

Kattenkwaad, of misdaad in het verschiet?

Een evaluatie van het werkproces
'Vroegsignaleren & doorverwijzen
12-min delictplegers'

Peter Kruise
Paul Gruter



Kattenkwaad, of misdaad in het verschiet?

Een evaluatie van het werkproces
'Vroegsignaleren & doorverwijzen
12-min delictplegers'

 *Bureau voor Criminaliteitsanalyse*

Peter Kruise
Paul Gruter

Titel

Kattenkwaad, of misdaad in het verschiet?

Een evaluatie van het werkproces ‘Vroegsignaleren & doorverwijzen 12-min delictplegers’

Auteurs

Peter Kruize

Paul Gruter

Met medewerking van

Marijn Everartz en Carolien Swier

In opdracht van

Ministerie van Veiligheid en Justitie

WODC – EWB

Omslagillustratie

J.M.H. ten Kate (1831-1910) ‘Jonge boefjes’, doek 47 x 65 cm, gesigneerd.

Herkomst: particuliere collectie; voorheen Simonis & Buunk, Ede.

Drukwerk

Multicopy Amsterdam

ISBN 978-94-91534-04-1

ISBN 978-94-91534-05-8 (elektronische versie – PDF –)

2013 WODC Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoud

Afkortingen verklaard	6
Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 De aanpak van delinquente 12-minners: een korte geschiedenis	15
1.2 Het werkproces ‘Vroegsignaleren en doorverwijzen’	17
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	19
1.4 Leeswijzer	21
2 Methoden van onderzoek	22
2.1 Onderzoeksdesign	22
2.2 Onderzoek bij de politie	23
2.3 Onderzoek bij Bureaus Jeugdzorg	25
2.4 Landelijke gegevens	26
2.5 Focusgroepbijeenkomst	27
2.6 Methodologische kanttekeningen	27
3 Geregistreeerde 12-min delictplegers	29
3.1 Geregistreeerde 12-min delictplegers in Nederland	29
3.2 Geregistreeerde 12-min delictplegers in onderzoeksregio’s	31
3.3 Profiel van geregistreeerde 12-min delictplegers in Nederland	35
3.4 Profiel van 12-min delictplegers in de zeven onderzoeksregio’s	37
3.5 Representativiteit van de onderzoeksregio’s	38
4 Werkproces aan politiezijde	40
4.1 Het werkproces onder de aandacht gebracht	40
4.2 Het werkproces in stappen	40
4.2.1 Bekendheid met het werkproces	41
4.2.2 Registreren	43
4.2.3 Controleren	45
4.3 Aantal doorverwijzingen naar Jeugdzorg van 12-min delictplegers	46
4.4 Doorverwijsbeleid	48
4.5 Argumenten om door te verwijzen	49
4.5.1 Effect van het type delict op doorverwijzen	51
4.5.2 Effecten van persoonskenmerken op doorverwijzen	51

4.5.3 Logistisch regressiemodel van doorverwijzen	52
4.6 Doorverwezen 12-min delictplegers nader beschouwd	53
4.7 Logistiek rond de zorgmelding	54
5 Werkproces aan Jeugdzorgzijde	57
5.1 Samenwerking en overleg tussen politie en Jeugdzorg.....	58
5.2 Instroomproces van 12-min delictplegers bij Bureau Jeugdzorg.....	59
5.3 Registratie van zorgmeldingen 12-min delictplegers bij Bureau Jeugdzorg	61
5.4 Beoordeling aan de poort	63
5.5 Besluit naar aanleiding van de zorgmelding	67
5.6 Logistiek rond de zorgmelding	70
6 Conclusies	73
6.1 Implementatie van het werkproces.....	73
6.2 Instroom en afhandeling aan politiezijde	74
6.3 Instroom en afhandeling aan Jeugdzorgzijde	75
6.4 Terugkoppeling en registratie	76
6.5 Algemene noties rond het werkproces	77
6.6 Overkoepelende conclusies rond het werkproces	78
Summary	80
Geraadpleegde literatuur	86
Bijlage 1 Begeleidingscommissie	88
Bijlage 2 Respondenten.....	89
Bijlage 3 Zorgformulier politie	90

Afkortingen verklaard

Afkorting **Omschrijving**

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BSN	Burger Service Nummer
BVH	Basis Voorziening Handhaving
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CJG	Centra Jeugd en Gezin
dLIO	Dienst Landelijke Informatie Organisatie
EARL	Early Assessment Risk Lists
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GCT	Gestructureerde Checklist Toegang
IJ	Informatiesysteem Jeugdzorg
ISIS	The International Society on Infant Studies
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
JPP	Jeugd Preventie Programma
JPT	Jeugd Preventie Team
JSO	Expertisecentrum Jeugd, Samenleving & Ontwikkeling
LIRIK	Licht Instrument Risicotaxatie Kindermishandeling
MEE	Vereniging voor ondersteuning bij leven met een beperking
NJI	Nederlands Jeugd Instituut
PKN	Politie Kennis Net
VIR	Verwijsindex Risicjongeren
vtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
ZAT	Zorg en Advies Teams

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 politiefunctienaris 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 diefstal delict, 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 politie-agent 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 diefstaldelicten 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 Bu-

reau 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. Verder volgens 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, door gemeld 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.

1 Inleiding

In Nederland zijn kinderen jonger dan twaalf jaar niet strafrechtelijk vervolgbaar. In andere Europese landen ligt deze grens soms bij een lagere leeftijd, zoals in Engeland waar deze bij tien jaar ligt, maar soms ook bij een hogere leeftijd; in de Scandinavische landen zijn jongeren bijvoorbeeld pas vanaf vijftien jaar strafrechtelijk te vervolgen. Dit wil echter niet zeggen dat kinderen/jongeren die niet via het strafrecht ter verantwoording kunnen worden geroepen aan hun lot worden overgelaten. De aanpak loopt echter via andere, veelal gemeentelijke wegen, maar soms ook via civielrechtelijke kanalen.

Zowel voor jongeren die strafrechtelijk vervolgbaar zijn als voor kinderen die dit niet zijn, geldt dat bij ontdekking van delinquent gedrag soms de politie er bij wordt gehaald. Er zijn echter ook tal van situaties waarin burgers of maatschappelijke instanties zelf regulerend optreden; sociale afstand speelt een belangrijke rol in deze (een ouder zal bijvoorbeeld niet zo snel een kind aangeven bij een diefstal binnen de muren van het eigen gezin). De kans dat de politie wordt ingeschakeld, wordt groter naarmate het kind ouder is en het vertoonde gedrag ernstiger van aard.

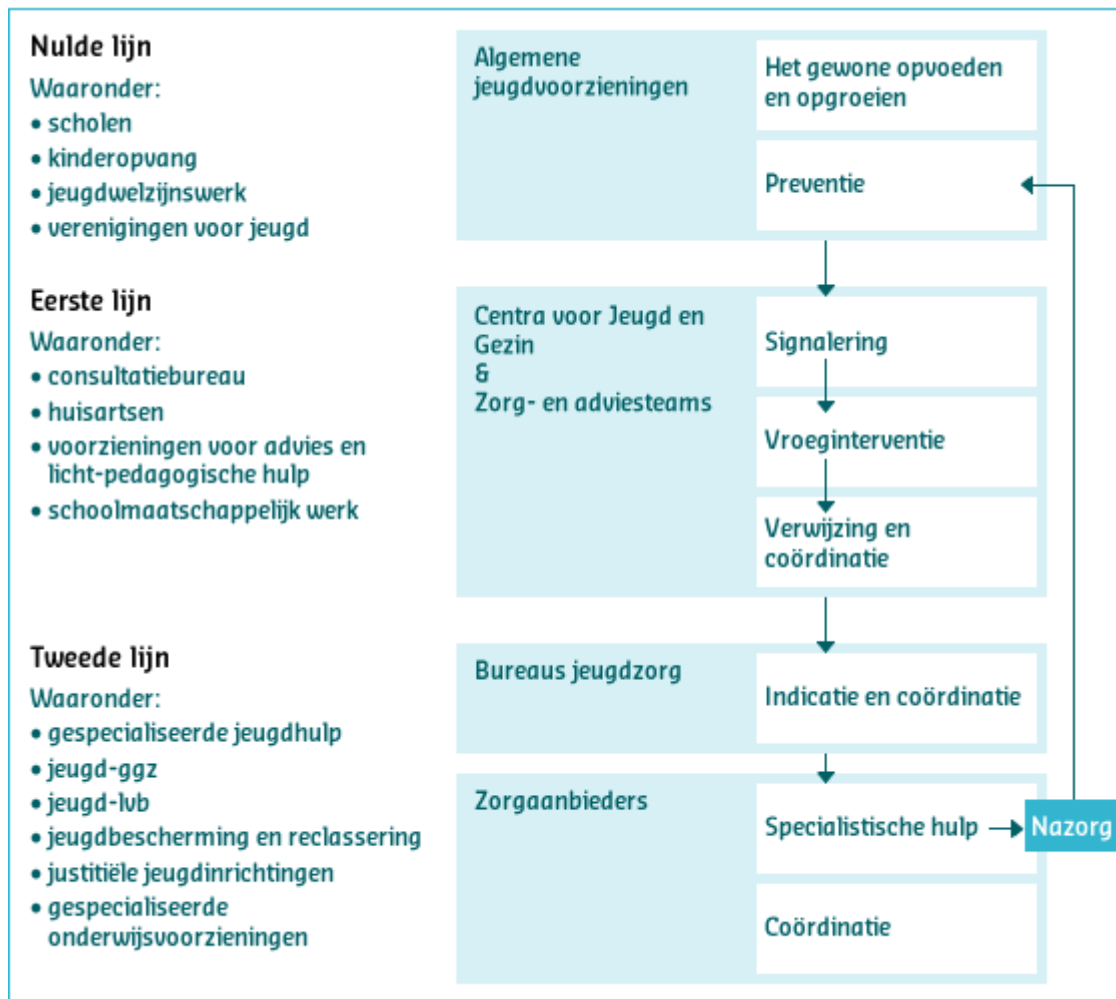
Kinderen jonger dan twaalf jaar die crimineel gedrag vertonen, in het navolgende 12-min delictplegers genoemd, staan de laatste jaren in de (politieke) belangstelling. Niet in de laatste plaats, omdat criminologisch onderzoek uitwijst dat delictgedrag op jonge leeftijd een van de betere voorspellers is van crimineel gedrag in het latere leven. Ook is de kans op een succesvolle gedragsverandering groter bij een vroegtijdige inzet (Farrington & Welsh, 2007). Het Kabinet Balkenende II heeft 12-min delictplegers tot speerpunt van beleid benoemd en deze prioritering geldt anno 2013 nog steeds.

De extra aandacht voor deze categorie delictplegers heeft er onder andere toe geleid dat de politie 12-min delictplegers in principe doorstuurt naar Bureau Jeugdzorg. Hiertoe is aansluiting gezocht bij het werkproces ‘Vroegsignalen & doorwijzen’ uit 2005. Dit werkproces heeft in eerste aanleg betrekking op zorgjongeren¹, maar is sinds 1 januari 2010 uitgebreid met 12-min delictplegers. Het werkproces voor zorgjongeren is in 2009 geëvalueerd (Goedee & Rijkers, 2009) en in 2011 herzien (Expertgroep Signalen & Adviseren, 2011a en 2011b).

¹ “Een kind dat gedrag vertoont of zich in een klimaat bevindt, dat algemeen in de Nederlandse maatschappij als ‘niet normaal’ en/of ‘on gezond’ beoordeeld wordt. Zorgsignalen kunnen betrekking hebben op de persoon van het kind zelf, het gezin waarin het opgroeit, vrienden waarmee het omgaat, het gedrag op school of in de openbare ruimte.” (CJG, 2010, p. 7).

De provincies zijn verantwoordelijk voor het functioneren van de Bureaus Jeugdzorg (cf. de Wet op de Jeugdzorg).² De eerstelijnszorg voor kinderen en ouders/verzorgers is de verantwoordelijkheid van gemeenten. In het geval eerstelijnszorg in het lokale veld echter niet toereikend blijkt, zorgt Bureau Jeugdzorg voor hulp in de tweede lijn (het geïndiceerde ‘achterliggende’ veld). Tot deze tweedelijnszorg behoren de jeugdzorgaanbieders, jeugd-GGZ instellingen, instellingen voor licht verstandelijk gehandicapte kinderen en per 1 januari 2010 de gesloten jeugdzorginstellingen (CJG, 2010).

Figuur 1.1 Jeugdzorgstelsel in Nederland



Bron: Website Nederlands Jeugd Instituut (NJI)

Indicatiestelling is een kerntaak van Bureau Jeugdzorg. Medewerkers beoordelen meldingen van zorg voor jongeren en organiseren passende hulpverlening indien het gaat om geïndiceerde jeugdzorg (vrijwillige hulpverlening) en/of (gedwongen) jeugdbescherming. Er wordt af-

² In het concept van de nieuwe Jeugdwet is echter opgenomen dat alle jeugdzorg voortaan via de gemeenten verloopt, conform de Bestuurlijke Afspraken 2011-2015 (Memorie van Toelichting, Conceptwetsvoorstel Jeugdwet, 18 juli 2012).

gewogen, of vrijwillige hulpverlening mogelijk is en/of gedwongen hulpverlening noodzakelijk is. Vanuit deze taakstelling heeft Bureau Jeugdzorg de mogelijkheid om verschillende informatiestromen te koppelen, waardoor een beter beeld ontstaat over de situatie binnen een gezin, bovendien wordt getracht te voorkomen dat instanties langs elkaar heen werken.

In het voorliggend onderzoek gaat het om een evaluatie van het proces zoals toegepast bij 12-min delictplegers. Het betreft een procesevaluatie waarin de vraag centraal staat hoe het werkproces wordt uitgevoerd. Een effectevaluatie c.q. een evaluatie van de implementatie in brede zin, ofwel welke resultaten met de hulpverlening worden bereikt en/of recidive wordt voorkomen zijn kwesties die buiten de krijtlijnen van dit onderzoek vallen.

1.1 De aanpak van delinquente 12-minners: een korte geschiedenis

In 1965 is binnen het jeugdstrafrecht de ondergrens van twaalf jaar ingesteld. Van der Laan, Slot & Hoeve (2008) merken op dat de invoering van deze ondergrens er ongetwijfeld toe heeft bijgedragen dat jonge kinderen uit het beeld zijn verdwenen. Volgens deze auteurs zijn 12-minners pas weer in 1993 – naar aanleiding van de moord op de Engelse peuter Jamie Bulgar door twee tienjarige jongens – op de politieke agenda in Nederland gekomen. De commissie Van Montfrans, die in 1994 advies heeft uitgebracht over de aanpak van jeugdcriminaliteit, adviseert nader onderzoek te laten doen naar criminele activiteiten van 12-minners. Dit advies wordt opgevolgd en resulteert in twee onderzoeken van het WODC: een onderzoek naar 12-minners in politieregistraties in drie steden (Grapendaal, Van der Veer & Essers, 1996) en een zelfrapportageonderzoek onder acht- tot elfjarigen (Van der Laan, Spaans, Essers & Essers, 1997).

Uit deze onderzoeken komt naar voren dat nauwelijks één procent van de 12-min populatie in de onderzochte steden in de politiesystemen voorkomt, maar dat tegelijkertijd in de zelfrapportages ruim een kwart van deze kinderen te kennen geeft zich het afgelopen jaar schuldig te hebben gemaakt aan een vorm van delinquent gedrag. Het ministerie van Justitie pikt dit signaal op en stelt de Stop-reactie voor (Directie PJS, 1997). De Staatssecretaris van Justitie heeft in 1998 deze aanbeveling overgenomen en vanaf 1 mei 1999 is de Stop-reactie, in eerste aanleg op experimentele basis voor de duur van een jaar, ingezet in alle arrondissementen (Slump, Van Dijk, Klooster & Rietveld, 2000). Van der Laan, Slot & Hoeve (2008) wijzen er overigens ook op dat in de tweede helft van de jaren negentig er meer criminologische aandacht is voor de ontwikkeling en levensloop van kinderen. Hierbij worden risicofactoren benoemd waar het gezin – opvoeding, geweld, verwaarlozing – een rol in speelt. In het rapport ‘De Stop-reactie: een procesevaluatie’ (Van der Laan & Kea, 2009, p. 1) wordt de Stop-reactie als volgt samengevat:

De Stop-reactie is een vrijwillig aanbod aan ouders en kinderen met als doel het voorkomen van nieuwe strafbare feiten, bewustwording creëren bij het kind dat het delict dat is gepleegd niet door de beugel kan, signalering van eventuele achterliggende problematiek en het bieden van lichte opvoedingsondersteuning aan ouders. Er wordt bovendien met de

ouders nagegaan of er sprake is van achterliggende (opvoed)problemen en zo nodig wordt er gericht doorverwezen naar hulpverleningsinstanties. Het aanbod bestaat globaal gezegd uit een gesprek met ouders en kind, een leeractiviteit en, indien van toepassing, het aanbieden van excuses aan de benadeelde. Deze preventieve interventie wordt gecoördineerd en uitgevoerd door Halt.

De Stop-reactie situeert zich daarmee tussen twee opties waarover de politie ook voor de invoering van de Stop-reactie beschikte, namelijk enerzijds een ‘verbaal standje’ en het eventueel ouders verwijzen naar vrijwillige hulpverlening en anderzijds het informeren van de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad voor de Kinderbescherming kan de kinderrechter verzoeken een kinderschermingsmaatregel op te leggen, zoals ondertoezichtstelling (OTS).

In het eerste – experimentele – jaar (1999/2000) meldt de politie 1.700 kinderen aan voor de Stop-reactie. In 72 procent van de gevallen wordt de Stop-reactie vervolgens met succes afgerond; zeventien procent van de ouders haakt af, vooral omdat ze vinden dat het kind al genoeg is gestraft (Slump et al., 2000, p. 29-31). Tien jaar later wordt de Stop-reactie weer afgeschaft. De politieke basis hiervoor is gelegd in de notitie ‘Overlast door 12-minners: een stevige aanpak’, van de ministers van Justitie en Jeugd & Gezin. In deze notitie wordt voorgesteld om de Stop-reactie af te schaffen om de volgende reden (2008, p. 13):

De justitiële Stopreactie is in 2001 landelijk ingevoerd. Het is gestart als een aanbod aan ouders van kinderen onder de twaalf jaar die zich schuldig hebben gemaakt aan een licht strafbaar feit en heeft tot doel kinderen (en hun ouders) duidelijk te maken dat strafbaar gedrag ontoelaatbaar is. Ook dient het om ouders te ondersteunen in hun reactie op het corrigeren en voorkomen van dit delictgedrag van hun kind. Inmiddels is echter gebleken dat de Stopinterventie in de praktijk vooral de rol van de ouders overneemt in plaats van deze te versterken. De ouders blijven als gevolg daarvan teveel afzijdig en de medewerkers van Stop gaan vooral zelf met het kind aan de slag. Tijdens een bijeenkomst met wetenschappers over de aanpak van 12-minners werd unaniem geadviseerd om niet langer in te zetten op deze vorm van ondersteuning, daar deze in de huidige vorm onvoldoende mogelijkheden biedt op het tot stand brengen van structurele veranderingen in de opvoeding en dus niet echt zoden aan de dijk zet.

In diezelfde brief uit 2008 hebben zowel de ministers van Justitie als Jeugd en Gezin aangegeven dat er wordt gewerkt aan een betere verbinding tussen de signalering van risicokinderen door de politie en de opvolging van deze signalen in de zorgketen. In dit kader zijn er afspraken gemaakt tussen politie en BJZ over de aanpak van criminele 12-minners (het werkproces “vroegsignalering 12-min”), is de methode Ouders van Tegendraadse Jeugd uitgebreid met een module die zich richt op de 12-min doelgroep en wordt de methodiek Jeugd Preventie Team 12-min doorontwikkeld, zodat deze voldoet aan de door het NJI gestelde eisen voor een (in theorie) effectief bewezen methode.

1.2 Het werkproces ‘Vroegsignaleren en doorverwijzen’

De filosofie bij het werkproces is dat de politie signaleert en dat Jeugdzorg beoordeelt. In het visiedocument uit 2011 over de rol van de politie bij dit werkproces wordt gesteld (Expertgroep Signaleren & Adviseren, 2011b, p. 8):

Wij [Politiefunctionarissen] geven feitelijke informatie op basis van zaken die we zelf signaleren en die volgens ons zorgwekkend zijn. Dat is ons vak en onze taak. We doen geen screening, stellen geen diagnose en dergelijke. (...) Het feit dat we als politie niet screenen of diagnosticeren houdt ook in dat wij niet kunnen bepalen welk probleem met welk kind waar precies verholpen kan worden. Dat is niet onze kerntaak noch onze competentie. Daarom is het bestaan van één punt waar we ‘zorgkinderen’ naar kunnen doorverwijzen voor ons van essentieel belang.

Het oorspronkelijk werkproces bestaat uit negen stappen; de eerste vier vallen binnen de taak van de politie. De eerste stap betreft het signaleren van een zorgelijke situatie van een kind door een politiefunctionaris. Vervolgens heeft de politiemedewerker een gesprek met het kind en/of de ouders/verzorgers (stap 2). Bij lichte problematiek wordt de ouders/ verzorgers geadviseerd vrijwillige hulp te zoeken. Bij serieuze zorgsignalen of herhaalde lichte signalen volgt een formele zorgmelding van de politie aan Bureau Jeugdzorg via het standaard zorgformulier.³ Bij zeer spoedeisende hulp (crisissituatie) doet de politie een telefonische melding en wordt het zorgformulier achteraf ingevuld. Als de politie een zorgformulier naar Bureau Jeugdzorg stuurt (stap 4), stelt zij de ouders/verzorgers en andere betrokkenen daarvan op de hoogte en controleert de gegevens op het formulier (stap 3).

In 2010 zijn 12-min delictplegers aan het werkproces toegevoegd. In de procesbeschrijving wordt gesteld dat de politie de gebruikelijke opsporingshandelingen verricht als een kind jonger dan twaalf jaar een strafbaar feit pleegt. Alle delicten vormen een zorgsignaal met uitzondering van overtredingen en vuurwerkdelicten. Verder wordt gesteld dat de 12-minner een terechte verdachte dient te zijn zoals omschreven in art. 27 Sv. Voordat een zorgmelding aan Bureau Jeugdzorg kan worden gedaan, dienen alle opsporingshandelingen zijn uitgevoerd en afgerond. Verder moet de 12-min verdachte het feit hebben bekend en moet er sprake zijn van een ‘ronde zaak’. Als het geen ronde zaak – geen bewijs, geen bekentenis – is, dan dient er aanvullende zorginformatie te zijn die een doorverwijzing naar Bureau Jeugdzorg rechtvaardigt (Expertgroep Signaleren & Adviseren, 2011a). Coördinatoren Jeugd die wij hebben gesproken in het kader van dit onderzoek (zie bijlage 2) geven aan dat er in praktijk ruimte is voor het geven van een reprimande (geven van een ‘standje’), maar dat de reprimande nog altijd niet is geformaliseerd. We lezen er in ieder geval ook niets over terug in formele documenten of beleidsstukken.

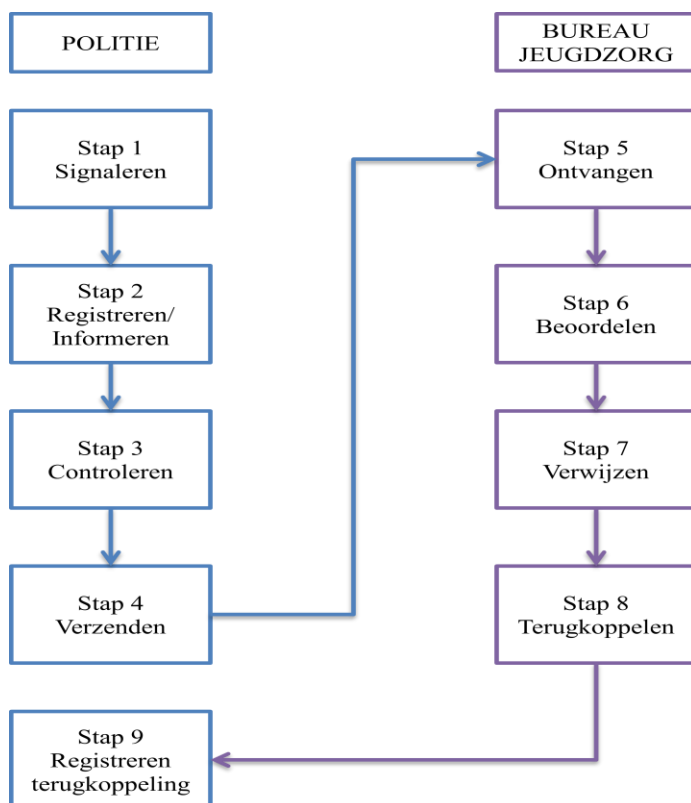
³ In de procesbeschrijving van het werkproces stelt de politie: “De signaleerder maakt een grove inschatting van de ernst van het probleem, bespreekt dit met het kind en/of de ouders en verwijst eventueel onmiddellijk door naar de vrijwillige hulpverlening” (Strategische Beleidsgroep Jeugd, 2011, p. 8-9).

De volgende vier stappen van het werkproces vallen binnen de competentie van Bureau Jeugdzorg. Het toegestuurd zorgformulier wordt centraal in ontvangst genomen en de politie krijgt een terugmelding (stap 5). Vervolgens beoordeelt een medewerker van Bureau Jeugdzorg zo snel mogelijk na binnenkomst van de melding (mede aan de hand van het zorgformulier) de situatie, vraagt eventueel om aanvullende informatie (stap 6) en bepaalt dat:

1. geïndiceerde jeugdzorg en/of (gedwongen) jeugdbescherming nodig is. De melding (regie) wordt opgepakt binnen Bureau Jeugdzorg; of
2. wel zorg, maar geen geïndiceerde zorg nodig is. Bureau Jeugdzorg leidt de melding door naar ‘voorliggende’, gemeentelijke voorzieningen; of
3. er geen zorg hoeft te worden ingezet.

Een medewerker van Bureau Jeugdzorg stuurt de zorgmelding – indien van toepassing – door naar de betreffende hulpverlener of zorginstelling en controleert de ontvangst van de doorverwijzing (stap 7). Tot slot informeert een medewerker van Bureau Jeugdzorg de politie over de beoordeling van de zorgmelding, bericht wat er met de melding is gedaan en of, en zo ja, welke vorm van zorg is ingeschakeld (stap 8). De ontvangst van het Formulier Terugkoppeling wordt door de politie geregistreerd in BVH en de oorspronkelijke melder van het zorgsignaal wordt geïnformeerd over de terugkoppeling van het Bureau Jeugdzorg (stap 9).

