluit aan bij het reeds eerder door de politie ingevoerde algemene werkproces rond vroegsignalering van risicokinderen. Het formele werkproces houdt in dat de politie 12-min delictplegers in principe doorstuurt naar Bureau Jeugdzorg. Medewerkers van Bureau Jeugdzorg beoordelen vervolgens de zorgmeldingen en organiseren passende hulpverlening indien het gaat om geïndiceerde jeugdzorg (vrijwillige hulpverlening) en/of (gedwongen) jeugdbescherming.

Het onderzoek waarover we hier verslag doen betreft een evaluatie van het werkproces zoals toegepast bij 12-min delictplegers. De opbrengst (het resultaat van de hulpverlening) behoort echter niet tot het domein van het onderzoek. De probleemstelling is als volgt geformuleerd:

Op welke wijze wordt het werkproces Vroegsignaleren & doorverwijzen met betrekking tot 12-min delictplegers uitgevoerd? En, in hoeverre stemt dit overeen dan wel wijkt dit af van het landelijk voorgeschreven format?

De probleemstelling is beantwoord aan de hand van onderzoeksvragen, gerangschikt naar vijf thema's, te weten:

1. Implementatie
2. Instroom en afhandeling door de politie
3. Instroom en afhandeling door het Bureau Jeugdzorg
4. Terugkoppeling
5. Algemeen

Het onderzoek is uitgevoerd bij drie regionale eenheden van de politie, te weten: Noord-Nederland, Den Haag en Brabant-Oost, en de daarmee corresponderende Bureaus Jeugdzorg: Groningen, Friesland, Drenthe, Zuid-Holland, Haaglanden. Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant heeft medewerking aan het onderzoek geweigerd. Bij de politie zijn alle kinderen jonger dan twaalf jaar in BVH geregistreerd in de rol van verdachte, in de periode 1 januari tot en met 30 juni 2012 geselecteerd. Deze kinderen zijn – administratief – gevolgd bij de politie en – als er sprake was van een zorgmelding – bij Bureau Jeugdzorg. Tevens is een landelijk bestand rond 12-min delictplegers van 2012 samengesteld. Naast het volgen van deze 12-min delictplegers in de systemen bij de politie en Jeugdzorg, zijn ook gesprekken gevoerd met zeventien coördinatoren aan politie- en jeugdzorgzijde. Tevens hebben we dertig politiemensen op de werkvloer gesproken. Tot slot is een focusgroepbijeenkomst georganiseerd met tien vertegenwoordigers van zowel de politieregio's als de bureaus Jeugdzorg van de onderzoeksregio's.

## **Ad 1 Implementatie**

Het werkproces 12-min delictplegers is identiek aan de eerder geïntroduceerde werkwijze rond vroegsignaleren en doorverwijzen. We zien dan ook dat er bij de politie geen aparte afdeling is voor zorgmeldingen rond 12-min delictplegers. De zorgmeldingen zijn in één werkproces ondergebracht. Ditzelfde zien we aan de zijde van Jeugdzorg. De meldingen van de politie komen binnen onder de noemer van ZMP (ZorgMelding Politie) en er wordt op voorhand geen onderscheid gemaakt naar delictgedrag en andere risicofactoren. Tevens is het in de regel zo dat 12-minners meegaan met zorgmeldingen voor minderjarigen en dat er niet een organisatorisch onderscheid wordt gemaakt tussen 12-minners en 12-plussers. Uitzondering op deze regel is het JPT-12min van Bureau Jeugdzorg Haaglanden, dat zich specifiek richt op 12-minners. Zowel van politie- als Jeugdzorgzijde wordt aangegeven dat in de beginfase van de nieuwe werkwijze – dus bij de introductie van het algemene werkproces Vroegsignaleren en doorverwijzen – het wel de nodige energie heeft gekost om verbalisanten de weg te wijzen rond het opmaken van een zorgmelding.