Figuur 1.2 Het werkproces ‘Vroegsignaleren & Doorverwijzen’



Bron: Centrum Jeugd & Gezin, 2010, p. 9

Het werkproces zoals hier beschreven, bestaat, zoals gezegd, uit negen stappen. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over de doorlooptijden tussen de stappen uit het werkproces, het betreft de volgende:

- a) uiterlijk *acht dagen* na het eerste zorgsignaal dient de politie het zorgformulier te hebben opgemaakt en aangeboden aan de kwaliteitscontroleur (van stap 1 tot stap 3);
- b) uiterlijk *zeven dagen* na ontvangst dient de kwaliteitsfunctionaris het zorgformulier door te zenden naar Bureau Jeugdzorg (van stap 3 tot stap 5);
- c) uiterlijk *vijftien dagen* na het eerste signaal van zorg bij de politie moet het zorgformulier bij Bureau Jeugdzorg zijn (van stap 1 tot stap 5);
- d) uiterlijk *24 uur* na het invoeren van acute hulp moet de politie Bureau Jeugdzorg schriftelijk hebben geïnformeerd;
- e) uiterlijk *acht dagen* na de (eerste) melding bij Bureau Jeugdzorg dient deze de verdachte te hebben gehoord;
- f) uiterlijk *vijftien dagen* na de zorgmelding dient de politie het Formulier Terugkoppeling van Bureau Jeugdzorg te hebben ontvangen (van stap 5 tot stap 9).

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is een evaluatie van het werkproces Vroegsignaleren & doorwijzen rond 12-min delictplegers. De opbrengst (het resultaat van de hulpverlening) behoort 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 beantwoorden we met de onderstaande onderzoeksvragen, gerangschikt naar vijf thema's, te weten:

1. Implementatie

- a. Op welke wijze is het werkproces onder de aandacht van politiemedewerkers en medewerkers van Bureau Jeugdzorg gebracht?
- b. In hoeverre is het werkproces bij de diverse medewerkers bekend?

2. Instroom en afhandeling door de politie

- a. Hoeveel 12-min delictplegers zijn in de eerste helft van 2012 ter kennis van de politie gekomen? Wat zijn de achtergrond- en delictkenmerken van deze groep?
- b. Met hoeveel van deze 12-min delictplegers is een gesprek gevoerd in bijzijn van ouders of verzorgers?
- c. Hoeveel van deze 12-min delictplegers zijn (met een zorgformulier) doorverwezen naar Bureau Jeugdzorg?

- d. Zijn alle ouders of verzorgers van de 12-min delictplegers over de doorverwijzing naar Bureau Jeugdzorg geïnformeerd door de politie? Zo ja, op welke wijze en op welk moment? Zo nee, hoe vaak is dit niet gebeurd? Waarom niet?
- e. Hoeveel in de eerste helft van 2012 ter kennis van de politie gekomen 12-min delictplegers zijn *niet* doorverwezen naar Bureau Jeugdzorg? Waarom niet? Op basis van welke criteria of overwegingen wordt van een zorgmelding afgezien? Hoe wordt in die gevallen wel gehandeld?

3. Instroom en afhandeling door het Bureau Jeugdzorg

- a. Zijn de 12-min delictplegers die door de politie zijn doorverwezen naar Bureau Jeugdzorg (vraag 2c) bij Bureau Jeugdzorg geregistreerd? Zo ja, hoe? Welke gegevens worden vastgelegd?
- b. Hoeveel van de doorverwezen 12-min delictplegers waren reeds bekend bij Bureau Jeugdzorg?
- c. Hoe worden de zorgmeldingen van de politie door Bureau Jeugdzorg opgevolgd? Is een diagnose gesteld? Is zorg ingeschakeld? Zo ja, hoeveel zorgmeldingen zijn eerstelijns en hoeveel tweedelijns opgepakt? Zo nee, waarom is geen zorg ingeschakeld?

4. Terugkoppeling

- a) Geeft Bureau Jeugdzorg in alle doorverwezen gevallen (vraag 3a) via het Formulier Terugkoppeling een terugkoppeling aan de Politie over de (eventuele) zorg die is ingeschakeld? Zo nee, in hoeveel gevallen niet? Waarom niet?
- b) Bevat – als is teruggekoppeld – het Formulier Terugkoppeling alle afgesproken informatie? Zo nee, welke informatie ontbreekt?
- c) Is van alle ontvangen terugkoppelingen van Bureau Jeugdzorg een mutatie gemaakt in het politiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH)? Zo nee, van hoeveel niet? Waarom niet? Wordt de informatie in een ander systeem geregistreerd?
- d) Zijn alle 12-min delictplegers gemeld in de Verwijsindex Risicojongeren? Zo ja, door wie (politie of Bureau Jeugdzorg)? Indien de politie ook meldt in de Verwijsindex: waarom is dit niet overgelaten aan Bureau Jeugdzorg? Indien 12-min delictplegers niet zijn geregistreerd: waarom niet?

5. Algemeen

- a) Zijn de in het werkproces gestelde deadlines gehaald? Zo nee, in welke mate is hiervan afgeweken? Waarom? Wat zijn de gevolgen daarvan?
- b) Hoe verloopt de samenwerking tussen de politie en Bureau Jeugdzorg? Wat gaat goed? Zijn er knelpunten? Op welke wijze zijn eerdere gesignaleerde knel- en verbeterpunten opgepakt? Zijn er suggesties voor verbeteringen?
- c) Wordt het werkproces voldoende ondersteund door ICT? Zo nee, wat zou daarin kunnen worden verbeterd?
- d) Vindt er periodiek overleg plaats tussen politie en Bureau Jeugdzorg over de uitvoering van het werkproces? Zo ja, hoe vaak? In welke samenstelling? En, met welk resultaat?

- e) Is er behoefte aan extra kennis/expertise bij politie en/of Bureau Jeugdzorg met betrekking tot de doelgroep van 12-min delictplegers? Zo ja, welke kennis/expertise?

1.4 Leeswijzer

De methoden van onderzoek die zijn benut bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen komen aan de orde in hoofdstuk 2. De resultaten van het onderzoek worden beschreven in de hoofdstukken 3 tot en met 5. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gepresenteerd van de groep 12-min delictplegers die bij de politie staat geregistreerd in BVH. In hoofdstuk 4 en 5 zoomen we in op het werkproces Vroegsignaleren en doorverwijzen; eerst op de politiezijde (hoofdstuk 4) en daarna op de jeugdzorgzijde (hoofdstuk 5). Het rapport sluit af met een conclusiehoofdstuk waarin we de onderzoeksvragen beantwoorden.

2 Methoden van onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we de methoden van onderzoek. Eerst wordt uit de doeken gedaan op welke wijze we het werkproces in kaart hebben gebracht om vervolgens stil te staan bij de gegevensverzameling aan zowel politie- als jeugdzorgzijde. Het hart van het onderzoek wordt gevormd door gegevens uit zeven voormalige politieregio's, maar er is tevens gebruik gemaakt van een landelijk politieb Bestand. De resultaten van het onderzoek zijn gevalideerd aan de hand van een focusgroepbijeenkomst. We sluiten het hoofdstuk af met enkele methodologische kanttekeningen.

2.1 Onderzoeksdesign

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is het van belang 12-minners te volgen in de systemen bij de politie en Bureaus Jeugdzorg. Daarnaast is het vereist inzicht te krijgen in de wijze waarop het werkproces is vormgegeven en op basis van welke criteria keuzes worden gemaakt rond het al dan niet doorverwijzen en het al dan niet aanbieden van zorg. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de politie en de Bureaus Jeugdzorg. Naast een meer algemene uiteenzetting over de wijze waarop het proces is vormgegeven en welke dilemma's zich daarbij voordoen, zijn de gesprekken tevens aangegrepen om concrete casuïstiek te bespreken.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn twee begrenzings aangebracht, te weten: een afgebakende tijdsperiode en een beperkt aantal politieregio's.

Tijdsperiode: er is gekozen om 12-minners in de rol van verdachte te volgen die in de periode 1 januari 2012 tot en met 30 juni 2012 bekend zijn geworden bij de politie. Met de keuze van deze tijdsperiode zijn we zeker dat er niet nog kinderen 'in de pijplijn' zitten op het moment dat we onderzoek doen in de administratie van Bureaus Jeugdzorg (voorjaar 2013).

Politieregio's: Voor de keuze welke politieregio's en Bureaus Jeugdzorg worden betrokken in het onderzoek hebben we ons laten leiden door vier criteria:

1. *Anticipatie op de komst van Nationale Politie.* De politieregio's zijn zodanig gekozen dat ze na 1 januari 2013 samen in de nieuwe regionale eenheden opgaan.
2. *Geografische spreiding.* Een zodanige regionale spreiding dat diverse windstreken zijn vertegenwoordigd in het onderzoek.
3. *Omvang gemeenten.* De gekozen gebieden bevatten zowel grote(re) als kleine(re) gemeenten, zodat duidelijk wordt, in hoeverre de inrichting van het werkproces 'Vroegsignaleren & doorverwijzen' mogelijk samenhang vertoont met de grootte van de administratieve eenheid.

4. *Omvang onderzoekspopulatie.* De geselecteerde onderzoeksgebieden staan garant voor voldoende aantallen 12-min delictsplegers, zodanig dat statistisch verantwoorde uitspraken kunnen worden gedaan.

Op basis van bovenstaande criteria hebben we ervoor gekozen het onderzoek uit te voeren binnen drie nieuwe regionale eenheden van de Nationale Politie; deze corresponderen met zeven voormalige politieregio's. De keuze is als volgt:

- a) Eenheid Noord-Nederland: voormalige korpsen Groningen, Friesland en Drenthe.
- b) Eenheid Den Haag: voormalige korpsen Haaglanden en Hollands Midden.
- c) Eenheid Oost-Brabant: voormalige korpsen Brabant-Noord en Brabant Zuid-Oost.

2.2 Onderzoek bij de politie

We zijn het onderzoek bij de politie gestart in het najaar van 2012, nog net in de periode waarin nog sprake is van regiokorpsen. Er is dan ook toestemming gevraagd en gekregen bij de afzonderlijke regiokorpsen. De start van het onderzoek in iedere regio bestond uit een interview met een politiefunctaris die de uitvoering van het werkproces coördineert. Bijlage 2 geeft een overzicht van de gesprekspartners. Deze gesprekken gingen vooral in op de vraag hoe het werkproces is vormgegeven en de wijze waarop we het handigste zicht zouden kunnen krijgen op de 12-minners in de rol van verdachte in BVH.

Met behulp van de computerapplicatie Cognos zijn de relevante 12-minners uit BVH geselecteerd. Vervolgens is in BVH zelf de gewenste informatie opgezocht. In het geval dat er sprake is geweest van een doorverwijzing naar Bureau Jeugdzorg is er een zorgmeldingsformulier opgemaakt en dat formulier bevat veel van de informatie waarin wij zijn geïnteresseerd (zie bijlage 3). Het is een analist uit de eenheid Oost-Brabant gelukt om een deel van de informatie uit dit bewuste formulier geautomatiseerd te ontsluiten aan de hand van het softwareprogramma Brains. In de andere politieregio's hebben we deze informatie echter handmatig opgezocht. In de drie noordelijke regio's (de huidige eenheid Noord-Nederland) heeft de politie zelf de gewenste informatie voor ons uit BVH gehaald en in een Excelbestand ingevoerd. In Hollands-Midden heeft een politiemedewerker aan de knoppen gezeten, waarna een Ateno-medewerker de gegevens in Excel heeft ingevoerd. In Haaglanden zijn de relevante dossiers in een onderzoeksomgeving geplaatst, zodat Ateno-medewerkers de gegevens konden overnemen. Dezelfde methode is gevolgd in Brabant-Noord en Brabant Zuid-Oost, zij het dat hier al een deel van de zorgformulierinformatie geautomatiseerd voorhanden was.

Naast het gesprek met de jeugdcoördinator is in iedere regio een politiebureau bezocht, hierbij betreft het steeds bureaus van waaruit noodhulp wordt georganiseerd. In sommige gevallen is de coördinator meegegaan, en soms zijn we zelf op pad gegaan. De inzet bij deze bezoeken is steeds geweest na te gaan hoe vertrouwd politiemedewerkers op de werkvloer zijn met het werkproces en hoe ze daar in praktijk mee omgaan. Er zijn bureaus bezocht in Groningen, Leeuwarden, Assen (Eenheid Noord-Nederland), Gouda, Den Haag (Eenheid Den Haag), Den

Bosch en Geldrop (Eenheid Oost-Brabant). Op deze bureaus zijn in totaal 24 gesprekken gevoerd met politiemedewerkers. In de meeste gevallen zijn dit een-op-een gesprekken, maar er zijn ook duo-gesprekken (Den Haag, Leeuwarden, Gouda) waarin twee respondenten tegelijkertijd aan het woord komen. In één geval (Den Haag) betreft het een groepsgesprek waarbij vier politiemensen over hun ervaringen vertellen. In totaal hebben dertig respondenten van de politiezijde hun visie gegeven (zie tabel 2.1).

Zoals gezegd, is in sommige gevallen de coördinator of een assistent van de coördinator meegegaan naar het bureau waar het werkbezoek plaatsvond. In Assen en Geldrop hebben ze daarbij ook zelf een deel van de gesprekken met de politieagenten bijgewoond. De rekrutering van de respondenten heeft in deze gevallen min of meer spontaan plaatsgevonden, dat wil zeggen dat er ter plaatse is gevraagd wie van de aanwezigen tijd vrij kon maken de onderzoeker te woord te staan over hun ervaringen met het 12-min werkproces. Bij de andere vijf bureaus zijn er voorafgaand aan het bezoek afspraken gemaakt met respondenten door de coördinator of beleidsmedewerker. Om een enigszins reëel beeld te krijgen van de werkpraktijk zijn de politiefunctionarissen niet op voorhand geselecteerd op (ruime) ervaring met 12-minners in de rol van verdachte. Het betekent dat sommige gesprekken daarmee ook aanmerkelijk korter zijn geweest dan andere, afhankelijk van ervaringen met de 12-min problematiek van de betreffende politiemensen.

Tabel 2.1 Politierespondenten aan de bureaus naar regio

Regio / Eenheid	Aantal respondenten
Groningen	4
Friesland	3
Drenthe	3
Eenheid Noord-Nederland	10
Hollands-Midden ⁴	5
Haaglanden ⁵	6
Eenheid Den Haag	11
Brabant-Noord	5
Brabant Zuid-Oost	4
Eenheid Oost-Brabant	9
Totaal drie eenheden	30

⁴ Bij deze vijf gesprekken is één gesprek met twee mensen van wie één lid is van het Jeugd Preventie Team (JPT) namens Bureau Jeugdzorg.

⁵ In de regio Haaglanden zijn twee gesprekken gevoerd op de werkvloer / aan de bureaus. Eenmaal een dubbelgesprek met twee jeugdrechercheurs en eenmaal een groepsgesprek waaraan twee jeugdrechercheurs en twee wijkagenten hebben deelgenomen.

Het onderzoek bij de politie is afgesloten met een nagesprek met dezelfde persoon die we in eerste aanleg hebben gesproken. Het doel van het nagesprek is tweeledig. Enerzijds zijn de ‘losse eindjes’ naar aanleiding van het eerste gesprek aan de orde gekomen en anderzijds hebben we een aantal concrete zaken voorgelegd op basis van het onderzoek in BVH. Niet alle 12-min delictplegers worden doorverwezen naar Jeugdzorg; aan de hand van concrete voorbeelden hebben we getracht zicht te krijgen op de redenen die een rol spelen bij de keuze rond het al dan niet doorverwijzen. Al deze nagesprekken, minus het nagesprek met de politie Haaglanden, hebben we telefonisch gevoerd aan de hand van een eerder per mail gestuurde lijst met vragen. Het nagesprek met de vertegenwoordigers van de politie Haaglanden hebben we op het hoofdbureau in Den Haag gevoerd.

2.3 Onderzoek bij Bureaus Jeugdzorg

De Bureaus Jeugdzorg zijn provinciaal en in drie stadsregio’s georganiseerd.⁶ De regionale eenheid Noord van de Nationale Politie omvat drie provincies (gelijk aan de voormalige politieregio’s). De Eenheid Brabant Oost valt binnen de provincie Noord-Brabant en de Eenheid Den Haag valt zowel binnen het verzorgingsgebied van Bureau Jeugdzorg van de stadsregio Haaglanden als de provincie Zuid-Holland.

Jeugdzorg Nederland heeft ons verzoek tot medewerking aan dit onderzoek aan de desbetreffende Bureaus Jeugdzorg voorgelegd. Bureau Jeugdzorg in de provincie Brabant heeft in antwoord op dat verzoek iedere vorm van medewerking aan het onderzoek geweigerd. We hebben in tweede aanleg ook nog zelf contact gezocht met een vertegenwoordiger van dit bureau, maar zelfs het louter geven van een interview over het werkproces werd zeer resoluut afgewezen. In de voormalige politieregio Brabant Zuid-Oost worden veruit de meeste zorgmeldingen rond 12-min delictplegers doorgezet naar het Jeugd Preventie Programma (JPP). We hebben daarom uiteindelijk het JPP benaderd en zij hebben wel deelgenomen aan het onderzoek. Hierdoor hebben we toch enigszins zicht gekregen op het werkproces aan jeugdzorgzijde in Brabant. De overige Bureaus Jeugdzorg hebben wel ingestemd met het evaluatieonderzoek en daar hebben we – parallel aan de methode van onderzoek bij de politie – een eerste oriënterend gesprek gehad met een of meerdere medewerkers van Bureau Jeugdzorg (zie bijlage 2). De inzet van deze gesprekken is enerzijds geweest het verkrijgen van inzicht in het werkproces aan jeugdzorgzijde en anderzijds om na te gaan, of, en op welke wijze de door ons gewenste papieren informatie uit de systemen zou kunnen worden ontsloten.

Bij de Bureaus Jeugdzorg in Groningen, Friesland en Drenthe hebben medewerkers de door ons gewenste informatie uit de systemen (bedrijfsprocessensysteem IJ) gehaald. In Haaglanden hebben we zelf toegang gekregen tot IJ en hebben we de gewenste informatie opgezocht.

⁶ In Nederland heeft elke provincie een Bureau Jeugdzorg. Daarnaast hebben Amsterdam (Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam) Rotterdam (Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam) en Den Haag (Bureau Jeugdzorg Haaglanden) en het gebied eromheen een bureau. De Bureaus Jeugdzorg hebben meerdere kantoren in de respectievelijke regio’s.

Van een aantal zaken ligt het dossier echter niet bij het JPT Haaglanden, maar bij andere vestigingen van Bureau Jeugdzorg Haaglanden. We hebben verzocht om inzage te verkrijgen in deze dossiers, maar het is niet gelukt hier toegang toe te krijgen binnen de gegeven onderzoeksperiode. We hebben – helaas na het sluiten van de boeken – de aanvullende informatie van Bureau Jeugdzorg Haaglanden ontvangen. Hierdoor ontbreekt op sommige punten informatie uit Haaglanden.

In Hollands-Midden heeft een medewerker van het JPT een deel van de gewenste informatie geleverd. Van acht zaken bleek de zorgmelding lastig te traceren. Na over en weer contact tussen politie, JPT en AMK zijn deze zaken alsnog gelokaliseerd. Het verzoek om de gewenste informatie te leveren, dan wel het onderzoeksteam toegang daartoe te verlenen, is echter niet binnen de onderzoeksperiode gerealiseerd. We weten van deze acht zaken wel wat er mee is gedaan, maar we beschikken uiteindelijk niet over meer gedetailleerde informatie.

Omdat het Bureau Jeugdzorg Brabant elke vorm van medewerking heeft geweigerd, hebben we in eerste instantie getracht aan de hand van de terugmeldformulieren bij de politie zicht te krijgen op de wijze waarop de meldingen van de politie zijn afgedaan. Dit is echter slechts in zeer beperkte mate gelukt; van de 35 ingestuurde zorgmeldingen zijn slechts zes terugmeldingen getraceerd in BVH. In tweede aanleg – nadat we ons realiseerden dat het Jeugd Preventie Programma (JPP) in Brabant los staat van Bureau Jeugdzorg – hebben we het JPP benaderd met de zorgmeldingen van Brabant Zuid-Oost. Dat bleek een meer vruchtbare weg. Hier hebben we twintig van de 23 meldingen uit Brabant Zuid-Oost weten te traceren. Dit is echter op de valreep van de onderzoekstermijn gerealiseerd en daarom is slechts de belangrijkste informatie verzameld, namelijk het antwoord op de vraag wat er met de zorgmelding is gedaan.

Ook bij Bureaus Jeugdzorg hebben we nagesprekken gehouden, dat wil zeggen met de vertegenwoordigers van Bureau Jeugdzorg in Groningen, Friesland en Drenthe. Omdat de dataverzameling in Hollands-Midden en Haaglanden nog niet was afgerond – en niet is afgerond, zoals hierboven beschreven – zijn hier geen aparte nagesprekken meer gevoerd, maar is de input vanuit deze regio's wel meegenomen tijdens de focusgroepbijeenkomst.

2.4 Landelijke gegevens

De meeste onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van het onderzoek in de zeven voormalige regiokorpsen en de bij deze politieregio's horende Bureaus Jeugdzorg. Met de gegevens uit BVH kan echter ook een beeld worden geschetst van het aantal 12-minners dat bij de politie staat geregistreerd in de rol van verdachte, om welk vergrijp het gaat en de profielkenmerken sekse, leeftijd, nationaliteit. Op deze wijze verkrijgen we behalve een landelijk beeld tevens zicht op de vraag, in hoeverre de geselecteerde regio's representatief zijn voor het gehele land.

De BVH-gegevens (over de jaren 2011 en 2012) zijn verkregen via de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (i.o.). Het aangeleverde bestand is opgemaakt in Excel. Aan de hand van

het unieke persoonsnummer zijn we nagegaan welke kinderen meerdere keren voorkomen in het bestand van 2011 of 2012; ook hebben we gezien in welke mate kinderen die als verdachte zijn geregistreerd in 2011 eveneens voorkomen in 2012.

Tot slot hebben we de samensteller van het landelijk bestand verzocht ons inzicht te geven in de medeverdachten van de 12-minners. Dit blijkt een veelomvattende vraag, want dan moeten in principe de gegevens van *alle* verdachten worden ontsloten. Aan ons verzoek is tegemoet gekomen door inzicht te geven welke minderjarige medeverdachten (leeftijd 12-17 jaar) er zijn in geregistreerd in BVH. Aan de hand van het incidentnummer is vastgesteld welke jongeren voor hetzelfde delict staan geregistreerd. De gegevens uit het landelijk bestand stellen ons eveneens in staat de regionale gegevens te checken. De resultaten van deze vergelijking bespreken we in hoofdstuk 3.

2.5 Focusgroepbijeenkomst

Nadat we de onderzoeksgegevens bij politie en Bureaus Jeugdzorg hadden verzameld en geanalyseerd is er een gespreksbijeenkomst belegd in Utrecht waarvoor alle coördinatoren van zowel politie- als jeugdzorgzijde zijn uitgenodigd. De bijeenkomst kent uiteindelijk tien deelnemers.⁷ De inzet van de bijeenkomst is enerzijds geweest de onderzoeksresultaten te presenteren en te valideren. Dit is gebeurd aan de hand van een PowerPointpresentatie. Daarnaast is de bijeenkomst benut om een aantal onderzoeksvragen – in de periferie van het werkproces – aan de deelnemers voor te leggen zoals vragen rond het zorgaanbod en ICT-ondersteuning.

2.6 Methodologische kanttekeningen

Zoals bij elk onderzoek zijn er ook bij dit evaluatieonderzoek enkele methodologische kanttekeningen te plaatsen. Allereerst geldt dat voor het begrip *Ter kennis van de politie gekomen*. Zaken rond 12-min delictsplegers kunnen ter kennis komen van een politiefunctionaris, maar dat is niet hetzelfde als dat dit voorval dan ook daadwerkelijk wordt geregistreerd in BVH. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom een politiefunctionaris in kwestie besluit tot een informele afhandeling zonder deze actie te muteren in BVH, zoals ‘geen tijd om te muteren’ (einde dienst) of ‘sprake van een bagatel’. Het begrip ‘Ter kennis gekomen’ moet hier dan ook worden opgevat als ‘Ter kennis genomen en geregistreerd in het BVH’.

Vervolgens is de vraag, in hoeverre de informatie altijd *juist* en *volledig* wordt vastgelegd. Het antwoord is ongetwijfeld ‘nee’, want mensen werken nu eenmaal niet feilloos. Zo laat het

⁷ Voor de politie-eenheid Noord Nederland – drie voormalige politieregio’s - is er één vertegenwoordiger aanwezig; de politievertegenwoordiger van de voormalige politieregio Brabant Zuid-Oost is afwezig wegens ziekte. De politievertegenwoordiger van de voormalige politieregio Brabant-Noord is wel aanwezig, evenals zijn politiecollega’s uit het voormalige korpsen Haaglanden en Hollands-Midden (sinds 1 januari 2013 Politie-eenheid Den Haag). Van de bij de voormalige politieregio’s horende Bureaus Jeugdzorg zijn alle vertegenwoordigers aanwezig, minus die van Oost-Brabant in verband met hun algehele weigering deel te nemen aan dit evaluatieonderzoek (zie verder bijlage 2).

onderzoek van Bleeker, Winnubst en Linssen (2010) zien dat de kwaliteit van registratie van 12-min zaken in vier korpsen (Hollands Midden, Noord- en Oost-Gelderland, Limburg-Noord en Amsterdam-Amstelland) te wensen overlaat. In een kleine tien procent van de zaken is de registratie niet correct, bijvoorbeeld, omdat er uiteindelijk toch geen sprake blijkt van een 12-minner, en bij eveneens circa tien procent van de zaken blijkt de toebedeelde rol in BVH, zoals betrokkene⁸, getuige of verdachte, niet juist te zijn. De cijfers rond ter kennis gekomen (en geregistreerde) 12-minners zijn dan ook, zonder datacontrole, indicatief en waarschijnlijk niet zonder vertekening. Wij hebben wel 12-minners die onterecht als verdachte staan geregistreerd verwijderd, maar delictplegers die niet de rol van verdachte hebben gekregen in BVH blijven bij ons buiten beeld.

⁸ Tegenwoordig is het niet meer mogelijk om een persoon in BVH de rol van betrokkene te geven als er sprake is van een misdrijf. De persoon is kwestie is dan ‘verdachte’, ‘slachtoffer’ of ‘getuige’.

3 Geregistreeerde 12-min delictplegers

Voordat we in de hoofdstukken 4 en 5 nader ingaan op het werkproces ‘Vroegsignaleren en doorverwijzen 12-min delictplegers’ in de geselecteerde regio’s, staan we hier eerst stil bij de populatie 12-min delictplegers geregistreerd in BVH. We bespreken hier hoeveel en voor welk vergrijp 12-minners in de rol van verdachte zijn geregistreerd in Nederland en in de zeven onderzoeksregio’s. Daarnaast typeren we het profiel van de 12-min delictplegers aan de hand van de persoonskenmerken sekse, leeftijd en etnische achtergrond. Tot slot staan we in dit hoofdstuk stil bij de vraag in hoeverre de zeven onderzoeksregio’s representatief zijn voor Nederland.

3.1 Geregistreeerde 12-min delictplegers in Nederland

Van den Aniel, Van Dijk, Terpstra & Buysse (2012) stellen dat er over 2010 en 2011 in BVH in totaal 3.700 12-minners in de rol van verdachte zijn geregistreerd. Dit aantal komt overeen met een gemiddelde van 1.850 per jaar. Uit ons onderzoek blijkt dat er 1.793 kinderen in de leeftijd van vier tot en met elf jaar zijn geregistreerd voor delicten gepleegd 2012.⁹ Het aantal registraties van 12-min delictplegers is daarmee de afgelopen drie jaar redelijk constant. Als we dit afzetten tegen alle kinderen in Nederland in de leeftijd van vier tot en met elf jaar (1,56 miljoen), dan wordt 0,1 procent van deze kinderen op jaarbasis door de politie geregistreerd in de rol van verdachte.

De kans dat een kind is geregistreerd als verdachte neemt toe met het stijgen van de leeftijd. Daarnaast komen jongens vaker voor dan meisjes. Tabel 3.1 geeft de verdachtenkans van 12-minners gedifferentieerd naar leeftijd en sekse. Hierbij hebben we vier- en vijfjarigen achterwege gelaten, omdat het in deze leeftijdscategorie slechts om een verwaarloosbaar aantal kinderen gaat.

Tabel 3.1 Verdachtenkans 12-minners naar leeftijd en sekse (2012)

	Jongens	Meisjes	Totaal
6 jaar	0,03 %	-	0,02 %
7 jaar	0,07 %	0,02 %	0,04 %
8 jaar	0,12 %	0,02 %	0,07 %
9 jaar	0,20 %	0,04 %	0,12 %
10 jaar	0,34 %	0,06 %	0,20 %
11 jaar	0,67 %	0,14 %	0,41 %

Bronnen: Landelijk BVH-bestand (politie) & Statline (CBS)

⁹ Deze 1.793 kinderen onder de twaalf jaar zijn betrokken geweest bij 1.308 delicten. Bij 950 van deze delicten is één 12-minner betrokken, terwijl bij 358 delicten er twee of meer 12-minners zijn betrokken.

In tabel 3.2 wordt uitgesplitst van welk delict het kind in kwestie wordt verdacht. Hierbij maakt de wetgever een onderscheid tussen misdrijven en overtredingen. De overtredingen onder de noemer vernieling hebben betrekking op ‘Vandalisme/baldadigheid’. Bij de categorie Brandstichting/vuurwerk gaat het om de overtreding ‘Ongeoorloofd afsteken van vuurwerk’. Bij de categorie Overig gaat het om verschillende overtredingen, waarbij bezit van namaakwapen en overtreden van de leerplichtwet het meest voorkomen met respectievelijk een score van zeventien en dertien keer. Bij misdrijven staat de categorie Diefstallen bovenaan de lijst. Bijna driekwart van deze diefstallen valt onder de noemer van winkeldiefstal (457 keer).¹⁰ Bij vernielingen die als misdrijf zijn aangemerkt, wordt in de meeste gevallen geen nadere typering gegeven van het vernielde object; 186 keer is de BVH-code Overige objecten aangevinkt. Waar het object wel is benoemd, scoort de auto het hoogst als object van vernieling (69 keer). Bij het misdrijf Geweld/bedreiging komt ‘Eenvoudige mishandeling’ het meest voor (110 keer), gevolgd door ‘Openlijke geweldpleging tegen personen’ (42 keer).

Tabel 3.2 Geregistreerd delict gepleegd door 12-minners (2012)

	Misdrijven	Overtredingen	Totaal	Percentage
Diefstal	615	-	615	34%
Vernieling	308	233	541	30%
Geweld/bedreiging	223	-	223	12%
Brandstichting/vuurwerk	108	142	250	14%
Overig	94	70	164	9%
Totaal	1.348	445	1.793	100%

Bron: Landelijk BVH-bestand (politie)

Een derde van de kinderen pleegt het delict alleen, dat wil zeggen dat zij als enige verdachte staan geregistreerd in BVH. Het kan uiteraard zo zijn dat er wel sprake is van mededaders, zonder dat die bekend zijn bij de politie. Van twee derde van de kinderen weten we dat er mededaders zijn. Bij de helft van deze kinderen (dus een derde van het totaal) is (zijn) de mededader(s) ook onder de twaalf jaar oud. In de andere helft van de gevallen is er minimaal een mededader die twaalf jaar of ouder is.

Tabel 3.3 Mededaderschap van 12-minners (2012)

	Medeverdachte 12-minner(s)	Ook 12-plusser(s)	Totaal	Percentage
Een verdachte	-	-	593	33%
Twee verdachten	386	194	580	32%
Drie verdachten	132	183	315	18%
Vier of meer verdachten	87	218	305	17%
Totaal	605	595	1.793	100%

Bron: Landelijk BVH-bestand (politie)

¹⁰ Het merendeel van de diefstallen betreft eenvoudige diefstallen, maar er zijn ook zeventien kinderen onder de twaalf jaar geregistreerd voor gekwalificeerde diefstal. Daarnaast zijn er vijftien kinderen verdacht van diefstal met geweld (straatroof).

Een kleine minderheid (zeven procent) van de 12-min delictplegers uit 2012 heeft twee of meer zaken op zijn naam staan op basis van gegevens uit 2011 en 2012. Ongeveer de helft van deze kinderen komt zowel in 2011 als 2012 als verdachte voor. De andere helft staat in het systeem voor twee of meer zaken gepleegd in 2012. Tabel 3.4 geeft het overzicht. In vergelijking met de gehele populatie 12-min delictplegers hebben recidivisten – niet verrassend – vaker de leeftijd van elf jaar: 61 procent van de recidivisten is elf jaar in 2012 tegen 47 procent van de first offenders. Bij sekse en nationaliteit zien we slechts minimale verschillen tussen recidivisten en first offenders. Recidivisten vertonen geen specialistisch delictgedrag: twee derde van deze groep heeft delicten gepleegd die niet in dezelfde delictscategorie vallen, ondanks dat de delictscategorie best ruim is gedefinieerd (diefstal, vernieling, geweld en overig).

Tabel 3.4 Recidive van 12-minners (2012)

	Aantal 12-minners	Percentage van 2012-populatie
Twee zaken		
- Twee zaken in 2012	52	2,9%
- Een in 2011 en een in 2012	43	2,4%
Drie of meer zaken		
- Alleen in 2012	13	0,7%
- Zowel in 2011 als in 2012	20	1,1%
Totaal	128	7,1%

Bron: Landelijk BVH-bestand (politie)

3.2 Geregistreerde 12-min delictplegers in onderzoeksregio's

In de onderzoeksperiode (eerste helft van 2012) zijn er in BVH van de zeven voormalige politieregio's in totaal 287 12-minners geregistreerd in de rol van verdachte; althans, op basis van de aangeleverde regionale overzichten. In sommige gevallen zijn er meerdere kinderen betrokken bij een incident; de 287 12-minners zijn betrokken geweest bij in totaal 209 delicten. Het landelijk bestand is op een iets andere manier samengesteld: daar is geselecteerd op datum delict, terwijl de regionale bestanden zijn gemaakt op basis van datum kennisname verdachte. De regionale en landelijke opgave van het totaal aantal 12-minners in de eerste helft van 2012 voor de zeven regio's komt redelijk overeen: 287 volgens de regio's en 319 volgens het landelijk bestand. Een vergelijking op persoonsniveau laat echter frappante verschillen zien, die we hieronder per regio bespreken.

Friesland is de enige regio waar het regionaal en landelijk bestand met elkaar overeenkomen, dat wil zeggen, dat in deze bestanden dezelfde kinderen voorkomen (op basis van een persoonsnummer). Er zijn drie verdachten meer in het regionale bestand dan in het landelijk bestand, maar dit is te wijten aan het verschil in bevraging (datum misdrijf versus datum kennisname).

In Groningen zijn er forse verschillen, en inspectie op het niveau van persoon leert dat er slechts acht kinderen op beide lijsten voorkomen. Er staan zes kinderen op de regionale lijst van Groningen die niet op de landelijke lijst voorkomen. Bij nader inzien blijken twee van deze kinderen (inzake joyriding) niet als verdachte te boek te staan. Er zijn echter 29 kinderen onder de 12 jaar die wel op de landelijke lijst figureren, maar niet op de regionale lijst. Bij navraag blijkt dat het hier om 12-minners gaat die van een Halt-waardig feit worden verdacht en waar geen signalen zijn die een zorgmelding rechtvaardigen. Deze zaken zijn door de politie afgedaan met een reprimande.

In Drenthe staan er meer kinderen (zeven in totaal) op de regionale lijst dan op de landelijke lijst. Navraag in Drenthe leert dat deze kinderen wel degelijk als verdachte te boek staan. Het is een raadsel waarom deze kinderen niet ook voorkomen op de landelijke lijst. Ditzelfde fenomeen doet zich voor in de Brabantse regio's. Ook hier zijn er regionaal meer 12-minners in de rol van verdachte getraceerd dan in het landelijke bestand (34 kinderen meer). Er is contact geweest tussen politiemensen uit Drenthe en Brabant over de Cognos-query, dus waarschijnlijk is die query in staat meer verdachten te lokaliseren dan de landelijk gebruikte query; maar waardoor de verschillen nu precies worden veroorzaakt, hebben we niet kunnen detecteren (zie § 2.2).

In Hollands-Midden blijken de achttien kinderen uit het regionale bestand ook in het landelijk bestand voor te komen, maar in het landelijk bestand staan 21 kinderen vermeld die niet in het regionaal bestand terugkomen. Navraag bij de regio leert dat er waarschijnlijk iets mis is gegaan met de regionale uitdraai. Ons vermoeden is dat er vrijwel alleen zaken op de regionale lijst stonden waar een zorgmelding voor is gedaan en dat de kinderen waar geen zorgmelding voor is opgemaakt veelal buiten beeld zijn gebleven. Van de achttien regionale zaken staan er namelijk oorspronkelijk vijftien op de BVH-lijst, waarvan veertien met een zorgmelding en tijdens de verwerking stuitte de politiefunctionaris in kwestie toevallig op drie andere namen, waarvan twee zonder zorgmelding, die in de slipstream zijn meegenomen. We hebben de politiecoördinator gevraagd of hij deze hypothese kon staven in BVH, maar dit is niet meer gelukt binnen de onderzoeksperiode.

In Haaglanden komen 85 van 89 kinderen van de regionale lijst ook voor op de landelijke lijst. De landelijke lijst bevat echter 42 namen die niet op de regionale lijst voorkomen. Hier van zijn 38 kinderen elf jaar oud. Bij de – oorspronkelijke – analyse van de data uit Haaglanden viel het relatief geringe aantal 11-jarigen reeds op. Blijkbaar zijn in de regionale uitdraai veel 11-jarigen uit de boot gevallen. We hebben in de regio navraag gedaan naar de mogelijke oorzaak hiervan, maar hebben hier binnen de onderzoeksperiode geen antwoord op gekregen.

De dataverzameling in de regio's was echter al afgerond, voordat we het landelijke bestand ter beschikking kregen. Daarmee is het niet doenlijk gebleken om de ontbrekende 12-minners op de regionale lijsten alsnog mee te nemen in de analyse. Dit kan mogelijk voor vertekening zorgen. Dit geldt vooral voor de 29 kinderen uit Groningen die per reprimande zijn afgedaan,

de 21 kinderen uit Hollands-Midden die waarschijnlijk ook overwegend zonder zorgmelding zijn afgedaan en de 38 kinderen uit Haaglanden van elf jaar. De eerste twee vertekeningen (Groningen en Hollands-Midden) hebben tot gevolg dat het aandeel 12-minners waar een zorgmelding voor is opgemaakt te hoog wordt ingeschat als we ons slechts baseren op de regionale bestanden. Daarom zullen we bij de bepaling van het aandeel 12-minners dat met een zorgmelding wordt afgedaan gebruik maken van gecorrigeerde gegevens. De data uit Haaglanden vertekenen de leeftijdsopbouw van de 12-minners; waar dit relevant is, zullen we hiermee rekening houden.

Tabel 3.5 Geregistreerde 12-min delictplegers in regionale eenheden (1^e helft 2012)

	Aantal zaken regionale opgave	Aantal 12-minners regionale opgave	Aantal 12-minners landelijke opgave
Groningen	16	20	37
Friesland	27	37	34
Drenthe	12	19	12
Eenheid Noord-Nederland	55	76	83
Hollands-Midden	14	18	39
Haaglanden	68	89	127
Eenheid Den Haag	82	107	166
Brabant-Noord	30	37	24
Brabant Zuid-Oost	42	67	46
Eenheid Oost-Brabant	72	104	70
Totaal drie eenheden	209	287	319

Bronnen: Regionale BVH-bestanden en landelijk BVH-bestand (politie)

Gezien de aantallen geregistreerde 12-min delictplegers in de onderzoeksperiode (zie ook tabel 3.5) worden de cijfers in principe geanalyseerd op het niveau van een regionale eenheid. Slechts als er een specifieke, inhoudelijke reden is, gaan we bij de analyse terug naar het niveau van de voormalige politieregio.

Het delict waar de 12-minner voor staat geregistreerd, betreft, evenals in het landelijke bestand over 2012, in bijna een op de drie gevallen een diefstalmisdrijf, ofwel: 93 van de 287 kinderen. Bij deze 93 diefstalmisdrijven is winkeldiefstal het meest voorkomend met een score van 65 (70 procent van de diefstalmisdrijven). Het forse aandeel winkeldiefstallen is eveneens in lijn met de landelijke cijfers. De overige diefstallen hebben betrekking op de categorieën Vervoersmiddelen (9 keer), Uit woning (5 keer) en Uit school (1 keer). De rest (13 zaken) staat geregistreerd als ‘Overige eenvoudige diefstal’.

Het tweede cluster van delicten waarbinnen 12-minners staan geregistreerd – Vernielingen – is ook van een min of meer gelijke omvang als in het landelijk bestand. In totaal staan er 91 van de 287 kinderen (32 procent) geregistreerd voor een vernieling. De meeste zaken zijn

geregistreerd als vernieling of vandalisme (74 zaken) zonder dat duidelijk wordt waar de vernieling zich specifiek op heeft gericht. In 17 zaken wordt de vernieling wel nader gespecificeerd: van/aan auto (11 keer), openbaar gebouw (4 keer) en openbaar vervoer (2 keer).

Het laatste, derde deel van de misdrijven waar 12-minners voor staan geregistreerd, is meer divers van aard. Een deel van de delicten kan worden onderbracht bij het cluster geweld of bedreiging (45 keer). Het betreft dan veelal openlijke geweldpleging tegen personen¹¹ (20 keer) of eenvoudige mishandeling¹² (18 keer). Brandstichting en het illegaal afsteken van vuurwerk scoren tezamen 21 keer. De laatste twee categorieën die we met enige regelmaat terugzien, zijn wapenbezit en het overtreden van de leerplichtwet (hoewel dit laatste formeel door de leerplichtambtenaar zou moeten worden gemeld). Bij wapenbezit gaat het dan om het bezit van nepwapens, exemplaren van speelgoedwapens die nauwelijks van echte wapens zijn te onderscheiden.¹³

Tabel 3.6 Geregistreerd misdrijf gepleegd door 12-minners (drie regionale eenheden)

	Noord-Nederland	Den Haag	Brabant-Oost	Totaal
Diefstal	35%	44%	20%	33%
Vernieling	41%	26%	33%	33%
Geweld/bedreiging	7%	9%	30%	16%
Brandstichting/vuurwerk	11%	7%	6%	8%
Leerplicht	-	10%	-	4%
Wapenbezit	1%	3%	4%	3%
Overig	5%	1%	6%	4%
Totaal	100% n=74	100% n=107	100% n=99	100% n=280

Bron: BVH (politie); bij zeven registraties in BVH is onduidelijk welk delict het betreft.

Indien we een onderscheid maken naar politie-eenheid zien we accentverschillen. Binnen de eenheid Den Haag noteren we bijvoorbeeld meer geregistreerde diefstal delicten, terwijl de eenheden Noord-Nederland en Brabant-Oost juist hoger scoren op de categorie vernielingen. Maar we zien ook een duidelijk verschil; in de eenheid Brabant-Oost zijn relatief veel kin-

¹¹ Een voorbeeld van openlijke geweldpleging tegen personen is een zaak waarbij drie 12-minners samen met twee oudere jongens betrokken zijn geweest bij een vechtpartij waarbij een negenjarige jongen is geslagen. Een ander voorbeeld van dit misdrijf is een zaak waarbij het slachtoffer door drie jongens wordt geslagen en geschopt.

¹² Een voorbeeld van eenvoudige mishandeling is een zaak waarbij een 12-minner een andere jongen van zijn fiets trapt. Het voorbeeld geeft aan dat openlijke geweldpleging en eenvoudige mishandeling sterk op elkaar lijken. Het verschil zit in het gegeven dat openlijke geweldpleging in vereniging wordt gepleegd (cf. art. 141 Sr.).

¹³ Een voorbeeld hiervan betreft een zaak waarbij een jongen samen met een vriendje speelt met een replica van een machinepistool. Hij heeft het namaakwapen van zijn opa uit Rusland gekregen en de moeder van het kind wist niet dat dergelijk speelgoed bij wet is verboden in Nederland.

deren geregistreerd voor geweld of bedreiging. Een blik op het landelijk bestand van 2012 leert dat eenheid Brabant-Oost ook landelijk hoog scoort voor wat betreft geweldsdelicten, maar het aandeel van geweld/bedreiging ligt op twintig procent in Brabant-Oost voor het gehele jaar 2012. Het landelijk gemiddelde ligt op twaalf procent. Wat de mogelijke verklaring hiervoor is, valt echter buiten de reikwijdte van een evaluatieonderzoek dat zich richt op het werkproces rond vroegsignaleren en doorverwijzen. Daarnaast zien we dat het overtreden van leerplichtwet is alleen in de eenheid Den Haag geregistreerd. In het nagesprek met de vertegenwoordigers van de politie Haaglanden wordt verbaasd gereageerd op het feit dat er 12-minners voor het overtreden van de leerplichtwet in BVH staan geregistreerd. Volgens onze politiegesprekspartner zijn dit zaken voor de leerplichtambtenaar en zou de politie daarin geen rol moeten hebben.

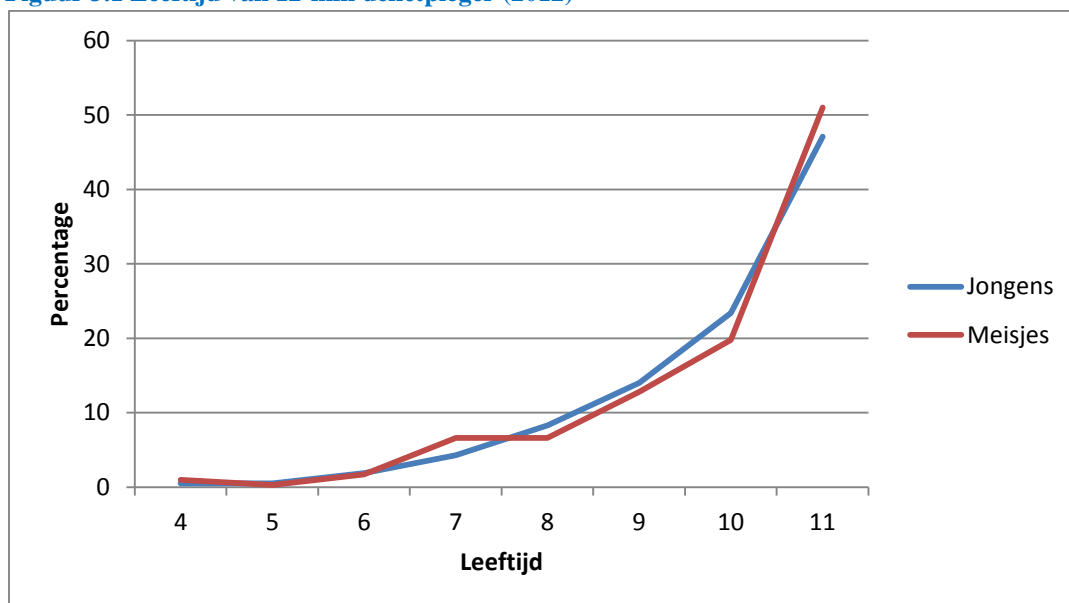
3.3 Profiel van geregistreerde 12-min delictsplegers in Nederland

Van de kinderen die in BVH staan geregistreerd kennen we vier kenmerken, namelijk: leeftijd, sekse, geboorteland en nationaliteit. De jongste kinderen die staan geregistreerd in de rol van verdachte zijn vier jaar oud. Kinderen met een hogere leeftijd komen vele malen vaker voor in de registratie. Vanaf negen jaar begint het aantal registraties op te lopen en de curve wordt beduidend steiler van tien naar elf jaar (zie figuur 3.1).

Een ruime meerderheid van de 12-min delictplegers bestaat uit jongens: 1.502 van de 1.793 kinderen (84 procent). De oververtegenwoordiging van jongens die we vinden bij kinderen onder de twaalf jaar, zien we in ongeveer gelijke mate terug bij *alle* verdachten van criminaliteit. In 2011 zijn er, volgens Statline van het CBS, 261.730 verdachten geregistreerd in Nederland, van wie 212.940 mannen (81 procent). Bij strafrechtelijk wel vervolgbare minderjarigen (12-17 jaar) zijn jongens echter iets minder sterk oververtegenwoordigd (77 procent).¹⁴ De verdeling jongen-meisje bij 12-min delictsplegers is onafhankelijk van de leeftijd, dat wil zeggen dat het percentage jongens min of meer constant is bij de afzonderlijke leeftijden (zie ook figuur 3.1).

¹⁴ Van de 33.630 verdachten in de leeftijd 12-17 jaar (2011) zijn er 25.990 van het mannelijk geslacht (bron: Statline).

Figuur 3.1 Leeftijd van 12-min delictpleger (2012)



In BVH wordt de nationaliteit en het geboorteland van verdachten geregistreerd. Dat is (uiteraard) iets anders dan de etniciteit van een verdachte. Daarom baseren we ons op dit punt op het onderzoek van Van den Aniel, Van Dijk, Terpstra & Buysse (2012). Deze onderzoekers hebben specifiek gekeken naar de herkomst van 12-min delictplegers. Het BSN/GBA-nummer van de 12-minners geregistreerd in BVH is gekoppeld aan een bestand van het CBS en op die wijze is inzicht verkregen in de etnische achtergrond van deze kinderen (eerste en tweede generatie immigranten). Hierbij zijn de definities van het CBS gehanteerd (het geboorteland van de moeder is bepalend voor de etniciteit van het kind). Uit dit onderzoek blijkt dat bijna de helft van de 12-min delictplegers (49 procent) van Nederlandse herkomst is, terwijl 43 procent te boek staat als niet-westerse allochtoon. De resterende 8 procent is ingedeeld bij westerse allochtonen.

Van den Aniel et al. (2012) specificeren herkomst naar de meest voorkomende immigrantengroepen in Nederland. Er is gekeken naar welk deel van de autochtone en allochtone kinderen in de leeftijd van vier tot en met elf jaar bij de politie is geregistreerd voor een misdrijf. Gemiddeld worden twee op de duizend van alle kinderen in de leeftijd van vier tot elf jaar geregistreerd bij de politie voor het plegen van een misdrijf in een periode van twee jaar; bij jongens ligt dit aandeel fors hoger en tabel 3.7 laat zien dat vooral jongens van niet-westerse afkomst vaker voorkomen in de politieadministratie voor een misdrijf; Marokkaanse jongens zijn koploper. Bij meisjes zien we dat niet-westerse allochtonen ook zijn oververtegenwoordigd. Bij hen wordt de lijst aangevoerd door kinderen van Antilliaanse en Arubaanse afkomst.

Tabel 3.7 Percentage van de 12-minners die in 2010 of 2011 geregistreerd stonden in BVH in de rol van verdachte, uitgesplitst naar sekse en herkomst

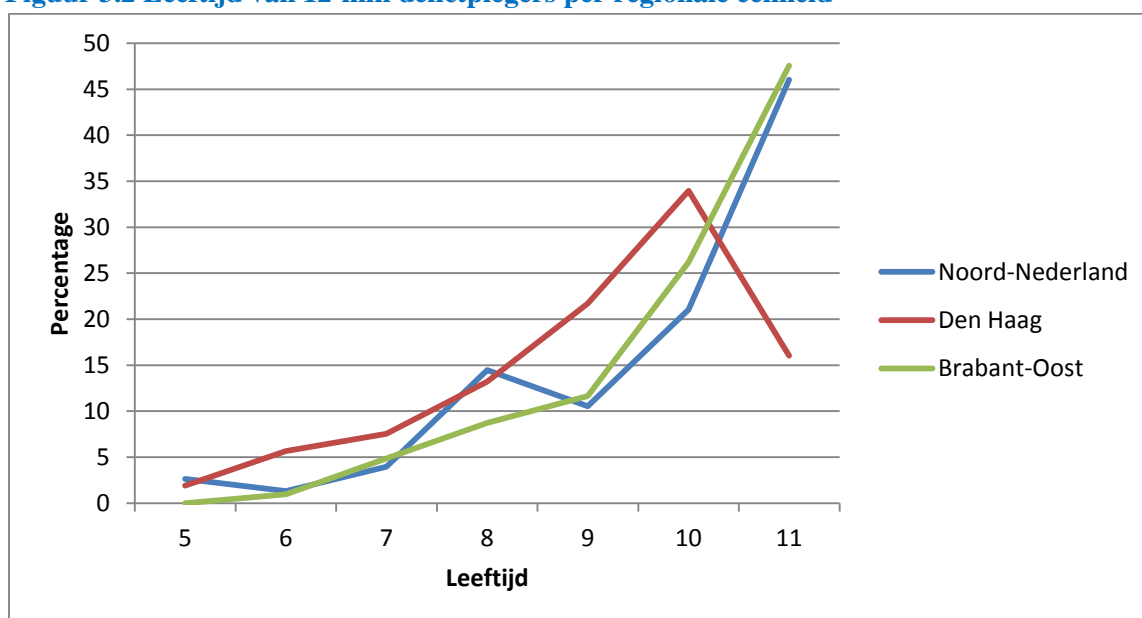
	N	Jongens	Meisjes
Autochtonen	1.810	0,24 %	0,05 %
Westers allochtonen	310	0,47 %	0,12 %
Marokkanen	530	1,50 %	0,20 %
Turken	320	1,09 %	0,12 %
Surinamers	190	0,85 %	0,21 %
Antillianen en Arubanen	150	1,31 %	0,41 %
Overige niet-westers allochtonen	380	0,65 %	0,15 %
Totaal¹⁵	3.700*	0,38 %	0,08 %

Bron: Van den Anandel et al., 2012, Tabel 3.2 (p. 14)

3.4 Profiel van 12-min delictplegers in de zeven onderzoeksregio's

De jongste kinderen die in de onderzoeksregio's staan geregistreerd in de rol van verdachte zijn vijf jaar oud. Ook hier geldt dat oudere kinderen vaker voorkomen in de registratie. Dit geldt voor de drie regionale eenheden bij elkaar en dit geldt ook voor de afzonderlijke eenheden van Noord-Nederland en Brabant-Oost (zie figuur 3.2). De leeftijdscurve van de geregistreerde kinderen in de eenheid Den Haag laat echter een knik zien bij de leeftijd van elf jaar. Zoals beschreven in paragraaf 3.1 zijn een fors aantal 11-jarigen niet meegekomen in ons onderzoeksbestand. De knik die optreedt, weerspiegelt dus niet de werkelijkheid.

Figuur 3.2 Leeftijd van 12-min delictplegers per regionale eenheid



Bron: BVH (politie)

¹⁵ Door de afronding op tientallen komt het totaal niet geheel overeen met de optelsom.