Verbalisanten bij de politie zijn zich allemaal bewust van het feit dat 12-minners niet in aanmerking komen voor een strafrechtelijke afdoening, maar het staat niet iedere politiefunctionaris voor ogen wat er dan precies wel moet gebeuren. Reguliere verbalisanten komen in de regel te weinig in aanraking met 12-min delictplegers om zich het werkproces ook daadwerkelijk eigen te maken. Wel is het zo, dat de gemiddelde agent vindingrijk genoeg is om navraag te doen over de te volgen procedure bij een jeugdspecialist of de gewenste informatie zelf op te zoeken.

## **Ad 2 Instroom en afhandeling door de politie**

Uit de BVH-registraties blijkt dat de politie op jaarbasis circa 1.800 kinderen onder de twaalf jaar registreert in de rol van verdachte. Dit aantal is in de periode 2010 tot en met 2012 redelijk constant; het komt overeen met 0,1 procent van alle kinderen in de leeftijd van vier tot en met elf jaar. De verdachtenkans van negenjarigen ligt op 0,1 procent, bij de leeftijd tien verdubbeld deze kans tot 0,2 procent en een kalenderjaar ouder (elf jaar) laat wederom een verdubbeling zien (0,4 procent). De verdachtenkans voor jongens is ongeveer vijf keer groter dan de verdachtenkans voor meisjes. Kinderen met een allochtone achtergrond – vooral die met een Marokkaanse, Antilliaanse/Arubaanse en Turkse – zijn verhoudingsgewijs vaker geregistreerd als verdachte dan kinderen met een Nederlandse achtergrond. De delicten die kinderen onder de twaalf jaar plegen bestaan in ongeveer een derde van de gevallen uit een diefstaldelict, bij een derde van de zaken gaat het om vernieling en het laatste derde deel omvat vooral geweldzaken, bedreigingen, brandstichting en illegaal afsteken van vuurwerk. In ongeveer twee van de drie zaken zijn er een of meerdere medeverdachten geregistreerd. Medeverdachten zijn in de helft van de zaken 12-minners en in de andere helft van de zaken (ook) 12-plussers. Circa zeven procent van de 12-min delictplegers is bij de politie in de jaren 2011 en 2012 voor meer dan één delict geregistreerd.

We hebben 287 kinderen onder de twaalf jaar die bij de politie zijn geregistreerd voor een delict – administratief – nader gevolgd. Deze kinderen zijn afkomstig uit de huidige regionale eenheden Noord-Nederland, Den Haag en Brabant-Oost. Bij nader inzien blijken er in onze

onderzoeksregio's echter meer 12-minners in het registratiesysteem BVH van de politie voor te komen en is de afdoening bekeken voor 337 verdachte 12-minners. Bij twintig procent van deze kinderen blijkt een zorgmelding niet wenselijk (bewijs niet rond; sprake van een overtreding en geen misdrijf). Van de resterende tachtig procent (271 12-min verdachten) is de helft met een reprimande afgedaan (135 12-min verdachten) en de andere helft met een zorgmelding (136 12-min verdachten).