Een ruime meerderheid van de 12-min delictplegers bestaat, evenals in het landelijk bestand van 2012, uit jongens: 238 van de 287 kinderen (83 procent). De verdeling jongen-meisje bij 12-min delictplegers is onafhankelijk van de leeftijd, dat wil zeggen dat het percentage jongens min of meer constant is bij de leeftijden. Wel zien we een klein verschil bij de verdeling jongen-meisje en regionale eenheid: in Noord-Nederland en Den Haag staan jongens voor 87 procent van het aantal geregistreerde 12-min delictplegers, terwijl dit percentage in Brabant-Oost op 81 procent ligt. Inspectie van het landelijke bestand over 2012 leert dat deze fluctuatie aan het toeval moet worden toegeschreven, want in dit bestand ligt de jongen-meisje verhouding in Den Haag en Brabant-Oost nagenoeg gelijk (82:18 in Den Haag en 81:19 in Brabant-Oost).

Van de 287 12-minners die in de rol verdachte staan geregistreerd in ons onderzoeksbestand heeft zeventig procent (202 kinderen) de Nederlandse nationaliteit. Van de resterende dertig procent heeft twee derde deel een dubbele nationaliteit, terwijl een derde een buitenlandse nationaliteit bezit. In BVH is tevens het geboorteland bekend. Met dat gegeven kunnen we nagaan wat het aandeel van eerste generatie immigranten is binnen de groep 12-min delictplegers. Er blijken 31 van de 287 (11 procent) van de 12-minners in het buitenland te zijn geboren.¹⁶

3.5 Representativiteit van de onderzoeksregio's

Van de 1.793 geregistreerde 12-min delictplegers uit 2012 zijn er 610 afkomstig uit een van de zeven door ons geselecteerde onderzoeksregio's. Door de keuze van deze zeven regio's omvat onze steekproef dus ongeveer een derde van de onderzoekspopulatie. Na Rotterdam-Rijnmond zijn de meeste 12-min delictplegers in Haaglanden geregistreerd. Bij de keuze van de zeven regio's is rekening gehouden met een geografische spreiding.

Een vergelijking tussen de landelijke cijfers voor 2012 en de cijfers van de zeven regio's voor het eerste half jaar van 2012 laten weinig verschillen zien. Dit geldt zowel wat betreft het delict waar het kind van wordt verdacht als de persoonskenmerken. Het enige verschil dat optreedt, is bij leeftijd. In ons onderzoeksbestand zijn – zoals eerder opgemerkt – minder elf-jarigen dan verwacht. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat een aantal elf-jarigen niet in het regionale bestand van Haaglanden zijn meegekomen (zie tabel 3.8). Op basis van deze vergelijking concluderen we dat de onderzoeksresultaten in de zeven regio's naar alle waarschijnlijkheid een representatief beeld geven voor heel Nederland.

¹⁶ Hierbij nemen we aan dat kinderen van Nederlandse afkomst die in het buitenland zijn geboren (bijvoorbeeld kinderen van expats of kinderen geboren tijdens een vakantie in het buitenland) niet of nauwelijks in ons bestand voorkomen.

Tabel 3.8 Procentuele vergelijking van landelijk bestand met onderzoeksbestand

	Landelijk bestand	Onderzoeks- Bestand
Diefstallen	34 %	33 %
Vernielingen	30 %	33 %
Overige delicten	36 %	34 %
Jongens	84 %	83 %
Meisjes	16 %	17 %
Negen jaar of jonger	29 %	37 %
Tien/elf jaar	71 %	63 %

4 Werkproces aan politiezijde

Het onderzoek in de zeven voormalige politieregio's laat zien dat het werkproces Vroegsignaleren & doorverwijzen van 12-min delictplegers niet uniform is vormgegeven bij de politie. De eerste vier van de negen formele stappen van het werkproces behoren tot het politiedomein, te weten: signaleren, registreren, controleren en verzenden.

In alle zeven onderzochte politieregio's wordt weliswaar op het eerste gezicht ongeveer gewerkt conform de stappen zoals die landelijk zijn afgesproken, maar bij inzoomen op het proces zijn er toch ook verschillen. In het navolgende bespreken we eerst het werkproces zoals dat is vormgegeven binnen de zeven politieregiokorpsen en bezien we de overeenkomsten en verschillen. Verder besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan welk deel van de 12-min delictplegers met een zorgmelding wordt afgedaan en welke zaken van invloed zijn op het al dan niet opmaken van een zorgmelding. We sluiten dit hoofdstuk af met aandacht voor een aantal logistieke zaken rond het werkproces aan politiezijde zoals ICT-ondersteuning, doorlooptijden en het in kennis stellen van ouders/verzorgers.

4.1 Het werkproces onder de aandacht gebracht

In de onderzochte politieregio's is het signaleren en doorverwijzen van 12-min delictplegers onderdeel van het bredere werkproces 'Vroegsignaleren en doorverwijzen'. Er wordt zodanig geen onderscheid gemaakt tussen zorgmeldingen op basis van delictgedrag en zorgmeldingen op basis van andere signalen. Er wordt organisatorisch evenmin een onderscheid gemaakt tussen 12-minners en 12-plussers. Het beleid is verenigd in 'jeugdzaken' – een specialisme dat onder diverse namen is weggezet bij de politieregio's.

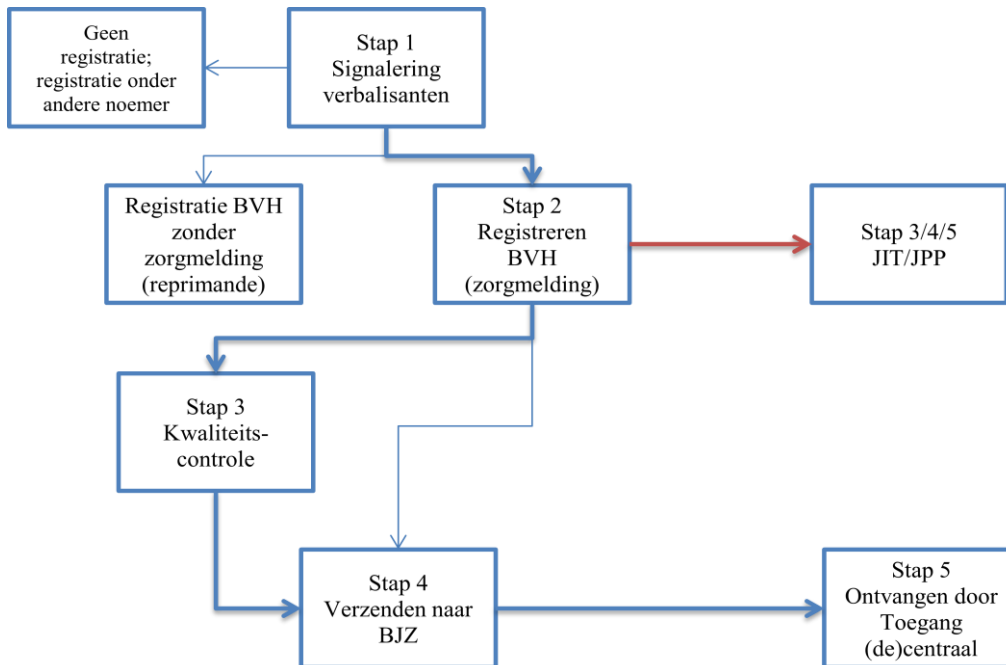
Het werkproces rond 12-min delictplegers is dan ook in het kielzog van 'Vroegsignaleren en doorverwijzen' meegenomen. Het heeft wel tijd en energie gekost om het idee van zorgmeldingen te laten indalen binnen de politieorganisatie. Zo heeft de politie in 2008 een zorgformulier opgemaakt voor 19.811 jongeren onder de achttien jaar. In 2009 liep dit aantal op tot 27.220 en in 2010 maakte de politie voor 39.849 minderjarigen een zorgformulier op (Expertgroep Signaleren & Adviseren, 2011b, p.10). In 2010 worden er dus voor twee keer zo veel minderjarigen een zorgformulier opgemaakt dan in 2008.

4.2 Het werkproces in stappen

Figuur 4.1 geeft de eerste vier stappen weer uit het werkproces. Het zijn de stappen zoals we ze hebben gereconstrueerd op basis van de gesprekken met vertegenwoordigers uit de zeven politieregio's. De figuur moet dan ook worden gezien als een optelsom van de varianten in het werkproces zoals we die zijn tegengekomen. Het belangrijkste verschil in de modellen van het

werkproces aan politiezijde is het al dan niet bestaan van een JPT (Hollands-Midden) of JPP (Brabant Zuid-Oost). In het JPT/JPP valt een aantal stappen uit het werkproces samen.

Figuur 4.1 Het werkproces ‘Vroegsignaleren en doorverwijzen’ aan politiezijde in de praktijk (zoals waargenomen in de regio’s)



4.2.1 Bekendheid met het werkproces

Politie mensen in de noodhulp blijken in de regel globaal wel op de hoogte van het werkproces Vroegsignaleren en doorverwijzen. In de gesprekken die we met dit doel – check van de bekendheid met het werkproces – hebben gevoerd, is onder meer de volgende vraag gesteld: “Weet u wat u moet doen / welke (formele) regels er gelden, indien een 12-minner door de politie wordt aangehouden in verband met een strafbaar feit?” Politiefunctionarissen weten meestal wel, indien zij worden geconfronteerd met een zaak waarin een 12-minner figureert, waar ze de relevante informatie moeten zoeken als ze niet helemaal scherp op het netvlies hebben hoe te handelen. En dat laatste gebeurt, afgaande op de uitspraken van de politiemensen nog wel eens. Het feit dat situaties waarin 12-minners onder verdenking van een strafbaar feit worden opgepakt zich niet vaak voordoen, maakt dat de precieze handelwijzen hieromtrent weinig kans krijgen om daadwerkelijk in te slijten. Geen van de door ons ondervraagde politiemensen lijkt enig gemis aan kennis op dit punt echter als storend te ervaren. Onderstaande drie uitspraken illustreren het voorgaande.

Het werkproces met betrekking tot 12-minners ken ik niet goed. Dat zou ik met beetje gezond verstand dan wel vragen aan collega's, maar ik zou het niet zeker weten. Ik weet gewoon niet zeker wat ik moet doen. In de opleiding is wel iets over jeugd, maar dat wordt niet heel uitgebreid besproken, ook omdat dat in ieder corps weer anders gaat.

Ik denk niet dat het werkproces rondom 12-min bekend genoeg is bij collega's. Ik heb regelmatig dat collega's naar me toekomen en zeggen ik moet een zorgmelding opmaken, dat heb ik nog nooit gedaan. Hoe moet dat?

Ik ben niet zo goed op de hoogte van het werkproces rondom 12-minners, maar we redden ons wel. Misschien is een stukje kennis niet verkeerd, maar je moet je afvragen of die kennis bij iedereen paraat moet zijn. Dat weet ik niet. Negen van de tien keer zit er toch geen spoed achter dus dan pakt de jeugdagent het wel op.

Ondanks dat blijkbaar niet alle kennis beklijft, zijn de beleidsmedewerkers jeugd die we hebben gesproken – naar eigen zeggen – op allerlei manieren actief in het verspreiden van kennis rond de regels die gelden voor de behandeling van minderjarige delictplegers en in het bijzonder die van 12-minners.

Ik weet niet of dienders hier in de regio weten wat ze moeten doen als ze een 12-minner tegenkomen. We hebben een ontzettende boost gehad de laatste jaren van instroom. Dat zal je misschien ook wel zien op bureaus dat er veel jonge collega's rondlopen. Ook heel veel die nog in opleiding zijn. Wij hebben er destijds veel over gecommuniceerd en bij onze filtersaars tussen de oren proberen te brengen. Alleen van mijn functie uit: je kunt niet blijven communiceren, en ik weet ook niet, in hoeverre dat de opleiding dit meeneemt.

De procedure zou wel tussen de oren moeten zitten. We hebben daar heel actief op ingestoken. Maar onze communicatielijn is over het algemeen wel dat wij het aan de bureaus bij de jeugdrechercheurs uitrollen, en dan is het aan de jeugdrechercheurs om dat binnen het bureau kenbaar te maken. Daar houdt je invloed dan ook een beetje op.

Zoals we in de bovenstaande interviewfragmenten terugzien zijn het vaak de jeugdagenten, jeugdrechercheurs of jeugdcoördinatoren die ervoor moeten zorgdragen dat de kennis rond de 12-min problematiek vervolgens ook goed op de alledaagse werkvloer belandt, zoals ze ook verantwoordelijk zijn voor de kwaliteitscontrole.

Als de agenten iets meemaken wat met jeugdigen heeft te maken, komen ze meestal, bijna iedereen weet het, bij mij. (...)We doen aan voorlichting binnen de politie. Bij elke afdeling heb ik een presentatie gegeven om te informeren waar dat de zorgmeldingen op beoordeeld worden en wat er allemaal in moet staan. Er gaat ook regelmatig nog een mailtje over uit. En als er geen zorgmelding wordt opgemaakt dat ze dan toch even een mailtje naar mij doorzetten. Ik kan niet elke dag de dagrapportages doornemen. Dat is een tijd-kwestie. Dat lukt gewoon niet. Ik krijg wel altijd een mailtje als er een jeugdige is opgepakt. Maar als het druk is kun je niet al die mailtjes doorspitten.

4.2.2 Registreren

Verbalisanten kunnen de zaak van 12-minners die betrokken zijn bij een strafbaar feit op drie manieren afdoen:

1. Geen registratie.
2. Registratie in BVH en eventueel het uitdelen van een (onofficiële) reprimande aan de jongere in kwestie.
3. Registratie in BVH en het opmaken van een zorgmelding voor het Bureau Jeugdzorg.

Tijdens de gesprekken is een aantal politiemensen zeer uitgesproken over het antwoord op de vraag wat ze moeten doen als een 12-minner wordt aangehouden op verdenking van het plegen van een strafbaar feit. Contact opnemen met de ouders en standaard een zorgmelding uitschrijven, zo luidt het veelvuldig. Naarmate het interview vordert, blijkt dan echter toch steevast dat dit antwoord waarschijnlijk een hoog gehalte van sociale wenselijkheid in zich heeft. Iedereen komt namelijk terug op deze, in eerste aanleg, nogal stellig gedane bewering dat er *altijd* een zorgmelding wordt gedaan. De praktijk is dat politiemensen namelijk nogal eens gebruik maken van hun eigen beslissruimte (vakmanschap) om geen officiële zorgmelding te doen; dit wordt door de analyse van de BVH-gegevens bevestigd.¹⁷

Het vermoeden dat een 12-minner zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit betekent in de dagelijkse politiepraktijk – in tegenstelling tot het formele beleid, zoals verwoord in de procesbeschrijving en het visiedocument van politiezijde – niet dat er dan ook automatisch wordt besloten een zorgmelding te doen aan het Bureau Jeugdzorg middels het daarvoor bestemde zorgmeldformulier in BVH. Politiemensen blijken, zoals gezegd, regelmatig gebruik te maken van hun eigen inzichten in deze. Dat kan er in voorkomende gevallen toe leiden dat een zorgmelding achterwege blijft.

In de antwoorden op de vraag wanneer een zaak (met een 12-min verdachte) wel of juist geen zorgmelding verdient kunnen we vier terugkerende elementen ontwaren tijdens de gesprekken die we voeren met politiemensen. Bovenaan staat dan de aard van het delict dat is gepleegd, meteen gevolgd door de wijze waarop het kind in kwestie reageert op de confrontatie met politiefunctionarissen en in het verlengde daarvan, en minstens zo belangrijk, de reactie van de ouders/verzorgers. Verder spelen meer in het algemeen verontrustende signalen over de thuissituatie een rol. Naast deze inhoudelijke overwegingen, speelt de persoon van de verbalisant een belangrijke rol. Sommige politiefunctionarissen dichten zichzelf een belangrijke rol toe in het besluit wel of niet een zorgformulier op te maken, terwijl andere politiemensen meer geneigd zijn zonder meer het korpsbeleid te volgen in deze.

¹⁷ Zie voor de verdere bespreking van dit onderwerp paragraaf 4.4.

Het navolgende citaat geeft het relaas van een van de verbalisanten die ‘eigen beslisruimte’ hoog in het vaandel heeft staan.

Ik besluit zelf of ik wel of geen zorgmeldformulier opmaak. Iedere jeugdige verdient een kans. Ik ga ze niet meteen bestempelen. Het ligt er natuurlijk wel aan wat ze doen. Maar iedereen kan een fout maken. Stelen is iets anders. Maar een vechtpartijtje, dat hebben we vroeger allemaal gedaan. Vaak als je in gesprek gaat met de jongere, hoor je signalen uit de thuisomgeving. Als die mij zorgen baren dan onderneem ik wel stappen. Sowieso worden de ouders gebeld. Als die al een laconieke houding hebben naar mij, ongeïnteresseerd zijn of reageren in termen van: “je kunt hem toch niks maken, want hij is nog onder de twaalf”, dan is het anders dan ouders die aan de telefoon al zeggen: “laat hem zijn lesje maar leren”, dan weet je dat ze thuis straf zullen geven. Moet ik die zorgmelding dan nog opmaken? Als ouders zijn geschrokken of zo'n soort reactie hebben, dan moet je ze een kans geven. Anders zou het betekenen dat je iedereen een bekeuring zou moeten geven die een overtreding begaat, en dat doe ik absoluut niet. Het ligt aan de situatie, en hoe die persoon mij benadert.

En onderstaande gespreksfragment getuigt meer van het volgen van het korpsbeleid.

Ik maak altijd een zorgmeldformulier op. Ook als het jongetje iets steelt uit een winkel en los van hoe het kind en de ouders reageren. Ik doe dat standaard. Sommige collega's denken daar anders over maar ik weet niet beter dan dat de afspraak er in het Bosche is dit standaard te doen. Het ligt er wel aan wat hij steelt. Als het een appel is op de markt is anders dan wanneer hij bij Blokker zijn zakken vol duwt. Er is wel wat ruimte in die zin. Bij vandalisme wordt ook standaard een zorgmeldformulier opgemaakt.

De vraag op welke wijze 12-minners die een delict hebben gepleegd worden geregistreerd, is ook afhankelijk van de omgeving waarbinnen de verbalisant werkt. Een wijkagent werkzaam in de Haagse Schilderswijk legt – uitvoerig – uit hoe hij in de regel te werk gaat bij kinderen van niet-Nederlandse afkomst.

Wij, wijkagenten, muteren niet alles wat we zien en horen. Als jij een Turkse ondernemer op het hoekje hebt zitten en een gozertje steelt een flesje drinken en hij wordt gepakt, dan breng ik hem thuis, en dan heb ik een gesprek met vader en moeder. Voor mij is dat gesprek veel waardevoller in het contact met die ouders. Want het gaat hier natuurlijk om het opbouwen van een netwerk en dat is in deze buurt heel lastig. Als je er een zaak van wil maken dan werkt dat hier heel vaak averechts als het gaat om kinderen. Ten tweede is het zo dat mensen nooit, als je die kant op gaat, zullen toegeven dat hun kind dat heeft gedaan. Ze geven het wel toe als ze doorhebben dat je het op een bemiddelende manier wil oplossen. Dus er komen heel veel factoren bij kijken, hoe ga je nou je werk zo effectief mogelijk doen. Je moet het zo zien, normaal lossen ze het zelf op binnen de gemeenschap. Je hebt te maken met de Arabische cultuur wat over het algemeen een schaamtecultuur is. Ten overstaan van anderen toegeven dat het kind iets heeft gedaan dat gebeurt bijna niet, en het

kind geeft zelf ook niks toe. Heel vaak zijn die zaken gedoemd te mislukken als je het op die manier doet. En dan komt er ook nog eens bij kijken dat als je het op die manier oplost en je laat die vader en moeder of het gezin het oplossen dat dat beter wordt geregeld dan wanneer je het overlaat aan Jeugdzorg. Bij een kind dat een keer een flesje of een appel pikt, denk ik niet dat we gelijk moeten zeggen, dat is diefstal en hupsakee.

4.2.3 Controleren

In elk korps is een controlemoment – conform de landelijke afspraken – ingebouwd waar het gaat om de inhoud van het zorgmeldformulier. De wijze waarop deze kwaliteitscontrole is georganiseerd verschilt echter. Zo is er in het geval dat de verbalisant een zorgmelding maakt meestal, maar niet altijd, een jeugdexpert (jeugdagent, jeugdrechercheur, jeugdcoördinator) die er nog een blik op werpt. In sommige regio's is er – na een eerste check – vervolgens nog een tweede kwaliteitscontrole van bijvoorbeeld het Bedrijfsbureau. Bij deze controlemoment(en) komen twee aspecten aan de orde: de inhoudelijkheid (is er sprake van een zorgwaardige melding) en de kwaliteit van het formulier (zijn er geen elementen in de zorgmelding die ontbreken op het formulier).

De onderstaande citaten laten zien dat er overal wel een vorm van kwaliteitscontrole is, maar dat de werkprocedures van korps tot korps verschillen.

Als de agenten iets meemaken wat met jeugdigen te maken heeft komen ze meestal, bijna iedereen weet het, bij mij. Alle zorgmeldingen gaan langs mij. Wij sturen in, niet de surveillant. Wij kijken ze ook even na en sturen ze door. Ik kom ook een keer in het half jaar samen met de leiding van Bureau Jeugdzorg en dan bespreken we hoe het gaat.

Het zorgformulier gaat niet via de casusregisseur, die gaan rechtstreeks richting Bureau Jeugdzorg. De kwaliteitscontrole is dan weggelegd op het team, primair ook voor het gewone basistraject, dan wel bij de jeugdcoördinator op dat team. Die is blauw. Het is de bedoeling dat deze jeugdcoördinator elk formulier bekijkt, deze wordt niet door hem/ haar gemaakt.

Soms staat er in zorgmeldingen te weinig, ik moet daar dan een stukje aanplakken voor Jeugdzorg. In principe zou de wijkagent dus als hij zorgen heeft over kinderen uit de wijk een zorgmelding opmaken met uitgebreid alle informatie over de afgelopen jaren. Jeugdzorg komt ook regelmatig over de lijn voor extra informatie. Als ik tijd heb kan ik zelf nog extra informatie uit het systeem halen maar in hele drukke perioden, je hebt ook nog je andere werkzaamheden erbij, dat lukt dan gewoon niet. En dat is ook niet je taak om dat de hele tijd te doen.

Een tweede controle die niet rechtsreeks verband houdt met het verzenden van een concrete zorgmelding, maar daar wel toe kan leiden, is de periodieke check (wekelijks, dagelijks) bij sommige korpsen op BVH-mutaties waarin 12-minners een rol spelen; soms kan een dergelij-

ke controle er alsnog toe leiden dat er voor een 12-minner een zorgmelding wordt aangemaakt in het systeem.

Als er geen zorgmelding is gedaan en ik denk: ‘dit is in alle opzichten een zorgmelding waard’, maar ik zie er niks van in de mutatie en ik zie ook niet dat er een zorgmelding daadwerkelijk opgemaakt is dan mailen we de jeugdrechercheurs met de vraag ‘joh, deze zaak, ik zie dat er nog geen zorgmelding is opgemaakt, in mijn ogen voldoet hij aan alle criteria en is het zorgmelding waardig, maar willen jullie nog een keer naar die zaak kijken.’ Want, het is natuurlijk niet altijd de jeugdrechercheur die de zaak zelf gedaan heeft. Ik zit dus ook in de rol van kwaliteitscontroleur.

De jeugdcoördinator checkt ook elke dag de daglijsten. Die lijsten komen elke dag op het bureau of in de computer van de jeugdcoördinator. Die leest ook elke dag de relevante mutaties. Als nu een coördinator de daglijst leest en hij ziet dat een agent op het schoolplein is geweest en hij ziet dat er geen zorgformulier is gemaakt, dan kan hij alsnog een formulier vragen als hij dat noodzakelijk vindt. Dat doet hij echter niet eerder dan nadat hij zijn collega van het JPT heeft geconsulteerd. Dan wordt gevraagd wat de JPT-er weet van het kind in kwestie. Jeugdzorg kijkt dan in systeem IJ of ze het kind ook kennen. Dan kan het best zo zijn dat het incident zelf misschien niet direct aanleiding is voor een zorgmelding, maar dat de inhoud van IJ wel reden geeft tot zorg. Omdat er bijvoorbeeld al een broertje uit hetzelfde gezin al wel in behandeling is. Of dat het kind al vanuit de vrijwillige tak eerder in beeld is geweest. Dan kan het advies zijn dat het raadzaam is om alsnog een zorgformulier op te maken. Dus ook in dat geval wordt dan de agent verzocht om alsnog een zorgformulier op te maken.

4.3 Aantal doorverwijzingen naar Jeugdzorg van 12-min delictplegers

Van de 287 12-minners, die staan geregistreerd in een van de drie politie-eenheden in de eerste helft van 2012, zijn er in totaal 136 (47 procent) doorverwezen naar Bureau Jeugdzorg. Dit suggereert dat bijna de helft van de geregistreerde 12-min delictplegers dus wordt doorverwezen, terwijl de andere helft met een reprimande of anderszins (zoals sepot) wordt afgedaan. In paragraaf 3.2 is uitgelegd dat er echter in twee regio’s (Groningen en Hollands-Midden) een substantieel aantal 12-minners niet in de regionale bestanden terecht is gekomen en dat voor deze kinderen (waarschijnlijk) geen zorgmelding is opgemaakt.¹⁸ Door dit gegeven buiten beschouwing te laten, ontstaat ten onrechte het beeld dat in bijna de helft van de gevallen een

¹⁸ De ontbrekende 11-jarigen in het bestand van Haaglanden nemen we niet mee in deze berekening, omdat we niet weten óf en zo ja hoeveel voor deze kinderen een zorgmelding is opgemaakt, maar we nemen aan, dat het aandeel zorgmeldingen voor deze 11-jarigen in lijn ligt met de wel bekende 12-minners.

zorgmelding is opgemaakt. De aangevulde gegevens laten zien dat in veertig procent van de regionaal geregistreerde zaken een zorgmelding wordt opgemaakt.¹⁹

Volgens het landelijk kader mag de politie geen zorgmelding doen als er geen sprake is van een ‘ronde zaak’. Dit blijkt bij 26 kinderen het geval. Daarnaast worden overtredingen – met name vandalisme/baldadigheid en illegaal afsteken van vuurwerk – niet direct als zorgsignaal opgevat, aldus het landelijk politiebeleid. Hiermee vallen nog eens veertig kinderen af. Daarnaast zijn er overigens negen overtredingen waar wel een zorgmelding voor is opgemaakt. Deze negen zaken zijn meegeteld bij de zorgmeldingen in tabel 4.1. Er resteren dan 271 kinderen jonger dan twaalf jaar in de rol van verdachte in de onderzoeksregio’s. De helft van deze kinderen wordt met een reprimande afgedaan, terwijl voor de andere helft een zorgmelding wordt opgemaakt.

Tabel 4.1 Afdoening 12-min verdachten door politie naar eenheid

	Geen ronde zaak	Over- treding	Repri- mande	Zorg- melding	Verhouding reprimande - zorgmelding
Noord-Nederland (n=105)	16	12	44	33	1,33 : 1
Den Haag (n=128)	3	18	39	68	0,57 : 1
Brabant-Oost (n=104)	7	10	52	35	1,49 : 1
Totaal (n=337)	26	40	135	136	0,99 : 1

Bron: BVH (politie)

Er zijn duidelijke regionale verschillen in het geven van een reprimande dan wel het opmaken van een zorgmelding. In de (huidige) eenheid Den Haag wordt in vergelijking met de andere twee eenheden vaker een zorgmelding opgemaakt dan een reprimande gegeven. Dit verschil komt voor rekening van het voormalige korps Haaglanden met een verhouding reprimande – zorgmelding van 0,28:1.

De vraag is hoe we de regionale verschillen in het percentage zorgmeldingen kunnen verklaren. We hebben politievertegenwoordigers naar het beleid in deze gevraagd. Daarnaast zijn we nagegaan welke argumenten in het zorgformulier worden gegeven ter onderbouwing van de zorgmelding. Tot slot hebben we getoetst of het al dan niet opmaken van een zorgformulier samenhang vertoont met het type misdrijf dat is gepleegd en de achtergrond kenmerken (leeftijd, sekse en nationaliteit) van de 12-minner in kwestie. In de komende paragrafen worden de resultaten van deze analyse gepresenteerd. Bij de analyse zijn we uitgegaan van de 287 meldingen uit de regionale bestanden, omdat we van deze meldingen informatie hebben verzameld. We zien ook geen reden waarom de analyse minder valide zou zijn door het ontbreken van de landelijke zaken in de regionale bestanden. Het gaat immers om de vraag in welke zaken er wel of geen zorgformulier is opgemaakt en het maakt voor die analyse geen verschil *hoeveel* zaken zonder zorgformulier zijn afgedaan. Deze redenering gaat niet op als de ‘ont-

¹⁹ Kion (2012) stelt vast dat 24 van de tachtig getraceerde 12-min delictplegers in de politieregio Zuid-Holland Zuid met een zorgmelding zijn afgedaan, ofwel dertig procent.

brekende zaken' inhoudelijk afwijken van de andere, wel bekende zaken waarbij geen zorgformulier is opgemaakt. We hebben echter geen reden om dit laatste te veronderstellen.

4.4 Doorverwijsbeleid

In het landelijk beleidskader worden 12-minners die delicten plegen als zorgjongeren beschouwd met uitzondering van overtredingen en vuurwerkdelicten. Verder dient er sprake te zijn van een 'ronde zaak' (Expertgroep Signaleren & Adviseren, 2011a). De politie heeft echter ook de mogelijkheid om een reprimande te geven. Voorwaarde voor het geven van een reprimande is dat de verdachte 12-minner in BVH wordt geregistreerd (Kion, 2012).

Kion (2012) merkt op dat politieregio's verschillend omgaan met de overwegingen om een reprimande te geven dan wel een zorgformulier op te maken. Wij onderschrijven dit. In praktijk zijn we, enigszins zwart-wit gesteld, twee zienswijzen ten aanzien van het doorverwijsbeleid tegengekomen. Wordt een 12-min delictpleger in principe doorverwezen naar Bureau Jeugdzorg, tenzij er redenen zijn om dit niet te doen, of wordt een 12-min delictpleger in principe niet doorverwezen, tenzij er redenen zijn om dit wel te doen. Als er in principe wel wordt doorverwezen, vinden we een hoger percentage zorgmeldingen dan wanneer er in principe niet wordt doorverwezen (zie tabel 4.1).

Zo is in Groningen de lat gelegd bij Halt-waardige feiten. Is er sprake van een dergelijk delict en er zijn verder geen zorgsignalen, dan wordt de zaak met een reprimande afgedaan. Of, zoals onze respondent het uitdrukt: "Dan gaan we over tot een zogenaamd BOB-gesprek, ook wel genoemd een Broek OpBind –gesprek. Dat is een uitdrukking die we hier in het Noorden gebruiken voor een gesprek in het kader van 'nooit meer doen'." Haaglanden daarentegen is een voorbeeld van een regio waarin de politie meer naar het model van 'altijd een zorgmelding, tenzij' neigt.

Hoe het beleid wordt vormgegeven in praktijk hangt mede samen met de wijze waarop het opmaken van zorgformulieren organisatorisch is geregeld. In sommige regio's is het de verbalisant zelf die het zorgformulier moet opmaken, terwijl in andere regio's dit (deels) wordt gedaan door een jeugdspecialist. In sommige regio's worden dagelijks en wekelijks BVH-lijsten gemaakt van 12-minners en wordt nagegaan of er ten onterechte geen zorgmelding is opgemaakt. Deze verschillen werken door in de vraag voor welke vorm van afdoening wordt gekozen.

Het doorverwijsbeleid wordt voor een niet onbelangrijk deel bepaald door de inschatting van verbalisanten, en zoals zojuist betoogd, wordt daar in de praktijk verschillend invulling aan gegeven. Zo worden er bijvoorbeeld – in dezelfde regio – twee zaken waarbij jongens in het bezit zijn van een (verboden) replicawapen in het ene geval afgedaan met een waarschuwing en in het andere geval wordt een zorgmelding gedaan. In beide zaken geven de ouders (van buitenlandse origine) aan dat ze niet op de hoogte waren van het feit dat dit speelgoed in Nederland is verboden en doen ze afstand van de nepwapens. Hetzelfde zien we bij eenvoudige

winkeldiefstal (pikken van snoep) en kleine vernielingen (ingooien van een ruit). Soms leidt dit tot een reprimande, maar soms ook leidt dit tot een zorgmelding zonder dat – op basis van wat wij kunnen lezen in het dossier – er een duidelijk verschil is in de reactie van het kind en/of ouders.

4.5 Argumenten om door te verwijzen

Bestudering van de 136 zorgformulieren die zijn opgemaakt in de onderzoeksperiode leert dat de wijze waarop verbalisanten de reden voor zorg omschrijven nogal kan verschillen. Zo lezen we op sommige formulieren expliciet waarom de verbalisant zich zorgen maakt over het kind, terwijl in andere gevallen de mutatie over het voorval met ‘copy-paste’ in het zorgformulier is gehangen (wat volgens de formele richtlijnen uitdrukkelijk niet de bedoeling is) zonder expliciet aan te geven wat nu precies de reden voor de zorgmelding is. Hieronder geven we twee voorbeelden die vrijwel letterlijk zijn overgenomen van de zorgformulieren.

Voorbeeld van zorgmelding met duidelijke reden

Wij kregen de melding van een winkeldiefstal in de C1000. Ter plaatse zagen wij drie knaapjes op de grond zitten. De drie jongens vertelden ons dat ze onder dwang van een andere jongen moesten gaan stelen. Als ze dat niet deden dan werden ze vermoord. Dit verhaal hielden ze stug vol tot wij de jongens één voor één hebben gesproken. Toen werd duidelijk dat de drie jongens het hele verhaal hebben verzonnen. De jongens hadden samen afgesproken om spullen te gaan stelen bij de C1000. Ze vertelden ook dat ze gisteren ook al goederen hadden gestolen bij dezelfde winkel. De goederen die ze hebben gestolen zijn, snoep en drinken. Het baat ons zorgen dat jongetjes van deze leeftijd al aan het stelen zijn geslagen. De ouders waren ook helemaal niet blij met het bovenstaande feit. Alle drie jongens zijn opgehaald door de ouders.

Voorbeeld van zorgmelding zonder duidelijke reden

Jeugdige heeft samen met ander kind brand gesticht. Ze waren aan het spelen bij een hut in de berm langs de openbare weg. Ze wilden een klein vuurtje stoken, maar dit werd te groot. Het lukte hun niet om het vuur uit te maken en er ontstond een flink vuur en rookontwikkeling.

Het komt ook voor dat er een zorgmelding wordt opgemaakt, maar dat de verbalisant dit doet ‘omdat het moet’ en daar zelf eigenlijk geen directe reden voor ziet. Zo vermeldt een verbalisant bijvoorbeeld het volgende: “Formulier conform procedure opgemaakt. Er zijn beslist geen zorgen omtrent het kind. Advies is om hier geen inzet op te plegen.”

Na lezing van de zorgformulieren is het ons in bijna een op de drie gevallen niet (geheel) duidelijk wat nu precies het zorgsignaal is dat de verbalisant wil afgeven (43 van de 136 zorgmeldingen). Natuurlijk is delictgedrag in zichzelf al een zorgsignaal, maar er wordt in die zaken geen duidelijke reden voor de zorgmelding gegeven, anders dan te verhalen wat er is gebeurd.

In ongeveer een kwart van de zaken (34 van de 136 zaken) wordt bij de zorgmelding de nadruk gelegd op het gedrag van het kind, zoals kinderen met ADHD, pesten of gepest worden op school of afwijkend gedrag.

Voorbeeld van zorgmelding naar aanleiding van het gedrag van het kind

Naar aanleiding van het ingooien van een ruit komt de politie in contact met de 11-jarige verdachte. Naar aanleiding van contact met de school wordt er het volgende geconstateerd: “Over deze jongen worden de nodige zorgen geuit. Hij kan namelijk wel beredeneren wat hij doet, maar ziet eigenlijk nergens de ernst van in. Soms kleedt hij zich volledig uit op school. Dit is geen normaal gedrag voor een jongen uit groep 6. Daarnaast zegt hij tegen leerkrachten dat hij inbreekt en snoepjes steelt.”

De ernst van het misdrijf – al dan niet in combinatie met de jonge leeftijd van het kind – tekent voor ongeveer een op de drie van zorgmeldingen (45 van de 136 meldingen). Dit kan overigens gepaard gaan met zorgen over het gedrag van het kind.

Voorbeeld van zorgmelding naar aanleiding van de ernst van het misdrijf

Jeugdige heeft brand gesticht met ernstige gevolgen. Door deze brandstichting is de AH in K. volledig afgebrand; schade mogelijk enkele miljoenen euro's. Hierdoor zal het gezin mogelijk diep in de problemen komen. Jongere is niet strafrechtelijk te vervolgen in verband met zijn leeftijd.

Voorbeeld van zorgmelding naar aanleiding van ernst misdrijf en gedrag kind

Jongere heeft volgens zijn vriendje B. en het slachtoffer, het slachtoffer in het water geduwd en het slachtoffer hebben mishandeld door hem onprettige dingen te laten doen. Volgens de vader van het slachtoffer zou J. dit vaker doen. J. ontkent, hij zou juist het slachtoffer uit het water hebben gered. Gezien de ernst van de mishandelingen – slachtoffer moest met zijn blote handen brandnetels plukken, werd op de glijbaan geduwd en in het water gegooid terwijl het slachtoffer niet kan zwemmen – de ontkenning en de jonge leeftijd, maak ik mij zorgen over de toekomst van J.

Bij de resterende zaken – veertien van de 136 (tien procent) – zijn de gezinsomstandigheden de reden van zorg, zoals een te heftige reactie naar aanleiding van het delictgedrag van het kind of tekenen van opvoedingsonmacht bij de ouders/verzorgers.

Voorbeeld van zorgmelding naar aanleiding van de gezinsomstandigheden

Twee meisjes van zeven jaar zijn door hun moeder om 20.30 uur naar de AH gestuurd om melk te kopen. Hiervoor moesten zij twee haltes met de tram. In de AH besluiten de meisjes om drie pakjes TicTac te stelen. Met de moeder gesproken. Zij spreekt slecht Nederlands, maar gelukkig was er een bereidwillige buurman om te tolken. Moeder zag de ernst er niet van in. Pikken mag niet, maar ze vond het niet heel erg. Tijdens ons gesprek luisteren de meisjes totaal niet naar hun moeder. Er was gewoon geen gezag van moeder!! Vader is al jaren niet meer in beeld.

4.5.1 Effect van het type delict op doorverwijzen

Bij de analyse van het effect van het type misdrijf op het al dan niet opmaken van een zorgmelding moeten we rekening houden met mogelijke regionale verschillen. Daarom is in tabel 4.1 tevens een onderscheid gemaakt naar geografische eenheid. We beperken ons tot drie misdrijfcategorieën: diefstal, vernieling en geweld. De andere categorieën zijn getalsmatig te klein om in de analyse te betrekken. Bij elkaar vertegenwoordigen deze drie misdrijfcategorieën de gegevens van 229 van de 287 12-minners.

De gegevens in tabel 4.2 laten zien dat het plegen van een diefstal gemiddeld twee keer vaker tot een zorgmelding leidt dan een vernieling. Uitsplitsing naar eenheid wijst uit dat dit voor ieder geografisch gebied geldt, zij het dat het verschil in Brabant-Oost veel extremer is dan bij de andere twee eenheden. Geweld is een verhaal apart. Gemiddeld genomen neemt geweld een middenpositie in tussen diefstal en vernieling, maar uitsplitsing naar eenheid laat zien dat geweld vrijwel altijd tot een zorgmelding leidt in Noord-Nederland en Den Haag, terwijl dit in Brabant-Oost slechts in een derde van de zaken geldt. Daar komt bij dat, zoals tabel 3.6 laat zien, geweld in Brabant-Oost juist relatief vaak wordt geregistreerd. Waarschijnlijk, omdat ‘fysieke uitingen’ van jonge jongens in Brabant-Oost als geweld wordt geregistreerd in BVH, maar niet als meldingswaardig wordt gezien, terwijl in de andere regio’s dit gedrag niet als een misdrijf wordt gezien en zodoende niet in BVH wordt vastgelegd.

Tabel 4.2 Doorverwijspercentage bij drie delictscategorieën (n=229)

	Noord-Nederland	Den Haag	Brabant-Oost	Totaal
Diefstal	42%	81%	70%	68%
Vernieling	33%	54%	15%	33%
Geweld/bedreiging	80%	90%	37%	53%

Bron: BVH (politie)

4.5.2 Effecten van persoonskenmerken op doorverwijzen

Sekse heeft geen significant effect ($p=0,58$)²⁰ op het al dan niet doorverwijzen van een 12-min delictpleger: 47 procent van de jongens wordt doorverwezen naar Jeugdzorg en bij de meisjes ligt dit percentage op 51 procent. Ook leeftijd heeft geen significant effect ($p=0,54$)²¹ op de beslissing om een zorgmelding op te maken voor een 12-min delictpleger. Kinderen die wel worden doorverwezen zijn gemiddeld 9,7 jaar oud, terwijl kinderen waar geen zorgmelding van wordt opgemaakt gemiddeld 9,6 jaar oud zijn.

Nationaliteit hangt statistisch significant ($p=0,05$)²² samen met het doorverwijzen van 12-min delictplegers naar Bureau Jeugdzorg. Kinderen met een buitenlandse of een dubbele nationaliteit worden vaker doorverwezen naar Jeugdzorg dan kinderen met alleen de Nederlandse na-

²⁰ Getoetst met behulp van de chi²-toets ($X^2 = 0,313$, $df = 1$)

²¹ Getoetst met behulp van de t-test ($t = -0,612$, $df = 279,17$)

²² Getoetst met behulp van de chi²-toets ($X^2 = 3,676$, $df = 1$)

tionaliteit (56 versus 43 procent). Binnen de groep van allochtone kinderen is er geen significant verschil in doorverwijskans bij westerse dan wel niet-westerse herkomst.

4.5.3 Logistisch regressiemodel van doorverwijzen

In de voorgaande subparagrafen hebben we gezien dat de vraag rond het wel of niet doorverwijzen van 12-min delictplegers statistisch samenhang laat zien met het type misdrijf waar het kind van wordt verdacht en de nationaliteit van het kind. Sekse en leeftijd laten geen samenhang zien met deze vraag. Om na te gaan in welke mate deze onafhankelijke variabelen een voorspellend vermogen hebben op de vraag van wel of niet doorverwijzen, is een logistische regressieanalyse uitgevoerd. Hiertoe is het type misdrijf opgedeeld in drie dichotome variabelen – diefstal, vernieling en overige misdrijven – waarbij de antwoordcategorieën ja of nee zijn. De variabele nationaliteit is eveneens dichotoom gemaakt: Nederlands of allochtoon (zowel westerse- als niet-westerse allochtonen), waarbij kinderen met een dubbele nationaliteit bij de categorie allochtoon zijn ingedeeld.

De logistische regressieanalyse levert een significant model op waarbij de categorie overige misdrijven door het statistische analyseprogramma SPSS buiten beschouwing is gelaten om redenen van ‘overtolligheid’ (redundance). Het model (zie tabel 4.3) laat zien dat alleen diefstal een onafhankelijke voorspeller is voor het al dan niet doorverwijzen van een 12-min delictpleger (kolom Sig). Diefstal heeft een Odds Ratio van ruim 3 (kolom Exp(B)). Dit betekent dat de kans dat een 12-min delictpleger wordt doorverwezen naar Bureau Jeugdzorg drie keer zo groot is als het gepleegde misdrijf een diefstal betreft in vergelijking met 12-minners die voor een ander misdrijf dan diefstal staan geregistreerd in BVH. Nationaliteit laat in het logistische regressiemodel geen significantie zien, hoewel de p-waarde wel in de buurt van de significantiegrens komt.

Tabel 4.3 Wel of niet doorverwijzen (logistische regressieanalyse)

	B	S.E.	Wald	df	Sig	Exp(B)
Nationaliteit	0,458	0,275	2,784	1	0,095	1,581
Vernieling	-0,360	0,308	1,368	1	0,242	0,698
Diefstal	1,104	0,305	13,069	1	0,000	3,017
Leeftijd	0,035	0,086	0,165	1	0,685	1,036
Sekse	-0,122	0,349	0,122	1	0,726	0,885
Constant	-0,796	0,881	0,817	1	0,366	0,451

$X^2 = 28,236$; $df = 5$; $p < 0,01$

Bij een logistische regressieanalyse wordt eveneens de voorspellende kracht van het model berekend. Het hierboven besproken model blijkt in staat 73 procent van de kinderen dat niet wordt doorverwezen juist te voorspellen. Bij de kinderen met een zorgmelding ligt het percentage van een correcte voorspelling op 53 procent. Het *overall* percentage van een juiste voorspelling op basis van dit model is dan ook 63 procent. Dit betekent dat er ook andere redenen een rol spelen bij het al dan niet doorverwijzen van 12-min delictplegers door de politie naar Bureau Jeugdzorg. Dat is niet verrassend, want er is maar een beperkt aantal variabelen in het

model opgenomen. Het ligt voor de hand dat de politieke eenheid ook een rol speelt. Als we hetzelfde model toetsen per afzonderlijke politie-eenheid, dat neemt het voorspellend vermogen van het model toe tot 72 procent voor de eenheid Brabant-Oost en 71 procent voor de eenheid Den Haag. Het model is niet significant voor de eenheid Noord-Nederland; mede door het feit dat deze eenheid de kleinste onderzoekspopulatie vertegenwoordigt. Bij zowel de eenheid Brabant-Oost als Den Haag is diefstal – evenals bij de *overall* analyse – de onafhankelijke variabele die het meeste gewicht in de schaal legt. In de eenheid Den Haag laat de variabele nationaliteit eveneens significantie zien.

4.6 Doorverwezen 12-min delictplegers nader beschouwd

Kinderen onder de twaalf jaar die wegens delictgedrag worden verwezen naar Bureau Jeugdzorg wonen in vijftig procent van de gevallen bij beide ouders. In Nederland woont gemiddeld 81 procent van de kinderen in de leeftijd van vijf tot en met elf jaar bij beide juridische ouders, aldus een opgave van het CBS (Statline). 12-min delictplegers met een zorgmelding komen dus relatief vaak uit een gebroken gezin als we het afzetten tegen het nationale gemiddelde. De kinderen wonen in een gezin met gemiddeld 2,2 kinderen; een getal dat iets boven het nationale gemiddelde ligt (1,7 kinderen per gezin). Er zijn zestien kinderen die uit een groot gezin – van vier of meer kinderen – komen; dit komt overeen met twaalf procent van het totaal aantal doorverwezen kinderen. Op basis van onze gegevens weten we niet of de 12-min delictplegers die niet zijn doorverwezen qua gezinsprofiel afwijken van kinderen die wel zijn doorverwezen.

Het zorgformulier dat de verbalisant dan wel de jeugdrechercheur opmaakt en naar het Bureau Jeugdzorg stuurt, bevat vragen over elf risicofactoren. De politiefunctionaris moet inschatten of factoren wel of niet van toepassing zijn op de 12-minner in kwestie. Hierbij hebben sommige factoren betrekking op het gezin waarin het kind opgroeit, terwijl andere meer zijn gericht op het gedrag van het kind zelf.²³

Er zijn zes risicosignalen die we hebben geschaard onder de noemer gezinsfactoren, te weten: mishandeling, verwaarlozing, huiselijk geweld, drugs/alcoholmisbruik, opvoedingsonmacht en criminaliteit in het gezin. We hebben geteld hoe vaak het gezin waar de 12-minner opgroeit scoort op een of meer van deze factoren. Daarnaast zijn er vijf risicosignalen bij elkaar gevoegd onder de noemer kindfactoren. Het gaat dan om spijbelen, pesten, gepest worden, agressiviteit en ernstige overlast. Ook hier hebben we geturfd hoe vaak een 12-minner op een of meerdere factoren scoort. Tabel 4.4 laat zien dat bij vier van de tien zorgformulieren een of

²³ In het nieuwe zorgformulier dat na de zomer van 2013 in BVH beschikbaar komt, zijn vragen rond deze risicofactoren verwijderd, omdat het niet tot de competentie van de politie behoort en – zoals we hebben kunnen constateren – sowieso ook maar beperkt wordt ingevuld. In het vernieuwde zorgformulier kan worden aangegeven dat het een 12-min delictpleger betreft, waarna specifieke uitvraag plaatsvindt, zodat de juiste informatie wordt geregistreerd en tegelijkertijd, zo is de verwachting van politiezijde, ook het bewustzijn rond de problematiek wordt vergroot.

meerdere risicofactoren zijn aangevinkt. Het percentage ligt in de eenheid Den Haag beduidend lager dan in de eenheden Noord-Nederland en Brabant-Oost. Dit is naar alle waarschijnlijkheid meer een uitdrukking van de wijze waarop politiemensen binnen de verschillende eenheden omgaan met het invullen van het zorgformulier, dan met forse verschillen in risicosignalen bij 12-minners in de drie eenheden. Een jeugdrechercheur uit Den Haag stelt in dit verband:

Ik weet van mezelf dat ik niet alle vragen uit het zorgmeldformulier kan invullen. Bijvoorbeeld ‘wordt gepest’ of ‘pest zelf’, weet ik veel, dat weten ze misschien op school, maar ik ga niet naar de school om dat te vragen. Dan vul ik in ‘onbekend’. Dat zijn allemaal vragen waarvan ik denk: ‘wat een onzin’.

Tabel 4.4 Risicosignalen rond gezin en kind (n=136)

	Noord-Nederland	Den Haag	Brabant-Oost	Totaal
Gezinsfactoren	27%	15%	29%	21%
Kindfactoren	46%	19%	40%	31%
Risicosignalen (totaal)	52%	27%	60%	41%

Bron: BVH (politie)

Van de gezinsfactoren is ‘Criminaliteit in gezin’ de hoogst scorende factor: bij een op de acht gezinnen wordt dit geconstateerd. Op zichzelf is het niet verrassend dat juist deze factor het hoogste scoort, want de politie heeft hier in de regel ook het beste zicht op. Bij de kindfactoren is agressiviteit de factor die het meest wordt gesignaleerd; een op de zes kinderen wordt gekwalificeerd als ‘agressief’.

4.7 Logistiek rond de zorgmelding

Volgens het landelijk model moet een 12-minner binnen vijftien dagen na het eerste signaal van zorg worden doorverwezen naar Bureau Jeugdzorg. Bij delictplegers is het eerste signaal het moment waarop ze als verdachte bekend worden bij de politie. Veel van de vergrijpen waar de 12-minners van worden verdacht zijn heterdaadsituaties, zodat de datum waarop het misdrijf is gepleegd gelijk is aan de datum waarop de verdachte in beeld komt; maar dit hoeft niet per se zo te zijn. Bij 12-minners die zijn doorverwezen naar Bureau Jeugdzorg is de gestelde termijn van vijftien dagen in 102 van de 136 gevallen gehaald. Dit komt overeen met 75 procent. We hebben geen specifieke reden kunnen vaststellen waarom sommige zaken langer blijven liggen. Wel constateren we verschillen naar politieke eenheid. In de eenheid Brabant-Oost wordt 60 procent van de 12-min delictplegers binnen vijftien dagen doorgemeld, in Noord-Nederland geldt dit voor 70 procent, terwijl in de eenheid Den Haag 85 procent van de 12-minners binnen de gestelde termijn wordt doorgemeld.

Er wordt in de meeste gevallen een gesprek aangegaan door (een) politiefunctionaris(sen) met de ouder(s) of verzorger(s) van de 12-min delictpleger, voordat er een melding wordt gedaan

aan Bureau Jeugdzorg. In 78 procent van de meldingen is er sprake geweest van een dergelijk gesprek. In de eenheid Den Haag wordt in 85 procent van de meldingen voorafgaand gesproken met de ouders/verzorgers. In de eenheid Brabant-Oost ligt dit percentage op 77 procent en de eenheid Noord-Nederland sluit de rij met een score van 64 procent.

Op het zorgformulier moet worden aangevinkt of de ouders/verzorgers in kennis zijn gesteld van het feit dat er een zorgformulier met betrekking tot hun kind naar Bureau Jeugdzorg is gestuurd. Op alle formulieren is deze vraag met 'ja' beantwoord. Dit gebeurt overwegend mondeling (87 procent), maar soms schriftelijk (dertien procent). In de eenheid Brabant-Oost wordt deze boodschap uitsluitend mondeling gebracht. In de eenheid Noord-Nederland is in twaalf procent van de meldingen de boodschap schriftelijk gebracht, terwijl dit percentage in de eenheid Den Haag op 26 procent ligt. Politievertegenwoordigers stellen tijdens de focusgroepbijeenkomst overigens wel vraagtekens bij het resultaat dat *alle* ouders in kennis worden gesteld. Daarover wordt het volgende gezegd:

De vraag is of dat altijd wel eerlijk wordt ingevuld. Een agent weet dat hij de ouders in kennis moet stellen en dat gebeurt ook in de meeste gevallen, maar ik kan me voorstellen dat collega's het vergeten en dan het kruisje zien staan en denken: laat ik het toch maar invullen anders krijg ik weer gedonder van de jeugdcoördinator of de jeugdspecialist.

(Een andere respondent stelt) honderd procent komt mij voor als erg veel, want ik kan me ook voorstellen dat er situaties zijn waarbij je bewust de ouders niet in kennis stelt. Die voorbeelden zijn er ook; kinderen die signaalgedrag vertonen dat duidt op misbruik van een vader bijvoorbeeld. Dan sturen we natuurlijk geen zorgmelding naar die ouders toe. Zo'n zorgmelding moet direct naar het AMK. Dat moet dan op een andere manier worden ingestoken.

Het bedrijfsprocessensysteem BVH wordt benut voor ondersteuning van het werkproces aan politiezijde. In dit systeem is het zorgformulier (zie ook bijlage 3) opgenomen. Naast directe ondersteuning van de verbalisant kan BVH ook worden benut voor het monitoren van het werkproces. Dat kan aan de hand van dagelijkse lijsten met daarop 12-minners die in contact zijn gekomen met de politie. Aan de hand van deze lijsten kan worden nagegaan of alle verbalisanten wel een melding hebben opgesteld van zaken die in de ogen van de procesbewaker zorg nodig hebben. Het verschilt per regio in hoeverre dergelijke lijsten worden benut. Een derde manier waarop BVH kan worden gebruikt aan politiezijde betreft het genereren van overzichtlijsten. Aan de hand van een query kunnen 12-minners in de rol van verdachte worden geselecteerd. We weten uit ervaring – namelijk door de verschillen tussen de landelijke en regionale overzichten – dat deze overzichten niet altijd eenduidig zijn.