De bereidheid een zorgmelding op te maken naar aanleiding van delictgedrag verschilt van verbalisant tot verbalisant en van eenheid tot eenheid. De persoonlijke keuze van de politieagent wordt deels beïnvloed door het korpsbeleid. In sommige regio's kan het interne beleid worden gekenschetst als 'melden, tenzij', terwijl in andere regio's het tegenovergestelde geldt: 'niet melden, tenzij'. De analyse laat zien dat diefstal delicten ongeveer drie maal vaker tot een zorgmelding leiden dan andere vergrijpen. Ook zien we dat de beslissing om al dan niet een zorgmelding op te maken onafhankelijk is van de leeftijd en sekse van het kind. Uit zowel de zorgmeldingen als de interviews blijkt dat het gedrag van het kind en ouder(s) belangrijke factoren zijn bij de beslissing al dan niet een zorgmelding op te maken. Andere zaken die een rol spelen zijn de aard van het delict (mede gezien in het licht van de leeftijd van het kind) en de gezinsomstandigheden. Redenen om geen zorgmelding op te maken zijn het spiegelbeeld van de zaken waarvoor wel voor een zorgmelding wordt gekozen. De verbalisant heeft dan de indruk dat zowel het kind als de ouders goed reageren op de reprimande en ziet verder geen signalen die reden tot zorg geven. Kinderen waar een zorgmelding voor wordt opgemaakt komen voor ongeveer de helft uit gebroken gezinnen; tegenover twintig procent van alle kinderen in Nederland die leven in een gebroken gezin. De politie geeft bij vier van de tien kinderen op het zorgformulier aan dat er sprake is van een of meerdere risicosignalen. Bij veel van de voorgedrukte signalen op het zorgformulier is het antwoord echter 'onbekend'. De politie heeft bij ongeveer drie van de vier zorgmeldingen een gesprek met de ouders/verzorgers naar aanleiding van het delict. Alle ouders/verzorgers worden volgens de registratie op de hoogte gebracht van het feit dat er een zorgmelding naar Bureau Jeugdzorg wordt gestuurd. Dit gebeurt overwegend mondeling.

### **Ad 3 Instroom en afhandeling door het Bureau Jeugdzorg**

Van de 136 zorgmeldingen die de politie naar Jeugdzorg heeft gestuurd, hebben we getracht er 122 te volgen. Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant weigerde medewerking aan het onderzoek en daarmee konden we de zorgmeldingen van de voormalige politieregio Brabant-Noord niet volgen. Zorgmeldingen uit Brabant Zuid-Oost wel, omdat in deze regio de zorgmeldingen in eerste aanleg naar het JPP gaan en dit initiatief staat los van BJZ Noord-Brabant. Van de 122 zorgmeldingen hebben we er 117 weten te traceren. Traceren in de zin dat duidelijk is geworden dat de zorgmelding is ontvangen en hoe deze vervolgens is beoordeeld. Bij 86 zorgmeldingen hebben we meer onderzoeksinformatie weten te verzamelen uit IJ. Er zijn drie redenen waarom we niet alle zorgmeldingen terug hebben kunnen vinden in het registratiesysteem IJ van de Bureaus Jeugdzorg. De eerste reden is dat zorgmeldingen – waar het een melding van kindermishandeling/verwaarlozing betreft – soms direct naar het AMK worden gestuurd en dat de administraties van Bureau Jeugdzorg en het AMK niet gekoppeld zijn. De tweede reden is, dat meldingen van kinderen die al in een zorgtraject zitten in sommige regio's direct worden

doorgezet naar de behandelende zorginstelling zonder dat dit in het systeem IJ wordt vermeld. De derde reden is, dat sommige bureaus pas een registratie in IJ aanmaken nadat is gebleken dat het kind in aanmerking komt voor geïndiceerde zorg. De conclusie is dat de Bureaus Jeugdzorg er verschillende registratiepraktijken op nahouden en dat het daarmee in sommige regio's lastig is zorgmeldingen van de politie te traceren in hun administratie. Ruim een derde (37 procent) van de gemelde kinderen is al bekend bij de Bureaus Jeugdzorg. Twintig procent van de kinderen blijkt in een lopend zorgtraject te zitten; een derde bij een eerstelijnszorginstelling en twee derde bij een tweedelijnsinstelling. Elf van de 117 meldingen zijn door BJZ Friesland afgedaan met een consult waarbij onbekend is met welke strekking; dit kan advies inhouden, maar ook verwijzing naar het voorliggende veld. Als we deze zaken buiten beschouwing laten, dan houden we 106 zorgmeldingen over. In ongeveer twintig procent van de meldingen wordt de zaak afgedaan met advies of informatie, dan wel weigeren ouders een zorgtraject. Bij de resterende tachtig procent van de meldingen wordt het kind/gezin doorverwezen naar een zorginstelling dan wel was er reeds sprake van een zorgtraject. Ongeveer de helft van deze verwijzingen is naar instellingen in het voorliggend veld, terwijl de andere helft wordt doorverwezen naar geïndiceerde zorg (tweedelijnszorg).