Voor de overdracht van politie naar Bureau Jeugdzorg kan de e-mailfunctie van BVH worden gebruikt. In BVH kan worden ingesteld naar welk mailadres het zorgformulier automatisch moet worden verzonden. Ontvangst bij Bureau Jeugdzorg is op die manier elektronisch. Technisch gezien zou het mailsysteem van Jeugdzorg een automatische ontvangstbevestiging kunnen sturen, maar deze functionaliteit wordt in praktijk niet benut. De terugmeldingsproce-

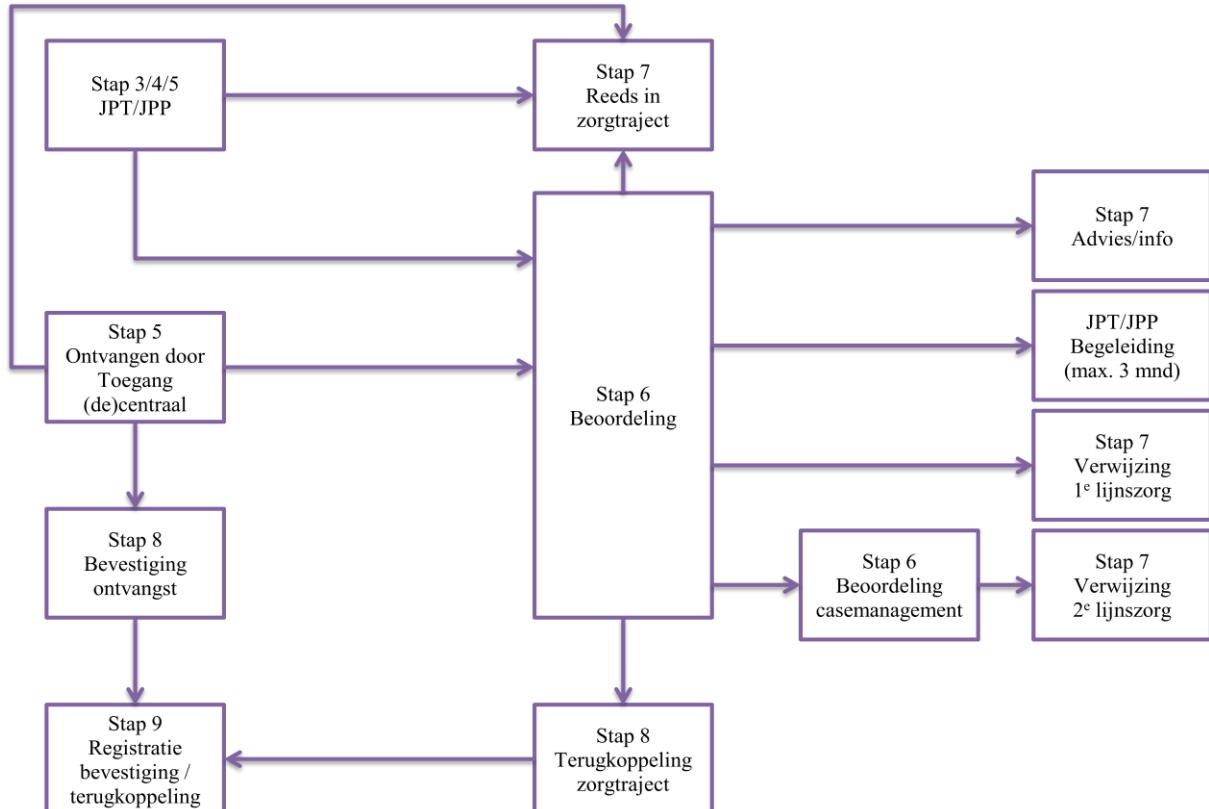
dure van Bureau Jeugdzorg aan politie wordt in het volgende hoofdstuk besproken. Wel kunnen we hier alvast opmerken dat de terugmeldingen lang niet altijd in BVH worden gemu-
teerd.

5 Werkproces aan Jeugdzorgzijde

In het vorige hoofdstuk hebben we al opgemerkt dat de overdracht van de zorgmelding van de politie naar aanleiding van delictgedrag van 12-minners op verschillende manieren plaatsvindt. In dit hoofdstuk gaan we daar uitgebreider op in en uiteraard bespreken we ook wat er vervolgens gebeurt met de binnengekomen zorgmeldingen. We maken daarbij een onderscheid naar het type zorg dat wordt aangeboden, maar gaan niet in op de vraag wáár die zorg nu precies uit bestaat en hoe het verdere verloop van het zorgtraject is geweest. Waar we wel aandacht aan besteden zijn de logistieke zaken rond het werkproces, zoals de doorlooptijden en terugkoppeling naar de politie.

Het werkproces aan de jeugdzorgzijde is schematisch weergegeven in figuur 5.1. Evenals bij de procesgang aan politiezijde is er geen sprake van absolute uniformiteit. In grote lijnen komt het proces bij de verschillende bureaus echter overeen met elkaar. De belangrijkste variatie op het werkproces wordt gevormd door de aanwezigheid van het JPT (Jeugd Preventie Team) of het JPP (Jeugd Preventie Programma). In de volgende paragrafen bespreken we het werkproces in meer detail.

Figuur 5.1 Werkproces aan Jeugdzorgzijde



5.1 Samenwerking en overleg tussen politie en Jeugdzorg

De meest verregaande vorm van samenwerking hebben we aangetroffen in Hollands-Midden waar politie en Bureau Jeugdzorg samenwerken in een JPT (Jeugd Preventie Team) dat is gehuisvest op een aantal politiebureaus in de regio. De constructie van deze zogenaamd warme overdracht is een samenwerking tussen politie en Bureau Jeugdzorg in optima forma. Maar ook in andere regio's blijkt er – ook zonder deze constructie – in de regel sprake van een goede samenwerking tussen politie en BJZ. In iedere regio die wij hebben onderzocht, wordt door zowel de politie- als BJZ-respondenten aangegeven dat de medewerkers van de organisaties elkaar meestal goed weten te vinden, dat de lijnen over het algemeen kort zijn en dat de samenwerking prettig verloopt. Uitspraken in de sfeer van onderstaande twee, kunnen we dan ook met enige regelmaat optekenen.

De lijnen zijn heel erg kort. We kennen elkaar; niet alleen de namen, maar we kennen ook de gezichten. De BJZ –mensen zitten dan wel niet op de politiebureaus zoals in Hollands-Midden, maar we hebben het als werkproces wel heel strak georganiseerd. En daarin of daaromheen is er het warme contact.

Over het algemeen is de samenwerking met de politie erg goed. Daar waar het eventueel niet goed gaat zijn we over en weer heel goed aanspreekbaar.

Er vindt regelmatig overleg plaats tussen politie- en jeugdzorgmedewerkers die dagelijks bezig zijn met het versturen dan wel met het ontvangen van zorgmeldingen. Daarnaast is er in sommige regio's periodiek een breder overleg tussen jeugdspecialisten van de politie (jeugdagenten, jeugdrechercheurs, wijkagenten) en vertegenwoordigers van BJZ. Deze vorm van gegevens- en ervaringsuitwisseling dreigt overigens door de actualiteit van de dag op sommige plaatsen in het land nog wel eens minder frequent te worden.

Maar het is de bedoeling dat we vaker overleggen; dat gebeurde voorheen ook. Een keer in de drie maanden zaten we om tafel. Waar loopt de politie tegenaan, waar lopen wij tegenaan. Dat gaan we nu weer nieuw leven inblazen. Iedereen is bezig met de transitie hier en de politie is bezig met hun nationalisatie dus iedereen heeft het even druk met zijn eigen toko.

Onze adjunct-directeur heeft regelmatig contact met de manager bij BJZ. Ook onze leidinggevende hier op de afdeling heeft dat. Ik weet dat anderhalf jaar geleden er een geformaliseerd overleg met BJZ was; eens in de zes weken. Dat is op een gegeven moment een beetje verwaterd. We komen elkaar altijd tegen bij het Arrondissementaal Platform Jeugd, maar op beleidsmatig niveau is op dit moment geen structureel overleg.

5.2 Instroomproces van 12-min delictplegers bij Bureau Jeugdzorg

Het landelijk ontwikkelde werkproces ‘Vroegsignaleren & doorverwijzen 12-min delictplegers’ gaat uit van een centraal loket bij de Bureaus Jeugdzorg voor het ontvangen van de zorgmeldingen van de politie. Goedee & Rijkers (2009, p. 8) constateren in hun quickscan van het werkproces in het algemeen – dus niet gericht op delictplegers – dat niet bij alle Bureaus Jeugdzorg er sprake is van één centraal loket, maar dat het ook voorkomt dat de zorgformulieren bij lokale vestigingen in ontvangst worden genomen. Tevens merken zij op dat overdracht van politie naar Bureau Jeugdzorg ook plaats kan vinden via overlegvormen (warme overdracht). Zij refereren hierbij aan de regio’s Hollands-Midden en Drenthe.

De situatie met betrekking tot het werkproces rond 12-min delictplegers is anno 2013 niet anders. In de zeven voormalige politieregio’s vindt overdracht plaats naar zes Bureaus Jeugdzorg; de politieregio’s Brabant-Noord en Brabant Zuid-Oost leveren beide aan Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant. Het overzicht in tabel 5.1 laat zien, dat er geen sprake is van een eenduidige werkwijze in den lande. In vier politieregio’s is er sprake van een persoonlijke overdracht van de zorgmelding van politie naar Jeugdzorg (warme overdracht), terwijl in drie regio’s de overdracht per mail verloopt. Persoonlijke overdracht gebeurt meestal decentraal, terwijl zorgmeldingen die per mail worden ingestuurd naar een centrale mailbox gaan.

Persoonlijke overdracht betekent niet, dat de verbalisant de zaak persoonlijk overdraagt aan een hulpverlener van Bureau Jeugdzorg. De verbalisant maakt een zorgmelding op en het is vervolgens een jeugdspecialist van de politie²⁴ die de zaak overdraagt aan een medewerker van Bureau Jeugdzorg. In de regio Hollands-Midden wordt de zorgmelding overgedragen aan een jeugdhulpverlener van het Jeugd Preventie Team (JPT) en in Brabant Zuid-Oost gaat de zorgmelding naar een medewerker van het Jeugd Preventie Programma (JPP).

Tabel 5.1 Wijze van overdracht van zorgmelding van politie naar Bureau Jeugdzorg

	Hoe	(De)centraal	Naar wie
Groningen	Per mail	Centraal	Toegang
Friesland	Per mail	Centraal	Toegang
Drenthe	Persoonlijk	Decentraal	Toegang
Hollands-Midden ²⁵	Persoonlijk	Decentraal	JPT
Haaglanden	Per mail	Centraal	Toegang
Brabant-Noord ²⁶	Persoonlijk	Centraal	Toegang ²⁷
Brabant Zuid-Oost	Persoonlijk	Decentraal	JPP

²⁴ Jeugdspecialisten heten, afhankelijk van de regio, jeugdagenten, jeugdrechercheurs of jeugdcoördinatoren.

²⁵ Het district Duin-Bollenstreek vormt een uitzondering. Vanuit dit district worden de zorgmeldingen rechtstreeks aan de afdeling Toegang van Bureau Jeugdzorg gestuurd.

²⁶ Den Bosch vormt een uitzondering. Hier wordt – evenals in Brabant Zuid-Oost gewerkt met de ‘tussenschakel’ JJP.

²⁷ De overdracht vindt plaats in het Veiligheidshuis.

Feitelijk doen medewerkers van Toegang, JPT en JPP hetzelfde werk, namelijk beoordelen wat er met de zorgmelding moet gebeuren. De wijze waarop deze beoordeling tot stand komt, verschilt echter van regio tot regio; we gaan hier in paragraaf 5.4 nader op in. De beoordelaars van Bureau Jeugdzorg hebben meestal een opleiding maatschappelijk werk gehad. De uiteindelijke beslissing wordt in de regel genomen in samenspraak met een gedragswetenschapper. Na binnenkomt van de zorgmelding wordt eerst – voor zover mogelijk – gecheckt of het kind dan wel de familie al in een zorgtraject zit. Indien dat het geval blijkt, dan wordt de zorgmelding direct doorgezet naar de zorginstantie in kwestie en vindt er verder geen beoordelingsproces plaats.

Intermezzo: Jeugd Preventie Team (JPT) & Jeugd Preventie Programma (JPP)

Ondanks dat het JPT van Bureau Jeugdzorg Zuid-Holland en Bureau Jeugdzorg Haaglanden vrijwel dezelfde naam dragen, verschilt de werkwijze van deze teams op een aantal punten. Het JPT dat actief is in de voormalige politieregio Hollands-Midden is een samenwerkingsverband tussen Bureau Jeugdzorg Hollands-Midden en politie. Bij het JPT werken politiecoördinatoren en trajectbegeleiders van Bureau Jeugdzorg samen in één team. Deze samenwerking is een van de sterke punten van het JPT; een van onze respondenten drukt het als volgt uit:

Wat het JPT krachtig maakt is de samenwerking met de politie. Ook naar ouders toe, een soort stok achter de deur, omdat alles teruggekoppeld wordt naar de politie. Het is vrijwillig. Als ze echt niet willen dan houdt het op en kunnen wij niet verder, maar wij stoppen niet zomaar.

Het taakveld van dat JPT is overigens breder dan dat van 12-min delictplegers. Het JPT richt zich namelijk op alle jongeren onder de achttien jaar die dreigen af te glijden naar crimineel gedrag. Zorgmeldingen van verbalisanten vallen in de mailbox van de politiecoördinatoren die deze meldingen vervolgens bespreken en overdragen aan de trajectbegeleiders van Bureau Jeugdzorg. Ook krijgen politiecoördinatoren dagelijks een BVH-lijst van incidenten waarbij minderjarigen zijn betrokken. Op deze wijze kunnen ze nagaan of verbalisanten wel altijd een zorgformulier hebben opgemaakt. De trajectbegeleiders binnen het JPT nemen naar aanleiding van de zorgmelding contact op met de ouders/verzorgers van het kind en besluiten in overleg met een gedragswetenschapper het verdere traject. Het verdere traject omvat een van de volgende drie mogelijkheden:

1. Geven van advies en informatie.
2. Bieden van een kort intensief begeleidingstraject van maximaal drie maanden.
3. Doorverwijzen naar andere hulpverlening binnen of buiten Bureau Jeugdzorg.

Het JPT van Bureau Jeugdzorg Haaglanden is eveneens een samenwerkingsverband tussen politie en Bureau Jeugdzorg, maar hier is de doelgroep beperkt tot die van 12-minners en is het JPT geen vooruitgeschoven post van Bureau Jeugdzorg, maar loopt de zorgmelding via bureau Toegang. Het is overigens de wens van Bureau Jeugdzorg Haaglanden om het JPT –

evenals in Hollands-Midden – op een aantal politiebureaus onder te brengen. Ten tijde van ons onderzoek is er sprake van een overgangssituatie waarbij de aanwezigheid op bureaus in gang is gezet. Het JPT – zowel in de regio Hollands-Midden als Haaglanden – streeft ernaar om binnen 48 uur na de zorgmelding contact op te nemen met de ouders.

Het Jeugd Preventie Programma (JPP) is ontstaan in Brabant en vertoont overeenkomsten met het JPT. Was het JPP oorspronkelijk ingebed in Bureau Jeugdzorg, tegenwoordig staat het JPP los daarvan. In de voormalige politieregio Brabant Zuid-Oost worden binnen de meeste basisteams zorgformulieren op een centrale plaats ingeleverd en verzameld. De jeugdspecialist van de politie heeft een of twee maal per week een persoonlijk overdrachtmoment met de JPP-er waarbij het zorgformulier wordt overgedragen, toegelicht, en mogelijk van aanvullende informatie voorzien, die wel politiesystemen staat, maar geen onderdeel zijn van het zorgformulier. JPP-ers zijn werkzaam bij aangesloten zorginstellingen uit het voorliggende veld. Evenals bij het JPT bieden de hulpverleners van het JPP een begeleidingstraject van maximaal drie maanden aan, dan wel sluiten de zaak af met advies/informatie of verwijzen door naar Bureau Jeugdzorg of naar een andere hulpverleningsinstantie.

5.3 Registratie van zorgmeldingen 12-min delictplegers bij Bureau Jeugdzorg

Het bedrijfsprocessensysteem van de Bureaus Jeugdzorg heet Informatiesysteem Jeugdzorg, afgekort IJ. Goedee & Rijkers (2009, p. 9) melden in hun quickscan van het werkproces dat de politie in totaal 20.219 zorgformulieren heeft opgemaakt in 2008. De Bureaus Jeugdzorg geven aan in dat jaar 12.344 zorgmeldingen te hebben ontvangen. Dit verschil wordt deels verklaard door het feit dat niet alle Bureau Jeugdzorg gegevens hebben aangeleverd, maar bij regio's waar Bureau Jeugdzorg wel cijfers heeft aangeleverd, zijn er eveneens verschillen. Goedee & Rijkers (2009, p. 9) merken op dat: “ (...) dit verschil onder meer te wijten is aan het schatten van aantallen en het feit dat sommige politiekorpsen (deels) doorverwijzen naar andere partners.”

Goedee & Rijkers hebben cijfers met elkaar vergeleken. Wij hebben zorgformulieren van de politie in zeven regio's gevolgd. Aan de hand van de naam en geboortedatum van het kind in kwestie is nagegaan of de zorgmelding is geregistreerd bij Bureau Jeugdzorg, dan wel dat er op een of andere manier een aantekening is terug te vinden van wat er met de zorgmelding is gedaan. Dit is in praktijk geen eenvoudige opgave gebleken. Bij Bureau Jeugdzorg worden de gegevens van de cliënten in principe ingevoerd in IJ, maar er is geen landelijke uniforme wijze van registratie van zorgmeldingen. Bij de meeste bureaus wordt het kind na binnenkomst van de melding in IJ geregistreerd, maar bij Bureau Jeugdzorg Friesland vindt registratie in IJ bijvoorbeeld pas plaats als de zorgmelding wordt doorgestuurd naar de volgende schakel binnen Bureau Jeugdzorg. In Friesland wordt een deel van de zorgmeldingen afgedaan met een zogeheten consult – dat wil zeggen dat er overleg met politie en/of ouders is om na te gaan of de zaak wel zwaar genoeg lijkt voor geïndiceerde hulp. Als dat niet het geval blijkt, dan wordt de zaak met een consult afgedaan; deze consulten worden vervolgens wel geteld, maar ze zijn niet te herleiden tot een zorgmelding.

Een andere belangrijke uitzondering op de regel van registratie in IJ wordt gevormd door de zorgmeldingen die rechtstreeks worden doorgezet naar het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK); deze meldingen zijn in veel gevallen niet te traceren in IJ. Verder blijken ook zorgmeldingen van kinderen die reeds in een zorgtraject zitten, niet standaard te worden geregistreerd in IJ en soms direct te worden doorgezet naar de behandelende zorginstantie. Tot slot blijken sommige zorgmeldingen niet te traceren zonder dat daar een duidelijke reden voor is aan te wijzen. Het kan zijn dat de desbetreffende zorgmelding toch niet door de politie is verstuurd – bewust of omdat het systeem ‘kuren’ heeft – of omdat Bureau Jeugdzorg ‘iets of niets’ met de zorgmelding heeft gedaan zonder dit te documenteren. Onderstaande tabel geeft het resultaat van onze zoektocht, waarbij voor het verzamelen van de gegevens onze contactpersonen aan zowel politiezijde als Bureau Jeugdzorg-zijde een belangrijke rol hebben gespeeld.

Tabel 5.2 Verzonden (politie) en ontvangen (BJZ) zorgmeldingen

	Verzonden	Ontvangen wel info	Ontvangen geen info	Niet te trace- ren
Groningen	8	8		-
Friesland	19	7	12	-
Drenthe	6	5	1	-
Hollands-Midden	15	6	8	1
Haaglanden	51	40	10	1
Brabant Zuid-Oost	23	20		3
Totaal*	122	86	31	5

* De politie heeft 136 zorgmeldingen verstuurd (zie hoofdstuk 4), maar de 14 meldingen van Brabant-Noord hebben we niet kunnen volgen omdat BJZ Noord-Brabant geen medewerking aan het onderzoek heeft verleend. Vandaar het totaal van 122.

In Friesland zijn elf van de negentien verzonden zorgmeldingen niet te traceren in IJ. We zijn er – naar consultatie van onze contactpersoon bij Bureau Jeugdzorg Friesland – van uitgegaan dat deze zorgmeldingen wel zijn ontvangen, maar dat ze vervolgens met een consult zijn afgedaan. Waar het consult dan precies uit bestaat weten we niet. Dat kan advies of informatie zijn, maar het kan ook een verwijzing zijn naar een zorginstelling, dan wel een doormelding naar een lopend zorgtraject. In Drenthe heeft de politie acht zorgmeldingen opgemaakt in de onderzoeksperiode, maar er blijken er slechts zes te traceren bij Bureau Jeugdzorg. Navraag bij de politie leert dat twee opgemaakte zorgmeldingen uiteindelijk toch niet zijn verstuurd vanwege gebrek aan bewijs. In Hollands-Midden en Haaglanden kunnen we in eerste aanleg een kleine twintig verstuurd zorgformulieren niet traceren bij het JPT, maar in tweede aanleg zijn de meeste kinderen alsnog gelokaliseerd, dat wil zeggen dat duidelijk is geworden naar wie de zorgmelding is gegaan, maar verdere informatie rond deze zaken ontbreekt.²⁸ In Bra-

²⁸ In Haaglanden hebben we gegevens verzameld bij het JPT 12-min, terwijl we beter – zo is later gebleken – in eerste aanleg langs hadden moeten gaan bij Bureau Toegang, want daar hebben de medewerkers zicht op alle binnengekomen zorgmeldingen.

bant Zuid-Oost zijn twintig van de 23 meldingen bij het JPP getraceerd. Vermoedelijk zijn de ontbrekende drie zaken direct naar Bureau Jeugdzorg gestuurd, maar dat weten we niet, omdat Bureau Jeugdzorg Brabant elke medewerking aan het onderzoek heeft geweigerd.

5.4 Beoordeling aan de poort

Nadat een melding van de politie is ontvangen bij Bureau Jeugdzorg vindt er een beoordeling plaats van de zorgbehoefte. Deze beoordeling wordt gemaakt door medewerkers van Toegang of de vooruitgeschoven post van Bureau Jeugdzorg in de vorm van het JPT (Hollands-Midden). In Brabant vervult het JPP deze taak, maar niet in Bureau Jeugdzorg-regie. Voor de beoordeling van de zorgvraag is een Gestructureerde Checklist Toegang (GCT) ontwikkeld door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). De GCT bestaat uit acht stappen (Handboek Indicatiestelling Bureaus Jeugdzorg, 2007), te weten:

1. Betrokkenen aanmelding: gegevens van mogelijke cliënt, medewerker Bureau Jeugdzorg en de aanmelder.
2. Toets formele criteria: leeftijd en woonplaats van mogelijke cliënt.²⁹
3. Eerste toets inhoudelijke criteria: waaruit bestaat de hulpvraag en heeft die vraag betrekking op (dreigende) opgroei- of opvoedproblemen.
4. Eerdere en huidige hulp: welke hulp, tevredenheid en toestemming voor opvragen van gegevens.
5. Eerste verkenning problematiek: verdere inhoudelijke oriëntering aan de hand van diverse aandachtspunten ontleend aan de zogenaamde ISIS-tabel.³⁰
6. Inschatting veiligheid en kindermishandeling: in het gesprek wordt afgetast of een systematische verkenning van LIRIK nodig is.³¹
7. Beoordeling problematiek: de beoordeling het oordeel van de medewerker van Bureau Jeugdzorg op basis van de eerste inschatting van de aard van de problematiek, het probleembesef en ernst en urgentie van de problematiek.
8. Besluit: na intercollegiaal overleg wordt besloten tot:
 - geen acceptatie van de cliënt: er wordt volstaan met advies/informatie of verwijzing naar een voorliggende voorziening;
 - acceptatie van cliënt: er wordt aangegeven welk indicatietraject wordt gekozen;
 - overdracht naar het AMK;
 - overdracht naar de Raad voor de Kinderbescherming.

Het is niet altijd nodig dat alle acht stappen worden doorlopen. Als uit de eerste drie stappen blijkt dat kan worden volstaan met informatie/advies of een verwijzing naar een andere instelling, dan wordt de zaak meteen afgerond en wordt doorgegaan naar stap 8.

²⁹ Hoewel IQ geen formeel criterium is, worden kinderen met een lichtverstandelijke beperking in de regel doorverwezen naar de stichting MEE.

³⁰ ISIS: The International Society on Infant Studies.

³¹ LIRIK staat voor Licht Instrument Risicotaxatie Kindermishandeling en is ontwikkeld door het NJI.

Bij het JPT 12-min van Hollands-Midden en Haaglanden wordt echter gewerkt met een andere checklist, namelijk de Early Assessment Risk Lists (EARL). Dit instrument is ontwikkeld door het Canadese Child Development Institute en hiermee wordt het risico ingeschat op herhaling van crimineel gedrag. EARL is in Nederland geïntroduceerd in het kader van de vernieuwde JPT 12-min aanpak.³² In 2011 heeft het expertisecentrum Jeugd, Samenleving & Ontwikkeling (JSO) deze vernieuwde aanpak beschreven en doorontwikkeld. Na een training in het voorjaar van 2012 zijn de Bureaus Jeugdzorg Zuid-Holland en Haaglanden gestart met de uitvoering van JPT 12-min nieuwe stijl. EARL wijst een aantal gebieden aan waarop het kind en/of de ouders ondersteuning nodig hebben, zoals rond de opvoedingsstijl, contact met leeftijdgenoten of antisociaal gedrag. Per gebied zijn instrumenten beschreven die trajectbegeleiders kunnen toepassen. Ter illustratie:

Als ouders moeite hebben met het vinden van een passende opvoedingsstijl kan de trajectbegeleider een opvoedvaardighedenspel spelen met de ouders; afhankelijk van de uitkomst van het spel voert de trajectbegeleider vervolgens een aantal opvoedgesprekken.

(Bron: website JSO)

In praktijk komt het met enige regelmaat voor dat er een zorgmelding bij Bureau Jeugdzorg binnenkomt van een kind waarbij sprake is van een lopend zorgtraject. In een dergelijk geval neemt Bureau Jeugdzorg contact op met de behandelende instantie met de vraag de zorgmelding met de ouders te bespreken. Vertegenwoordigers van Bureau Jeugdzorg geven aan het niet prettig te vinden ouders nogmaals te belasten als er al een andere zorgaanbieder contact heeft met de ouders. Overigens is het niet altijd zo dat kinderen die bij het voorliggend veld bekend zijn, ook bij Bureau Jeugdzorg bekend zijn. Niet alle verwijzingen lopen namelijk via Bureau Jeugdzorg. Een voorbeeld hiervan is een huisarts die verwijst naar Algemeen Maatschappelijk Werk; daarmee gaat de melding buiten Bureau Jeugdzorg om. Dit betekent dat medewerkers van Bureau Jeugdzorg soms pas in tweede aanleg horen (van de ouders) dat er al een zorgtraject is geweest/loopt. Het komt eveneens voor dat het kind in kwestie al in onderzoek is van Bureau Jeugdzorg zelf (casemanagement) of bij het AMK bekend is. In een dergelijk geval wordt de zorgmelding eveneens direct doorgezet.

Van de 106 zorgmeldingen die we hebben kunnen lokaliseren (117 minus de elf consultzaken uit Friesland) zijn er 22 meldingen direct doorgezet naar de behandelende instantie (21 procent). Als er geen sprake is van een lopend traject kan het kind en/of het gezin wel bekend zijn bij Bureau Jeugdzorg. In totaal blijken 43 kinderen en/of het gezin bekend te zijn bij Bureau Jeugdzorg (hier is wel informatie uit Friesland voorhanden, dus $n = 117$) of reeds in behandeling te zijn. Dit betekent dat 37 procent van de 12-min delictsplegers waar een zorgmelding voor wordt opgemaakt reeds bekend bij (een) zorginstelling(en).

³² De JPT 12-min aanpak is in eerste aanleg gestart met projectfinanciering van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Nu zijn het de gemeenten die voor de financiering staan. De gemeente Den Haag heeft voor de jaren 2013 en 2014 financiën vrijgemaakt voor de Haagse JPT 12-min aanpak (Nieuwsbrief Jeugdcriminaliteit JSO, september 2012).

In verhouding tot de 12-minners die niet bekend zijn bij (een) zorginstelling(en), zijn kinderen die wel bekend zijn relatief vaker jongens ($X^2=4,3$; $df=1$; $p=0,04$) en in de regel iets ouder; leeftijd laat echter geen statistisch significant verschil zien. Het type delict en etnische komaf blijkt van weinig betekenis daar waar het gaat om bekendheid van de 12-minner in de zorgketen. Van kinderen die reeds bekend zijn bij (een) zorginstelling(en) is de politie in de regel vaker bekend met een risicofactor, dan bij kinderen die niet bekend zijn. Het verschil is echter niet statistisch significant.

Tabel 5.3 Bekendheid van 12-min delictplegers in zorgketen

	Aantal zorg- meldingen (n=117)	Percentage dat reeds be- kend is binnen de zorg (n=43)
5 t/m 8 jaar oud	27	22 %
9 t/m 11 jaar oud	90	41 %
Jongen	98	41 %
Meisje	19	16 %
Diefstal	57	35 %
Vernieling	28	36 %
Anders (met name geweld)	32	41 %
Nederlandse afkomst	76	40 %
Allochtone afkomst	41	32 %
Risicosignalen	72	31 %
Geen risicosignalen	45	47 %

Van zorgmeldingen van kinderen die niet in een lopend zorgtraject zitten, wordt in eerste aanleg bepaald of ze mogelijk in aanmerking komen voor geïndiceerde zorg of dat verwijzing naar een instelling van het voorliggende veld (eerstelijnszorg) voldoende is dan wel dat er geen zorgbehoefte aanwezig is. Deze eerste afweging vindt plaats op basis van het relaas van de politie – zoals te lezen op het zorgformulier of wordt persoonlijk toegelicht – en op basis van contact met de ouders/verzorgers van de 12-minner. Er wordt overwegend gekozen voor een bezoek aan huis bij het gezin in kwestie. Dit stelt de hulpverlener in staat een kijkje te nemen achter de voordeur. Een medewerker van Toegang licht haar werkwijze op dit punt als volgt toe:

Op kantoor krijg je de interactie niet mee van thuis. Wij proberen altijd om half drie op huisbezoek te gaan; eerst een gesprek met de ouder en dan te wachten tot het kind uit school komt. En hoe het kind uit school komt is voor ons ook al een beetje goh... Gaat dat met een knuffel, hoe was het, kopje thee. Of je tas zwaaien en godverdomme. Die interactie. En je ziet hoe de huishouding geregeld is. En ik ga standaard door het hele huis. Ik ga

standaard naar het toilet, en ik ga het hele huis door. Ook de slaapkamers van de kids en de badkamer. Alleen als ik beneden in de woonkamer zit, een eenvoudige zaak, en alles ziet er super netjes uit, dan is dat geen aanleiding voor mij om te denken boven is het een puinzooi. Dan sla ik dat over.

Het lukt medewerkers van Jeugdzorg echter niet altijd om tot een gesprek met de ouders/verzorgers te komen. Bij een zorgmelding uit Den Haag lezen we bijvoorbeeld dat een medewerker van Jeugdzorg diverse keren tevergeefs voor de deur staat, omdat de ouders weigeren open te doen.

Gesprekken met vertegenwoordigers van Bureaus Jeugdzorg maken duidelijk dat huisbezoek op verschillende manieren pleegt te worden ingezet. Bij de meeste door ons onderzochte bureaus vindt huisbezoek plaats – zoals hierboven beschreven – in de aanmeldfase om vast te stellen welke vorm van zorg het best passend is. Er zijn echter ook bureaus die pas tot huisbezoek overgaan als de melding aan casemanagement is overgedragen; dus als geïndiceerde zorg in beeld komt. Dit geldt bijvoorbeeld voor Bureau Jeugdzorg Drenthe. Onze gesprekspartner legt uit:

In principe is er wel huisbezoek, maar niet in de aanmeldfase. In de aanmeldfase gebeurt dat alleen als er sprake is van een crisis. Het gebeurt dus telefonisch of mensen worden uitgenodigd op kantoor. Als dan in samenspraak met de gedragswetenschapper wordt besloten dat het een zaak is voor Bureau Jeugdzorg dan worden er wel huisbezoeken afgelegd. Maar in de eerste fase (keuze tussen Bureau Jeugdzorg-zaak of naar voorliggende voorziening) is er in de regel geen huisbezoek. De afweging of de ‘filosofie’ is in Drenthe dat dat huisbezoek zo snel soms ook wat te zwaar kan worden ervaren door ouders. Vooral als ze al uitstekend reageren op de melding.

Er zijn ook bureaus waar er niet standaard voor huisbezoek of voor een andere manier van contact wordt gekozen. In Hollands-Midden geeft een medewerker van het JPT bijvoorbeeld aan, dat ze in de regel op huisbezoek gaan, maar dat ze ook wel eens mensen op het politiebureau, op school of bij de gemeente uitnodigen. Maar niet bij Bureau Jeugdzorg vanwege de fysieke afstand naar het kantoor van Bureau Jeugdzorg. “We willen dicht bij de mensen zitten”, aldus deze respondent.

We weten van slechts 36 zorgmeldingen rond 12-min delictplegers op welke wijze er contact is geweest met de ouders/verzorgers van het kind; blijkbaar wordt dit lang niet altijd gedocumenteerd. In iets meer dan de helft van deze gevallen is er sprake geweest van huisbezoek (negentien maal), terwijl er zes keer een persoonlijk treffen is geweest met de ouders op kantoor van Jeugdzorg langs te komen. Daarnaast is negen keer telefonisch gesproken met de ouders en is twee keer gekozen voor het sturen van een brief.

5.5 Besluit naar aanleiding van de zorgmelding

In de voorgaande paragrafen is al duidelijk geworden dat een zorgmelding van de politie naar aanleiding van een delictplegende 12-minner verschillende routes kan volgen bij Bureau Jeugdzorg. Grofweg zijn er drie paden.

Het eerste pad is dat op basis van het relaas van de politie en de indruk van de medewerker van Bureau Jeugdzorg wordt besloten dat er eigenlijk geen reële zorgvraag is. De ouders reageren adequaat op het delictgedrag van het kind en het kind zelf vertoont evenmin gedragsstoornissen. Het delictgedrag wordt gezien als ‘kattenkwaad’ en de zorgmelding wordt afgedaan met wat formeel ‘advies & informatie’ heet. Feitelijk betekent dit dat er geen zorgtraject wordt ingezet. Dit pad kan overigens ook – tegen de visie van de hulpverlener in – worden bewandeld in het geval dat ouders niet mee willen werken aan een zorgtraject, maar de signalen ook geen gedwongen zorgtraject c.q. een melding aan het AMK rechtvaardigen.

De tweede weg die kan worden ingeslagen naar aanleiding van de zorgmelding van de politie is verwijzing naar het zogenaamde voorliggend veld. Hiermee wordt geduid op zorginstellingen waarvoor geen indicatiestelling door het Bureau Jeugdzorg nodig is. Deze vorm van zorg wordt ook wel eerstelijnszorg of basiszorg genoemd. Een begeleidingstraject van het JPT 12-min of van het JPP scharen we ook onder deze noemer van eerstelijnszorg. De basiszorg voor jeugdigen wordt grotendeels uitgevoerd door de partners van Centra Jeugd & Gezin (CJG) en Zorg & Adviesteams (ZAT), zoals uitvoeringsorganisaties voor de jeugdgezondheidszorg (JGZ) (GGD, thuiszorgorganisaties en JGZ-instellingen), (school)maatschappelijk werk, welzijnsorganisaties, stichting MEE, opvoedbureaus en vrijwilligersprojecten voor jeugd en gezin. Daarnaast zijn er ook andere uitvoerders van eerstelijnszorg zoals huisartsen.

Vertegenwoordigers van politie en Bureaus Jeugdzorg geven tijdens de focusgroepbijeenkomst aan, dat zorginstellingen in het voorliggend veld wel goede intenties hebben om zaken op te pakken, maar dat het in praktijk toch nog wel eens lastig blijkt te zijn. Een politievertegenwoordiger verwoordt het als volgt:

We hebben te maken met een bepaalde doelgroep. Natuurlijk zijn er opvoedkundige problemen, maar de zorgmelding heeft altijd een relatie met veiligheid. De mensen die dicht tegen de politie aanwerken kunnen omgaan met dat veiligheidsrisico. We zijn naar elkaar gegroeid, we helpen elkaar. Maar in de vervoltrajecten merk je vaak dat de zorginstanties er moeite mee hebben om de zorgmijders (‘de tokkies’, bij wijze van spreken) te bedienen. Daar zijn een heleboel instanties niet op ingericht.

Het derde pad dat kan worden bewandeld naar aanleiding van een zorgmelding is dat van de geïndiceerde jeugdzorg. Deze vorm van jeugdzorg wordt ook wel specialistische zorg of tweedelijnszorg genoemd. Alle vormen van deze gespecialiseerde zorg voor jeugd zijn slechts toegankelijk met een indicatie. Deze indicaties worden gesteld door het Bureau Jeugdzorg, de

huisarts of jeugdarts en het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Bureau Jeugdzorg richt zich op het beoordelen van opgroei- en opvoedproblemen en kan indicaties afgeven voor:

- Provinciale Jeugdzorg (ambulante hulp, daghulp, pleegzorg en residentiële hulp, waaronder jeugdzorgplus).
- Geestelijke Gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ).
- Jeugdbescherming en jeugdreclassering (via de Raad voor de Kinderbescherming).

Er wordt met regelmaat bericht over wachtlijsten bij de Jeugdzorg. Volgens de Nationale Atlas Volksgezondheid van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu zijn de wachtlijsten in de regio's waar ons onderzoek zich op heeft gericht onder controle, dat wil zeggen vijftig wachtenden op jeugdzorg per honderdduizend jongeren; met uitzondering van de provincie Noord-Brabant waar er meer wachtenden zijn. Deze peiling is echter van 1 juli 2010. Berichten in diverse media geven aan dat de wachtlijstproblematiek dynamisch is en het kan zijn dat de situatie anno 2013 een andere is. We hebben hier echter niet verder op geïnvesteerd, omdat de wachtlijstproblematiek meer thuis hoort bij het feitelijk functioneren van de zorg en dat ligt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Zoals beschreven in paragraaf 5.4 wordt slechts voor een van deze drie paden gekozen indien de betreffende 12-min delictpleger niet al in een lopend zorgtraject zit. In dat geval wordt de melding meteen doorgezet naar de behandelend instantie. Tabel 5.4 laat zien dat bijna tachtig procent van de zorgmeldingen rond 12-min delictplegers aanleiding geeft tot jeugdzorg. In de helft van de zaken gaat het om eerstelijnszorg, terwijl de andere helft wordt doorverwezen naar de gespecialiseerde jeugdzorg. Hierbij moeten we wel aantekenen, dat 22 van deze kinderen voorafgaand aan de melding reeds in een zorgtraject participeren. Meldingen van 'nieuwe' kinderen leiden in driekwart van de zaken tot (een verwijzing naar) een zorgtraject.

Het komt ook voor dat er van zorg wordt afgezien, omdat de ouders niet gemotiveerd zijn. Tijdens de focusgroepbijeenkomst wordt dit herkend, maar er worden tegelijkertijd vraagtekens bij geplaatst. Een van de aanwezigen verwoordt het als volgt:

Ik heb als politieman grote moeite met het feit dat zaken niet in behandeling worden genomen, omdat ouders niet gemotiveerd zouden zijn. Het is wel herkenbaar. Mensen van Toegang bellen dan met ouders en krijgen te horen dat het allemaal wel geregeld is. En vervolgens was het dan einde zaak. Ofwel: er is geen zorgvraag. Maar die vrijblijvendheid is aan het veranderen. Daar konden wij als politie natuurlijk ook niet meer mee uit de voeten.

Overigens blijkt uit de gegevens van het Jeugd Preventie Programma (JPP) Brabant Zuid-Oost dat zeven van de twintig zorgtrajecten zijn afgebroken op verzoek van de cliënt. Dit valt buiten de reikwijdte van ons onderzoek, maar het is een indicatie dat 'zorgmijden' een niet onbekend fenomeen is bij zaken waarin 12-min delictplegers figureren.

Tabel 5.4 Beslissing naar aanleiding van een zorgmelding politie

	Aantal	Percentage
Advies & informatie	17	
Ouders niet gemotiveerd	5	
Subtotaal geen zorg	22	21 %
Reeds in behandeling eerstelijnszorg	7	
JPT/JPP-traject	23	
Doorverwezen naar eerstelijnszorg	11	
Subtotaal eerstelijnszorg	41	39 %
Reeds in behandeling tweedelijnszorg (+ Jeugdbescherming)	15	
Doorverwezen naar tweedelijnszorg	28	
Subtotaal tweedelijnszorg	43	40 %
Totaal	106*	100 %

* De elf consulten van Bureau Jeugdzorg Friesland hebben we hier buiten beschouwing gelaten, omdat we niet weten waartoe het consult heeft geleid.

De beslissing van medewerkers van Bureau Jeugdzorg over het aangeboden zorgtraject vertoont weinig samenhang met de zaken als leeftijd, sekse van het kind of het type delict waar het kind bij betrokken is. Etnische afkomst laat wel proportionele verschillen zien, maar deze zijn niet statistisch significant. De cijfers suggereren dat als de politie een of meerdere risicosignalen heeft afgegeven, dit relatief vaker leidt tot geïndiceerde zorg, maar ook deze samenhang is niet statistisch significant.

Tabel 5.5 Aangeboden zorg in samenhang met achtergrondkenmerken

	Geen zorg (n=22)	Eerstelijns- zorg (n=41)	Tweedelijns- zorg (n=43)
05-08 jaar oud	32 %	19 %	26 %
09-11 jaar oud	68 %	81 %	74 %
Jongen	77 %	85 %	88 %
Meisje	23 %	15 %	12 %
Diefstal	41 %	51 %	58 %
Vernieling	18 %	20 %	23 %
Anders (m.n. geweld)	41 %	29 %	19 %
Nederlandse afkomst	73 %	61%	58 %
Allochtone afkomst	27 %	39 %	42 %
Risicosignalen	23 %	32 %	49 %
Geen risicosignalen	77 %	68 %	51 %

5.6 Logistiek rond de zorgmelding

We hebben van 62 zorgmeldingen kunnen achterhalen op welke datum deze meldingen in IJ zijn geregistreerd.³³ Het blijkt dat 26 van deze meldingen (42 procent) na verzending door de politie dezelfde of de volgende dag worden geregistreerd in IJ. Veertien meldingen worden binnen een week geregistreerd, twaalf binnen twee weken, zes binnen een maand en de resterende vier meldingen komen meer dan een maand later in IJ terecht. Deze getallen moeten we begrijpen in het licht van de verschillende werkwijzen van Bureaus Jeugdzorg en het interpreteren van deze cijfers is daardoor een lastige zaak. Het is namelijk niet bij alle bureaus zo dat een melding direct in IJ wordt gemuteerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld wel bij Bureau Jeugdzorg Groningen. Hier zien we dan ook dat zes meldingen dezelfde of de volgende dag worden ingevoerd en de overige twee meldingen binnen een week.

Alles gaat bij ons in IJ. Of het nu een BJZ-klant is of een klant van Menzis; elke melding wordt verwerkt in IJ. Simpelweg via het aparte proces Zorgmeldingen politie. Als er een melding binnenkomt zorgen in eerste aanleg de secretariaatsmedewerkers voor invoer. Op het moment dat je een jongere zoekt in het systeem op naam, dan staat daar in relevante gevallen ‘zorgmelding politie’.

Er zijn echter ook Bureaus Jeugdzorg die er een andere praktijk op na houden. Daar vindt de invoer in IJ pas plaats als het een BJZ-klant blijkt te zijn, zoals in Friesland. Overigens worden meldingen van kinderen die elders al in een zorgtraject zitten niet in alle regio's in IJ vastgelegd. Een BJZ-vertegenwoordiger stelt:

Als ik zie dat een instantie iets al heeft opgepakt, dan meld ik dat wel aan die instantie, maar dat ga ik niet in IJ zetten. Maar dat zorgformulier registreren we wel in onze eigen administratie. We registreren niet in IJ omdat het een zogenaamde brugzaak is. Je doet niets, behalve informatie terugkoppelen aan een partner die er mee bezig is.

Meldingen die thuishoren bij het AMK vormen een hoofdstuk apart. Soms melden politiefunctionarissen zaken rechtstreeks aan het AMK. Deze meldingen blijven daardoor, zoals ook al eerder opgemerkt, dan onzichtbaar voor Bureau Jeugdzorg, omdat het AMK – vanwege privacyredenen – een eigen registratiesysteem kent.

Bij veertig van deze 62 zorgmeldingen (65 procent) is er een *ontvangstbevestiging* naar de politie gestuurd. Deze informatie kan overigens niet aan politiezijde worden geverifieerd, omdat politiemensen dit soort informatie zelden blijken te administreren in BVH; vaak wordt

³³ De meldingen bij het JPP Brabant Zuid-Oost hebben we hier buiten beschouwing gelaten, omdat deze meldingen niet in IJ zijn geregistreerd. Wel weten we van deze zaken dat er negen meldingen binnen veertien dagen in behandeling worden genomen. Bij vijf zaken gebeurt dit binnen een maand en bij zes zaken gaat hier langer dan een maand overheen.

er van de bevestiging slechts kennis genomen. In zeventien gevallen is er geen ontvangstbevestiging gestuurd en in vijf zaken is het onbekend in hoeverre dit is gedaan. Dit ontvangstbericht wordt in sommige regio's naar de jeugdcoördinatie van de politie gestuurd en in andere regio's direct naar de verbalisant. In het geval dat de bevestiging naar de jeugdcoördinatie wordt gestuurd, zetten die – als het goed is – deze mail door naar de verbalisant. Of in de woorden van een van de Bureau Jeugdzorg-respondenten:

We koppelen terug naar de politie zodra wij, als centrale toegang, de zaak doorgestuurd hebben. Een soort ontvangstbevestiging, wij noemen dat terugkoppeling.

We hebben eveneens getracht te achterhalen of er een *inhoudelijke terugkoppeling* plaatsvindt naar de verbalisant of de politie in het algemeen. Het blijkt bijzonder lastig om hier gedocumenteerde informatie over te vinden bij zowel Bureau Jeugdzorg als de politie. Alleen Bureau Jeugdzorg Groningen is in staat om voor alle meldingen te documenteren dat er een terugkoppeling heeft plaatsgevonden en wanneer deze terugkoppeling is verstuurd. In deze provincie wordt IJ benut voor het doen van een inhoudelijke terugkoppeling naar de politie. In Groningen kan een dossier namelijk niet worden gesloten in IJ, voordat deze terugkoppeling heeft plaatsgevonden.

Dat formulier met terugkoppeling gaat standaard naar een centrale afdeling van de politie en naar de verbalisant. Dit geldt voor alle zorgmeldingen die we krijgen van de politie. Die worden allemaal op deze manier teruggekoppeld.

Uit de korte gesprekken die we hebben gevoerd met politiemensen blijkt ook dat er lang niet altijd sprake is van een inhoudelijke terugkoppeling door Bureau Jeugdzorg en als die er is, dan volgt niet standaard een mutatie daarvan in BVH.

We hebben een mailadres, dan krijgen we een ontvangstbevestiging, die doen we in een apart mapje. Daarna krijgen we al vrij snel een terugkoppeling van wie het in behandeling heeft. Naar wie het gaat, welke afdeling. Vaak zie je dezelfde namen. Soms krijgen we wel eens een uitgebreidere terugkoppeling van de behandelaar, maar ik zit daar – eerlijk gezegd – niet op te wachten. Wanneer wij een minderjarige hebben en we moeten daar iets mee, iemand wil weten of daar hulpverlening in zit, dan bellen wij met Jeugdzorg of het AMK en stellen we die vraag. We muteren dat niet in BVH.

Volgens het landelijk model moet over een 12-minner binnen vijftien dagen na de zorgmelding aan Bureau Jeugdzorg worden besloten hoe deze melding wordt afgedaan. We hebben van 52 zorgmeldingen weten te reconstrueren op welke datum de afdoening heeft plaatsgevonden. Het is echter wel (sterk) de vraag hoe 'afdoening' wordt geïnterpreteerd bij de diverse Bureaus Jeugdzorg. Soms blijkt dat het moment waarop duidelijk is welke vorm van zorg wordt geboden dan wel het besluit wordt genomen dat er geen zorg nodig is, maar soms ook is dit de datum waarop het traject is afgesloten; als het om relatief korte hulpverlening in het kader van bijvoorbeeld een JPT gaat.

Bij zestien van de 52 zorgmeldingen (31 procent) is aangegeven dat de zaak is afgedaan binnen de gestelde termijn van vijftien dagen. Bij de andere zaken is de termijn (veel) langer. Zoals gezegd, is het twijfelachtig welke conclusie we mogen verbinden aan dit resultaat. Anderzijds wordt ook duidelijk uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de diverse Bureau's Jeugdzorg dat de termijnen volgens het landelijke model geen grote rol spelen in hun dagelijkse praktijk. Of zoals een respondent ons zei: "Zaken lopen, zoals ze lopen." Wel is er (uiteraard) speciale aandacht voor crisissituaties c.q. acute zorgmeldingen.

De politie stuurt de zorgmelding naar de centrale toegang toe. Dat gebeurt per mail. Wij beoordelen dat. Wij zorgen er in ieder geval voor dat alles dat binnen komt dagelijks gescreend wordt. Dus we halen de grootste risico's eruit, die gaan we direct oppakken, maar we zitten sowieso op drie dagen verwerking of zo.

Vroeger hadden casemanagers zes weken, maar volgens mij moet je daar geen gedoe over maken want ik denk dat alle Bureau's Jeugdzorg een wachtlijst hebben van weet ik hoeveel klanten. Met die wachtlijsten heb ik geen idee van termijnen.

Wanneer de politie een zorgmelding doet en er is sprake van een crisissituatie – jongen meldt zich op het politiebureau dat hij wordt geslagen en wil niet terug naar huis – dan belt de politie naar ons mobiele nummer, en dan laten wij eigenlijk alles zo'n beetje vallen waar we mee bezig zijn. En dan handelen we ook meteen: wat is er nodig, wie kan het oppakken, moet die jongen uit huis?

Het laatste punt dat we bespreken onder de noemer logistieke zaken is de Verwijsindex Risicojongeren (VIR). Registratie in deze index vindt automatisch plaats middels registratie in IJ. Maar, dit vindt slechts plaats als het kind in kwestie door de eerste screening heen komt en als een cliënt van Bureau Jeugdzorg wordt aangemerkt. Als het bij een advies of een verwijzing naar het voorliggend veld blijft, dan vindt er niet automatisch registratie in de VIR plaats. Het is dan aan de zorginstelling waar het kind naar wordt verwezen om deze registratie te doen. Het JPT in Hollands-Midden registreert haar klanten in Multisignaal. Multisignaal zet de melding vervolgens weer geautomatiseerd door naar de landelijke VIR.

Hulpverleners kunnen niet in de VIR zoeken. Pas als de naam van een cliënt wordt ingevoerd in IJ dan geeft VIR een match als het kind al staat geregistreerd in de index. De VIR geeft dan aan bij wie nadere informatie kan worden opgevraagd. Dit gebeurt dus alleen voor die kinderen, waarmee Bureau Jeugdzorg zelf verder gaat. Het kan dus voorkomen dat de zaaksbehandelaar van Bureau Jeugdzorg pas in een later stadium wordt geattendeerd op lopende of afgesloten zorgtrajecten.

6 Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk trekken we conclusies ten aanzien van de uitvoering van het werkproces Vroegsignaleren en doorverwijzen 12-min delictplegers. We presenteren de conclusies in vijf thema's aan de hand van de in het eerste hoofdstuk genoemde onderzoeksvragen waarna we afsluiten met enkele algemene conclusies rond het werkproces.

6.1 Implementatie van het werkproces

De onderzoeksvragen die betrekking hebben op de implementatie richten zich op de wijze waarop het werkproces onder de aandacht is gebracht van medewerkers van politie en Bureau Jeugdzorg en in welke mate het werkproces bekend is bij deze medewerkers.

Introductie

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. Zorgmeldingen zijn in één werkproces ondergebracht. Ditzelfde zien we aan de Jeugdzorgzijde. De meldingen van de politie komen binnen onder de noemer van ZMP (ZorgMelding Politie) en er wordt niet op voorhand een 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 geen 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 verbalisanten de weg te wijzen ten aanzien van het opmaken van een zorgmelding.

Bekendheid

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 politiefunctienaris 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.

6.2 Instroom en afhandeling aan politiezijde

Onderzoeksvragen onder de titel instroom en afhandeling aan politiezijde hebben betrekking op het aantal en het profiel van 12-min delictplegers zoals die ter kennis zijn gekomen van de politie; de wijze waarop en met welke motivatie het delictgedrag van deze kinderen is afgedaan, en in hoeverre ouders en/of verzorgers zijn gekend in de beslissing van de politie om een zorgmelding op te maken.

Aantal en profiel 12-min delictplegers

De politie registreert op jaarbasis circa 1.800 kinderen onder de twaalf jaar 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 van jongens is ongeveer vijf keer groter dan de verdachtenkans van meisjes. Kinderen met een allochtone achtergrond – vooral die met een Marokkaanse, Antilliaanse/Arubaanse en Turkse – zijn verhoudingsgewijs gezien vaker geregistreerd als verdachte dan kinderen met een Nederlandse achtergrond.

Type delict, mededaders en recidive

De delicten die kinderen onder de twaalf jaar plegen bestaan in ongeveer een derde van de gevallen uit een diefstal delict, 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. Medeeverdachten 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.

Aantal zorgmeldingen

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).