#### **Ad 4 Terugkoppeling**

Er zijn twee soorten van terugkoppeling; de eerste vorm bestaat uit een bevestiging dat de zorgmelding is ontvangen. We hebben bij ongeveer twee derde van de zorgmeldingen kunnen vaststellen dat de ontvangst is bevestigd. De tweede vorm betreft een inhoudelijke terugkoppeling van wat er met de zorgmelding is gedaan. Deze terugkoppeling blijkt in praktijk minder vaak te worden gegeven dan een ontvangstbevestiging; sommige bureaus beschouwen de ontvangstbevestiging als de gewenste terugkoppeling. BJZ Groningen is een positieve uitzondering wat betreft de terugkoppeling. In deze provincie is het registratiesysteem IJ zo aangepast dat een dossier alleen kan worden afgesloten als het terugkoppelingsformulier is ingevuld. Politierespondenten reageren verschillend op een terugkoppeling van Bureau Jeugdzorg. Sommigen geven aan dit op prijs te stellen, terwijl andere respondenten te kennen geven daar niet op te 'zitten te wachten'. Van de meeste zorgmeldingen is geen ontvangstbevestiging of terugkoppeling terug te vinden in BVH. Dit komt deels, omdat de melding niet is verstuurd, maar ook, omdat aan politiezijde dit lang niet altijd in BVH wordt gemuteerd.

De politie registreert niet in de Verwijsindex Risicjongeren (VIR) en kan dit systeem ook niet raadplegen. De bureaus Jeugdzorg kunnen evenmin het systeem raadplegen, als de naam van een jongere in IJ wordt ingevoerd, geeft VIR een melding in het geval dat er sprake is van een match. Op dat moment kan de medewerker van Jeugdzorg zien dat er sprake is van eerdere registratie en contact opnemen met de desbetreffende instelling. De koppeling met VIR vindt ook andersom plaats: als een kind in IJ wordt ingevoerd als klant van Bureau Jeugdzorg dan volgt er automatisch registratie in VIR. Dit betekent dus in praktijk dat als Bureau Jeugdzorg het kind niet invoert in IJ, er geen registratie in VIR plaatsvindt. Althans niet door Bureau Jeugdzorg. In sommige regio's is er overigens een schakel tussen IJ en VIR in de vorm van een regionale verwijsindex.

## **Ad 5 Algemeen**

Volgens het landelijk model dient de politie de zorgmelding binnen twee weken naar Bureau Jeugdzorg te sturen, dat wil zeggen twee weken nadat de verdachte 12-minner bekend is geworden. Het blijkt dat de politie in drie van de vier zaken aan deze doorlooptijd voldoet. Vervolgens heeft Jeugdzorg een week de tijd om het kind te horen. Het JPT van zowel Hollands-Midden als Haaglanden streven er naar om zelfs binnen 48 uur op de stoep te staan. Binnen twee weken na ontvangst van de zorgmelding dient Jeugdzorg terug te koppelen aan de politie wat er met de zorgmelding is gedaan. Het is echter lang niet altijd zo dat deze inhoudelijke terugkoppeling plaatsvindt, maar we hebben weten te reconstrueren dat in ongeveer een derde van de zaken een afdoening door Bureau Jeugdzorg plaatsvindt binnen de termijn van twee weken. De betekenis van dit getal is echter twijfelachtig, omdat ‘afdoening’ ook wordt gehanteerd na het afsluiten van een kort zorgtraject (in JPT- regie). Wel is duidelijk dat het sturen op deadlines bij de meeste Bureaus Jeugdzorg niet echt grote aandacht heeft.