Redenen voor het melden van zorg

De bereidheid om een zorgmelding op te maken naar aanleiding van delictgedrag verschilt van verbalisant tot verbalisant en van eenheid tot eenheid. De persoonlijke keuze van de politiefunctaris 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 tegenoverge-

stelde 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 waar wel voor een zorgmelding wordt gekozen. De verbalisant heeft in voorkomende gevallen de indruk dat zowel het kind als de ouders goed reageren op de reprimande en ziet verder geen signalen die reden tot zorg geven.

In kennis stellen van ouders/verzorgers

Kinderen waar een zorgmelding voor wordt opgemaakt komen voor ongeveer de helft uit gebroken gezinnen – tegenover twintig procent van alle kinderen in Nederland. 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.

6.3 Instroom en afhandeling aan Jeugdzorgzijde

De onderzoeksvragen rond instroom en afhandeling aan Jeugdzorgzijde hebben betrekking op registratie van zorgmeldingen van de politie en op de wijze waarop Bureau Jeugdzorg de zorgmeldingen afhandelt.

Getraceerde zorgmeldingen bij BJZ

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. De zorgmeldingen uit Brabant Zuid-Oost daarentegen 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 is beoordeeld. Bij 86 zorgmeldingen hebben we meer onderzoeksinformatie weten te verzamelen in IJ.

Registratieperikelen

Er zijn drie redenen waarom we niet alle zorgmeldingen terug hebben kunnen vinden in het registratiesysteem IJ van de Bureaus Jeugdzorg. De eerste 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.

Bekendheid van 12-minners bij BJZ en afdoening van zorgmeldingen

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 voorliggende veld, terwijl de andere helft wordt doorverwezen naar geïndiceerde zorg (tweedelijnszorg).

6.4 Terugkoppeling en registratie

De onderzoeksvragen rond de terugkoppeling hebben betrekking op de vraag in hoeverre er sprake is van een terugkoppeling, welke informatie deze terugkoppeling bevat en wat de politie met deze informatie doet.

Terugkoppeling BJZ

Er blijken twee vormen van terugkoppeling te bestaan. 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.

Registratie terugkoppeling in BVH

Politierespondenten reageren verschillend op een terugkoppeling van Bureau Jeugdzorg. Sommige politiefunctionarissen geven aan dit op prijs te stellen, terwijl anderen daar niet 'op zitten te wachten'. Van de meeste zorgmeldingen is geen ontvangstbevestiging c.q. 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.

Verwijsindex Risicjongeren

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.

6.5 Algemene noties rond het werkproces

De laatste serie onderzoeksvragen is geschaard onder de noemer Algemeen. Het gaat hierbij om de doorlooptijden, de samenwerking en de afstemming tussen politie en Jeugdzorg, kennis en expertise en de ICT-ondersteuning van het werkproces.

Doorlooptijden

Volgens het landelijk model dient de politie binnen twee weken de zorgmelding 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- regio). Wel is duidelijk dat deadlines niet echt de aandacht hebben binnen de meeste Bureaus Jeugdzorg.

Samenwerking

De samenwerking tussen politie en Bureaus Jeugdzorg verloopt in de regel goed. Aan beide zijden wordt aangegeven dat de lijnen kort zijn, medewerkers elkaar veelal 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.

Kennis en expertise

Verbalisanten geven te kennen dat ze niet altijd precies weten op welke wijze ze 12-min delictplegers moeten afhandelen, want – zoals al eerder geconcludeerd – reguliere verbalisanten komen, naar eigen zeggen, vaak te weinig in aanraking met 12-min delictplegers om zich het werkproces ook daadwerkelijk eigen te kunnen 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.

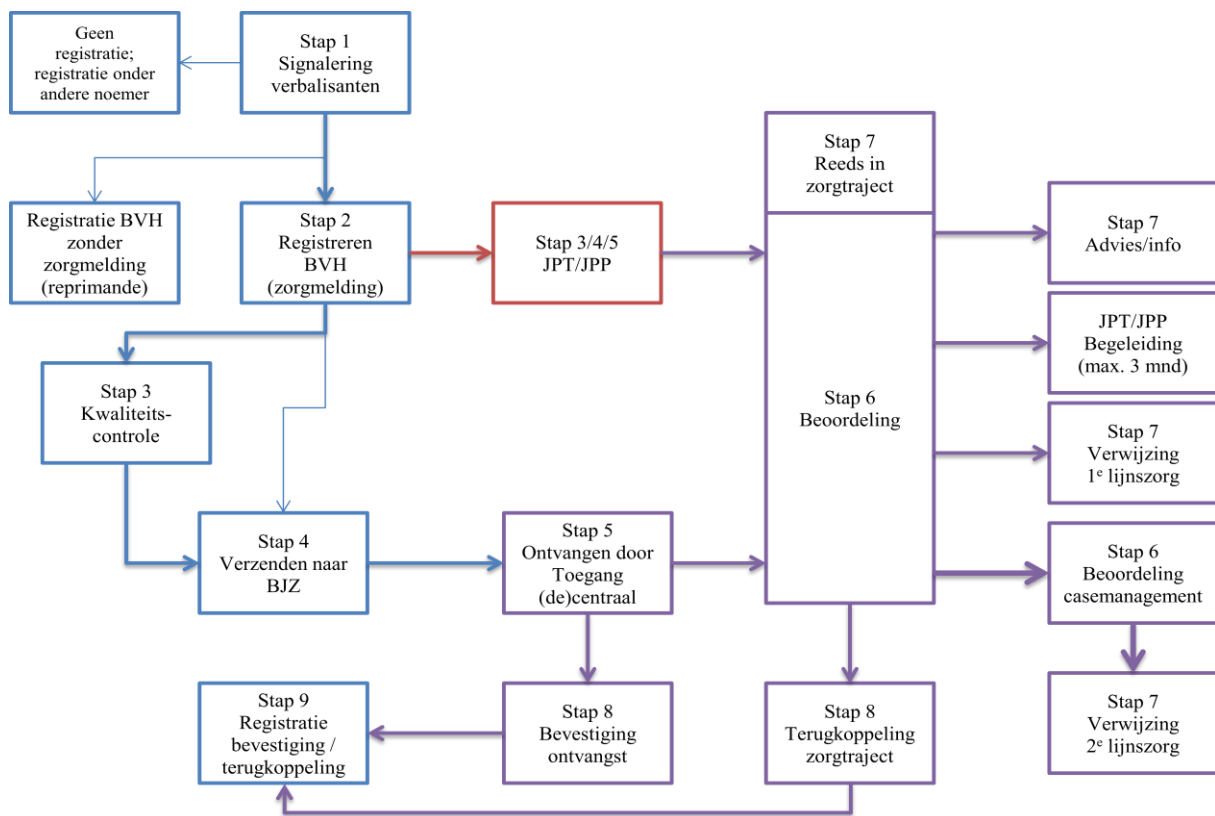
ICT-ondersteuning

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 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 voeden.

6.6 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. In schema ziet het werkproces er als volgt uit:

Figuur 6.1 Het werkproces ‘Vroegsignaleren en doorverwijzen’



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, door gemeld naar Bureau Jeugdzorg. Verbalisanten maken een afweging tussen het geven van een reprimande en 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.

Summary

The age of criminal responsibility in the Netherlands is 12. When dealing with suspects under the age of 12, police have the choice of either giving a verbal reprimand or referring the child to a youth care agency (in Dutch: *Bureau Jeugdzorg*) for an assessment of his or her needs for care. This so-called *care assessment referral* contains a description of the criminal event and of the reaction of the child and/or his or her parents, as well as a list of relevant risk factors.

The working procedures currently used for the early identification and referral of young offenders under the age of 12 were implemented in 2010. These procedures are fundamentally consistent with pre-existing procedures used for the early identification of at-risk youth more generally. Youth care agencies are responsible for assessing youth needs and organizing (voluntary or forced) assistance.

The current study is an evaluation of the working procedures utilized by police prior to offender referral to youth care. Evaluation of the youth care programs themselves is outside the scope of this study.

The current study focuses on two questions:

- What are the working procedures for early identification and referral of young offenders?
- In what ways do local working procedures differ from national standards?

These two questions are answered in connection with research on the following five themes:

- Implementation
- Intake and handling by police
- Intake and handling by youth care agencies
- Feedback from youth care agencies to police
- General issues

The research has been conducted in three regional police units and their corresponding youth care agencies. The three police units are Noord-Nederland, Den Haag and Brabant-Oost. The corresponding youth care agencies are Groningen, Friesland, Drenthe, Zuid-Holland and Haaglanden. Noord-Brabant's youth care agency refused to participate. The study sample (287 children) contains all children registered as suspects prior to the age of 12 by participating police units during the period January 1 to June 30, 2012.

We followed these young subjects up to the point where they received a care assessment referral, if any. In this process, we looked at each subject's treatment both by police and youth care agencies. These data were enriched via the linking of concurrent (2012) national statisti-

cal files. In addition to this, interviews were conducted with coordinators from the police and the youth care agencies, as well as with 30 police officers who described their encounters with young offenders during their daily street routines. Finally, we organized a focus group meeting with 10 representatives of the participating research regions.

Implementation

The working procedures used in connection with young offenders under the age of 12 are identical with pre-existing procedures used for the early identification of at-risk youth more generally by the police. All referrals for care assessments are covered by a single set of working procedures. The same is true on the side of youth care agencies. Police reports are received under the title *Police Care Referral* and at first no distinction is made concerning the kind of offense or other risk factors. Nor is there any special organisational distinction in the procedures applied to children under/over the age of 12. An exception to this rule is found in the Youth Prevention Team Haaglanden which specializes in children under age 12. Both police and youth care employees have indicated that during the start up phase of the new working procedure it took some effort to convince police officers of the importance of care assessment referrals.

Police officers are well aware of the fact that youth under the age of 12 cannot be criminally prosecuted. Yet not every officer has a clear notion of what to do with these young suspects. Police officers do not regularly encounter offenders under the age of 12 and are therefore often unfamiliar with established working procedures. Nonetheless, it appears that the average police officer is generally resourceful enough to ask a youth officer (police officer working exclusively with youngsters) which procedures to follow or to look the procedures up him or herself.

Intake and handling by the police

Each year, the police register around 1800 children under age 12 as suspects in criminal cases. This number, which represents approximately 0.1% all children ages 4 to 11, was relatively constant during the period 2010 to 2012.

The chance being registered as a suspect is 0.1% for a 9-year old. By the age of 10, this risk has doubled to 0.2%. And for 11-year-olds, it doubles once again to 0.4%. A boy's chance of becoming a suspect is five times greater than that for girls. Children with foreign (immigrant) backgrounds – especially Moroccan, Antillean/Aruban and Turkish – are proportionally more likely to be registered as suspects than children with Dutch backgrounds. One-third of the offenses committed by children under age 12 consist of theft, while another third consist of vandalism and a final third consist of violence, threats, arson or the illegal use of fireworks. In approximately two out of three cases, one or more co-defendants are registered. In 50% of these cases, co-defendants are also under the age of 12. Approximately 7% of the suspects under age 12 that were registered by police in 2012 had been registered for one or more additional offenses in 2011 or 2012.

Our study followed 287 children registered with the police for an offense. These children originated from the three regional police units participating in the study (Noord-Nederland, Den Haag and Brabant-Oost). A care assessment referral was made for 136 (47%) of these children. Yet a national dataset accessed at a later stage of our research suggests that there are more children (337 instead of 287) under the age of 12 registered in police systems than the data collected from our research units (regions) indicate. According to national guidelines, 66 (20%) of the 337 cases involving these children were not suitable for a care assessment referral. Among the remaining 80% of cases (involving 271 children), half of the suspects (n=135) received a reprimand while the other half (n=136) received a referral.

The likelihood of requesting a care assessment referral for criminal suspects differs from officer to officer and unit to unit. The personal choice of the officer is partly influenced by the policy of his or her region. In some regions, this policy can be characterized as “report unless”, while units in other regions frown upon the filing of referrals unless there are clear grounds to require them. Our analyses indicate that theft offenses are three times more likely than other offense types to result in care assessment referrals. Meanwhile, the decision to file a referral appears to be unrelated to the age or gender of young suspects. Both the content of the referrals themselves and our interviews suggest that the conduct of the child and of his or her parents plays an important role in the decision to file a referral. Other important factors include type of offense (considered in conjunction with the child’s age) and family circumstances. Reasons for not filing a referral are the mirror image of those for filing. For example, the police officer may decide that both the child and his or her parents have reacted “appropriately” to the reprimand and do not appear at risk of future problems. Fifty percent of the children receiving referrals come from broken families – as compared to 20% of all children in the Netherlands. In 40% of cases, the police note one or more additional risk factors, such as crime within the family or bullying at school. In three out of four cases resulting in referral, police pay a visit to parents or other caretakers. Regardless of whether they are visited, all parents/caretakers are – according to the police registrations – informed if a care assessment referral is sent to a youth care agency.

Intake and handling by youth care agencies

The care assessment referral is sent to a youth care agency. Here it is decided whether the child and/or his family are in need of help from a care agency. This care is in principle voluntarily, but may be forced if deemed necessary. The Netherlands distinguishes between *first-line care aid* and *second-line care aid*. The second-line deals with more complex forms of treatment and is only available to persons deemed in need of it by a youth care agency.

We had planned to follow all 136 care assessment referrals filed within our sample. This was not possible, however, because the youth care agency of Noord-Brabant refused to collaborate with our research. This left 122 referrals to follow.

We traced 117 of these 122 referrals. In all cases it was clear that they had been received by youth care agencies and we were able to establish the final judgement that had been given. In

86 cases we succeeded in collecting additional information from the Youth Care Administrative System (IJ), for instance information about the time line and whether the child was visited at home. There are three reasons why we could not retrieve all of the care assessment referrals from the Youth Care Administrative System. First, some referrals – in cases of child abuse – are sent directly to a special agency that monitors such cases and does not share information with the broader Youth Care Administration. Second, children already enrolled in a care program from a first- or second-tier care aid organisation are often not re-registered in the Youth Care Administrative System. The third reason we could not retrieve all care assessment referrals from the Youth Care Administrative System is that some care agencies only register their clients after it is clear that a child needs second-tier care aid. Different care agencies have different registration practices. For this reason, it is more difficult in some regions than others to trace the care assessment referrals sent by police to the youth care agencies. Approximately 37% of the children for whom care assessment referrals were written were already known to youth care agencies. Twenty percent of the children appear to have been undergoing or to have previously undergone treatment at an existing care program; one-third of these 20% in a basic (first-tier) care program and two-thirds in a second-tier care program.

Eleven of the 117 referrals resulted in “consultations” between child suspects and the youth care agency of Friesland. It is not clear precisely what these consultations entailed; they may have involved basic care or simply the dispensation of advice. If we disregard these eleven cases, 106 care assessment referrals are left. In approximately 20% of the remaining referrals, the case is closed by giving information and advice to the parents of the child or with the parents refusing to comply with the contents of a care project. In the other 80% of referrals, the children or the family are referred to a care organisation (or are already participating in a care project). About half of the referrals are for basic care while the other half are for second-tier care.

Feedback from youth care agencies to police

Youth care agencies provide police with feedback on the outcome of care assessment referrals in one of two ways. The first is a simple confirmation stating that the referral was received in good order. In our research data, we can see that a simple confirmation was the only form of feedback given in the majority (two-thirds) of the cases. The second form of feedback consists of a statement as to what has happened in response to the referral. This second form of feedback is given less often than the simple confirmation that a referral has been received. In fact, some agencies consider a simple confirmation as a definitive form of feedback. The youth care agency of Groningen represents a positive exception to these lax forms of feedback. In this province, the administrative system is adapted in such a way that a personal file can only be closed if the feedback form has been filled out.

The police officers we surveyed report various reactions to the feedback given by youth care agencies. Some of them appreciate it while others are not anxious for feedback. Most of the feedback sent to police by youth care agencies on the care assessment referrals police have

sent them is not available in police files. This is partly due to a failure on the part of youth care agencies to send feedback through proper channels (if at all) and partly due to a failure of the police to properly organize and retain feedback received.

General issues

The national model instructs police to send in care assessment referrals within two weeks of the suspect becoming known to police. Police successfully meet this deadline in three out of four cases. The youth care agency then has one week to speak with the child. The Youth Prevention Teams at Haaglanden and Hollands-Midden even try to accomplish this within 48 hours. Within two weeks of receiving a care assessment referral, youth care agencies should report back to police with feedback telling what they did in response to the referral. This feedback is not always given. In fact, our data indicate that in two-thirds of the cases the youth care agencies had not decided how to proceed with the cases within that time period. It seems clear then that most youth care agencies do not take their deadlines very seriously.

The cooperation between police and youth care agencies is generally good. Employees from both sides tell that communication between the two organisations functions well. Employees from both organisations know each other and the atmosphere in which they communicate is friendly. In some regions police officers and youth care employees have contact on a daily or weekly basis, while in other regions regular meetings are scheduled (weekly or monthly) between police and youth care employees on an operational level. Consultations on a strategic, tactical level are rarer. Most of the regions have a formal consultation structure, but it seems that these formal meetings are sometimes neglected.

The police officers we interviewed stated that they are not always clear on procedures for dealing with suspects under 12 years of age. As mentioned earlier, this is because few officers have the experience with young offenders necessary to have made these procedures routine. Police youth specialists and employees of the youth care agencies, on the other hand, report no lack of knowledge or experience in dealing with offenders under the age of 12.

The working procedures used by the police are supported with the administrative system known as BVH. This system allows a care assessment referral to be automatically mailed from the police to the central mailing address of a youth care agency. The system also offers the possibility to spot offenders under 12 and to generate overviews. The youth care agencies' work is supported by the Youth Care Administrative System known as IJ. Agencies differ in the extent to which IJ is capable of generating management information and directly supporting working procedures. In the end, however, it is not so much the IJ software that leads to differences in working methods, but differences in the types of data different agencies enter into the system.

Overarching conclusions concerning the working procedures

The working procedures used in the research regions for early identification and referral of offenders under age 12 generally follow national guidelines, but do so with local accents. The

main difference is found in the merging of police and youth care agencies into so-called Youth Prevention Teams as opposed to a model based on two separate organisations. The original philosophy behind the working procedures, i.e., that police officers should spot children at risk and youth care agencies determine what, if any, care is needed, appears to function somewhat differently in practise. The police do not refer all underage suspects to youth care agencies. In fact, in the regions we studied, an average of only half of registered suspects under the age of 12 who qualified for a care assessment referral were ultimately referred to the youth care agency.

Two out of three referrals regarding suspects under the age of 12 concern children who were previously unknown to youth care agencies. This suggests that the working procedures in place play an important role in identifying children with a (potential) need for care.

Geraadpleegde literatuur

- Andel, A. van den, B. van Dijk, J. Terpstra & W. Buysse (2012). *12-minners: probleemgedrag en aanpak in beeld gebracht*. Amsterdam, DSP-groep.
- Bleeker, D., M. Winnubst & M. Linssen (2010). *Registratie van 12-minners door de politie. Een kwantitatieve nulmeting van geregistreerde incidenten waarbij jongeren onder de 12 jaar zijn betrokken*. Zoetermeer: EIM, onderdeel van Pantheia.
- Brochure 'Aanpak 12-min delictplegers. Informatie voor medewerkers Toegang van Bureau Jeugdzorg'.
- Bureau Jeugdzorg Groningen (2010). *Zorgmelding politie*. Groningen.
- Bureau Jeugdzorg Haaglanden (2012). *Jaarverslag 2011*. Den Haag.
- Centrum Jeugd & Gezin (CJG) (2010). *Zorgsignalen van de Politie. Over het werkproces 'Vroegsignaleren en doorverwijzen' tussen Politie en Bureau Jeugdzorg*. Den Haag.
- Conceptwetsvoorstel Jeugdwet, Memorie van Toelichting, 18 juni 2012.
- Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ) (2008). *De jeugdige in het jeugdstraf(proces)recht*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Directie Preventie, Jeugd & Sanctiebeleid (PJS) (1997) *Notitie kinderen en criminaliteit*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Expertgroep Signaleren & Adviseren (2011a) *Procesbeschrijving Rol van de politie bij Vroegsignaleren & Doorverwijzen 2011: een herziene procesbeschrijving van 2005*. Politie Jeugdtaak, Board Handhaving, Strategische Beleidsgroep Jeugd.
- Expertgroep Signaleren & Adviseren (2011b) *Visiedocument Rol van de politie bij Vroegsignaleren & Doorverwijzen 2011: een herziene beschrijving van het visiedocument van 2005*. Politie Jeugdtaak, Board Handhaving, Strategische Beleidsgroep Jeugd.
- Factsheet 'Zorg voor 12-min delictplegers. Een stevige aanpak'.
- Farrington, D.P. & B.F. Welsh (2007). *Saving Children from a Life of Crime: Early Risk Factors and Effective Interventions*. Oxford University Press.
- Goedee, J. & A. Rijkers (2008). *Evaluatie implementatie werkproces 'vroegsignaleren en doorverwijzen'*. Nieuwerkerk aan den IJssel: Inflecto.

Goedee, J. & A. Rijkers (2009). *Quickscan 'werkproces vroegsignaleren en doorverwijzen'*. Nieuwerkerk aan den IJssel: Inflecto.

Grapendaal, M., P. van der Veer & A. Essers (1996). *Over criminaliteit en katekwaad bij 7- t/m 11-jarigen*. Den Haag: WODC onderzoeksnotities 1996/06.

Kion, M.L.T. (2012). *Van politie naar Bureau Jeugdzorg: een logische stap? De doorstroming van twaalfminners van politie Zuid-Holland Zuid naar Bureau Jeugdzorg Zuid-Holland*. Erasmus Universiteit Rotterdam (Masterthesis Criminologie)

Laan, A.M. van der & R. Kea (2009). *De Stop-reactie: een procesevaluatie*. Den Haag: WODC Cahier 2009-2.

Laan, P.H. van der, E.C. Spaans, A.A.M. Essers & J.J.A. Essers (1997). *Jeugdcriminaliteit en jeugdbescherming: ontwikkelingen in de periode 1980-1994*. Den Haag: WODC.

Laan, P.H. van der, N.W. Slot & M. Hoeve (2008). Jonge kinderen en delinquent gedrag. In: *Justitiële Verkenningen*, 34:8, Den Haag: BJU. pp. 24-35.

Minister van Justitie & Minister voor Jeugd en Gezin (2008). *Overlast door 12-minners: een stevige aanpak*. Den Haag.

MOGroep (2007) *Handboek Indicatiestelling Bureaus Jeugdzorg*. Utrecht.

Slump, G.J, E. van Dijk, E. Klooster & M. Rietveld (2000). *Stop-reactie: bereik, ervaringen en effecten tijdens het experimentele jaar*. Den Haag: DSP/ Directie PJS, Ministerie van Justitie.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Dhr. Prof. Dr. Wim Slot

Vrije Universiteit Amsterdam
Faculteit der psychologie en pedagogiek

Leden

Mevr. Drs. Essy van Dijk

Ministerie van Veiligheid en Justitie
WODC

Dhr. Drs. Marius van der Klei

Jeugdzorg Nederland

Mevr. Drs. Nicole Tillie

Politie Eenheid Oost-Nederland
Landelijk coördinator politiële jeugdtak

Dhr. Drs. Erik Jan de Wilde

Nationaal Jeugd Instituut

Mevr. Maaïke Zwijnenburg M.Sc, LL.M

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Projectmedewerker jeugdcriminaliteit

Bijlage 2 Respondenten

Politie

Politieregio	Naam	Functie
Groningen	Willie Joop	Coördinator Jeugd
	Sietske Tolsma	Dienst Bedrijfsvoering Jeugd
Friesland	Barbara Brugge	Beleidsmedewerker Jeugd
Drenthe	Kevin de Visser	Dienst Bedrijfsvoering Huiselijk geweld en Jeugd
Hollands-Midden	Ted van der Meer	Regionaal Jeugdcoördinator Hollands-Midden
Haaglanden	Nynke Lousma	Beleidsmedewerker jeugd, veelplegers en huiselijk geweld
	Yolanda Olie	Materiedeskundige Jeugd en veelplegers
Brabant-Noord	Hein Oudshoorn	Projectleider aanpak Jeugdgroepen Eenheid Oost-Brabant
Brabant Zuid-Oost	Paul Giessen	Beleidsmedewerker Jeugd

Bureaus Jeugdzorg

Regio	Naam	Functie
Groningen	Ria Klaassens	Team Zorgmeldingen politie
Friesland	Jenny Kleinsma	Teammanager Centrale Toegang
	Derk Visser	Teammanager Casemanagement
	Rolien Tolsma	Teammanager Gedragwetenschappelijke staf
Drenthe	Joke Wiggerink	Adjunct-directeur
	Inge Guichelaar	Beleidsmedewerker Kwaliteit
Hollands-Midden	Anne-Marije Tervooren	JPT- Gouda, Zuid-Holland
Stadsregio Haaglanden	Truus van Tiggelen	Regiomanager BJZ

Deelnemers focusgroepbijeenkomst

Regio	Naam	Functie
Groningen	Ria Klaassens	BJZ: Team Zorgmeldingen politie
Friesland	Jenny Kleinsma	BJZ: Teammanager Centrale Toegang
Drenthe	Theo Platje	BJZ: Stafid
Noord-Nederland	Barbara Brugge	Politie: Beleidsmedewerker Jeugd
Hollands-Midden	Anne-Marije Tervooren	BJZ: JPT- Gouda
Den Haag	Ted van der Meer	Politie: Regionaal Jeugdcoördinator Hollands-Midden
Den Haag	Nynke Lousma	Politie: Beleidsmedewerker jeugd, veelplegers en huiselijk geweld
Stadsregio Haaglanden	Truus Pronk	BJZ: Teamleider Jeugdreclassering en JPT 12min
Zuid-Holland & Haaglanden	Caroline Sopers	BJZ: Beleidsmedewerker
Brabant-Oost	Hein Oudshoorn	Politie: Projectleider aanpak Jeugdgroepen

Bijlage 3 Zorgformulier politie

Persoonsgegevens jeugdige

Achternaam :
Voornamen :
Geboren :
Geboorteplaats :
Geslacht :
Nationaliteit :
Adres :
Postcode plaats :

Gegevens ouders

Naam vader :
Voornaam :
Geboortedatum :
Telefoonnummer :

Naam moeder :
Voornaam :
Geboortedatum :
Telefoonnummer :

Woonsituatie ouders :

Datum mededeling dat de zorg
wordt gemeld bij Bureau
Jeugdzorg :
Wijze waarop de melding bij
Bureau Jeugdzorg is
medegedeeld aan de ouders :

Vrijwillige hulpverlening
door ouders gewenst :

Thuisbasis

Aantal kinderen in gezin :
In de leeftijd van :
Gesproken taal binnen gezin :

Redenen voor de aanmelding

.....
.....

Is bij bezoek aan het gezin
agressie te verwachten :

Hulpverlening

Schoolgegevens jeugdige

Naam school :

Soort onderwijs :

Arbeidspositie jeugdige

Overige relevante informatie

Risicofactoren

Kindermishandeling :

Verwaarlozing :

Huiselijk geweld :

Drugs/alcoholgebruik ouders :

Ernstige opvoedingsonmacht :

Criminaliteit in het gezin :

Spijbelen en verzuim :

Agressief gedrag :

Pest zelf :

Wordt gepest :

Vandalisme :

Ernstige overlast :

Telefonisch contact opnemen over deze zorgmelding is mogelijk.