De samenwerking tussen politie en de Bureaus Jeugdzorg verloopt in de regel goed. Aan beide zijden wordt in elk geval aangegeven dat de lijnen kort zijn, de medewerkers elkaar meestal persoonlijk kennen en dat de werksfeer prettig is. In regio’s waar er sprake is van ‘warme’ overdracht is er dagelijks dan wel wekelijks contact, maar ook in regio’s met ‘koude’ overdracht is er geregeld (wekelijks/maandelijks) overleg op operationeel niveau. Overleg op meer strategisch-tactisch niveau is schaarser; in de meeste regio’s bestaat er overigens wel een vorm van formele overlegstructuur op dit niveau.

Verbalisanten geven te kennen dat ze niet altijd precies weten op welke wijze ze 12-min delictplegers moeten afhandelen, want – zoals reeds eerder geconcludeerd – komen reguliere verbalisanten komen te weinig in aanraking met 12-min delictplegers om zich het werkproces ook daadwerkelijk eigen te maken. Jeugdspecialisten van de politie en medewerkers van Bureaus Jeugdzorg geven niet aan dat ze kennis en expertise missen met betrekking tot 12-min delictplegers.

Het werkproces wordt aan politiezijde ondersteund door BVH. Met dit systeem kan de zorgmelding automatisch worden gemaïld naar een (centraal) mailadres van Bureau Jeugdzorg. Ook biedt dit systeem de mogelijkheid om 12-minners te monitoren en om overzichten te genereren. Aan Jeugdzorgzijde wordt het proces ondersteund door IJ. Het verschilt van bureau tot bureau in welke mate IJ managementinformatie kan genereren dan wel in welke mate het direct het werkproces ondersteunt. Het is echter niet zozeer het systeem IJ dat tot verschillen in het werkproces leidt als wel de wijze waarop bureaus het systeem plegen te voeden.

## **Overkoepelende conclusies rond het werkproces**

Het werkproces ‘Vroegsignaleren en doorverwijzen 12-min delictplegers’ volgt in de onderzoeksregio’s in grote lijnen het landelijk kader, maar er is wel sprake van lokale inkleuring. Het belangrijkste verschil in het werkproces wordt gevormd door het samensmelten van politie en Bureau Jeugdzorg in een Jeugd Preventie Team, of welke naam aan een dergelijke eenheid wordt gegeven, versus het model van twee gescheiden organisaties.

Het idee dat de politie signaleert en dat Jeugdzorg oordeelt over de vraag naar zorg, blijkt in praktijk anders te liggen. De politie stuurt lang niet alle delictplegers onder de twaalf jaar door naar Jeugdzorg. In de door ons onderzochte regio's wordt gemiddeld de helft van de geregistreerde 12-min delictplegers die mogelijk voor een zorgmelding in aanmerking komen, doorgemeld naar Bureau Jeugdzorg. Verbalisanten maken een afweging tussen het geven van een reprimande of het opmaken van een zorgformulier.

Ook de veronderstelling dat zorgmeldingen van de politie in meerderheid aanleiding zijn tot geïndiceerde zorg – een van de redenen waarom Jeugdzorg de loketfunctie is toebedeeld – blijkt in praktijk genuanceerder te liggen; weliswaar wordt in tachtig procent van de meldingen doorverwezen naar een zorginstantie, maar deze betreffen voor de helft eerstelijnszorg en voor de andere helft – geïndiceerde – tweedelijnszorg.

Twee derde van de meldingen rond 12-min delictplegers heeft betrekking op kinderen die nog niet bekend zijn bij de Bureaus Jeugdzorg. Het werkproces levert daarmee dus een belangrijke bijdrage aan het in beeld brengen van kinderen met een (potentiële) zorgbehoefte.