

A photograph showing three people from behind, sitting on a wooden bench in a park-like setting. They are wearing hooded jackets in dark grey, blue, and bright blue. The bench has graffiti that reads 'FOODS!' on its backrest. The background consists of green trees and a cloudy sky.

Samenvatting - Toeleiding naar gedragsinterventies in de jeugdstrafrechtketen

Het landelijk instrumentarium en de persoonsgerichte aanpak

Contactgegevens

Amsterdam, 4 oktober 2022

Wendy Buysse

wbuysse@dsp-groep.nl

020 – 625 75 37

Aline Petersen

apetersen@dsp-groep.nl

Oberon Nauta

onauta@dsp-groep.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid. ©2022, WODC. Alle rechten voorbehouden.

Samenvatting

Inleiding

Het belangrijkste doel van het jeugdstrafrecht is het terugdringen van recidive door het bevorderen van gedragsverandering. Om die gedragsverandering te bereiken en recidive te voorkomen is een bij de persoon passende interventie nodig volgens de principes van het Risk Need Responsivity (RNR)-model. Met andere woorden: de effectiviteit van een strafrechtelijke interventie is het grootst als ze aansluit bij het recidiverisico van de jongere (het risicobeginsel) en gericht is op de dynamische risicofactoren die aan het recidiverisico ten grondslag liggen (behoeftebeginsel). Bovendien moet de interventie passen bij de motivatie, leerstijl en intellectuele mogelijkheden van de jongere (responsiviteitsbeginsel). Het is dus van belang dat jongeren in de jeugdstrafrechtketen naar voor hen passende interventies worden toegeleid.

De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) adviseert op basis van een strafonderzoek aan de Officier van Justitie (OvJ) en de rechter welke straf en welke gedragsinterventie binnen die straf passend is om recidive te voorkomen. Om de kenmerken van jongeren in kaart te brengen, wordt in de jeugdstrafrechtketen het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ) gebruikt. Onderdeel van het LIJ is het risicotaxatie-instrument Ritax. De RvdK gebruikt dit instrument om het recidiverisico, de risico- en beschermende factoren, de motivatie, de leerstijl en de intellectuele mogelijkheden van de jongeren in kaart te brengen. De uitkomst van de Ritax is een score voor algemeen recidiverisico (ARR) en een dynamisch risicoprofiel (DRP). Op basis van deze scores geeft het LIJ geautomatiseerd suggesties voor passende gedragsinterventies. Het gaat hierbij om gedragsinterventies die door de Deelcommissie Justitiële interventies van de Erkenningscommissie Interventies zijn erkend als minimaal theoretisch goed onderbouwd. De suggesties van het LIJ sluiten dus in principe altijd aan bij het recidiverisico en het DRP. Vervolgens is het nodig dat de RvdK deze suggesties daadwerkelijk adviseert en dat de OvJ of de rechter de suggesties overneemt en eist en oplegt. Tot op heden was niet goed bekend in welke mate dit in de praktijk gebeurde. Op basis van signalen uit het veld bestond bij beleid en ketenpartners het beeld dat bij meer jongeren gedragsinterventies kunnen worden geadviseerd en opgelegd dan in de praktijk gebeurde.

Om duidelijkheid te verschaffen over hoe de toeleiding naar gedragsinterventies met behulp van het LIJ in de praktijk gebeurt, heeft het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) DSP-groep gevraagd het volgende na te gaan:

1. In hoeverre sluiten de vanuit het LIJ gesuggereerde gedragsinterventies aan bij het risicoprofiel van jeugdige delinquenten?
2. In hoeverre worden deze suggesties door de RvdK in zijn advisering overgenomen?
3. In hoeverre worden de adviezen van de RvdK vervolgens bij het afdoen van strafzaken gevolgd door het Openbaar Ministerie (OM) en de rechter?

In dit rapport doen we verslag van het onderzoek.

Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet:

- ③ deskresearch op beschikbare schriftelijke documentatie (handleidingen van het LIJ, beschrijvingen erkende gedragsinterventies);
- ③ analyse van een extractie uit het Kinderbescherming Bedrijfs Processen Systeem (KBPS) van de RvdK van 6.646 casussen waarin een Ritax B is afgenomen in 2018 en 2019 (scores op het dynamisch risicoprofiel, suggesties van het LIJ, type onderzoek en advies);
- ③ vier groepsinterviews met negen raadsonderzoekers en drie gedragsdeskundigen in vier regio's;
- ③ individuele interviews met zes officieren van justitie en zes rechters in drie regio's;
- ③ dossieronderzoek van 373 adviesrapportages van de RvdK en 61 vonnissen in het E-archief van de Raad voor de Rechtspraak naar redenen voor het al dan niet opleggen van interventies die als leerstraf kunnen worden opgelegd (So-Cool, TACT, TACT Plus en Tools4U) en de interventies gericht op het gezin of het systeem die als bijzondere voorwaarde kunnen worden opgelegd.

In dit onderzoek hebben we ons gericht op de periode 2018-2019 omdat de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus in 2020 gevolgen hadden voor de uitvoeringspraktijk.

Resultaten

In hoeverre In hoeverre sluiten de vanuit het LIJ gesuggereerde gedragsinterventies aan bij het risicoprofiel van jeugdige delinquenten?

In 2018-2019 waren er 20 erkende gedragsinterventies opgenomen in het LIJ. Deze kunnen onder verschillende strafmodaliteiten worden opgelegd: als leerstraf (vier interventies), als bijzondere voorwaarde (twaalf interventies) bij een voorwaardelijk straf, tijdens jeugddetentie (vier), als onderdeel van een PIJ-maatregel (negen interventies), als voorwaarde bij een voorwaardelijke PIJ-maatregel (drie interventies) of als onderdeel van een Gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) (acht interventies). Daarnaast zijn er drie gedragsinterventies waarbij specifiek benoemd is dat ze in het kader van een scholings- en trainingsprogramma (STP) in de verplichte nazorg van de jeugddetentie kunnen worden uitgevoerd. Tot slot is ook bij vijf interventies genoemd dat ze als voorwaarde bij schorsing van de preventieve hechtenis kunnen worden ingezet. Alle interventies zijn bedoeld voor jongeren met een midden of hoog ARR en/of DRP. De interventies zijn vervolgens in te delen naar aan welke risicofactoren worden gewerkt: tekorten in cognitieve en sociale vaardigheden, agressieregulatie, middelengebruik en grensoverschrijdend gedrag en gezin of systeem. De meeste interventies worden alleen ambulant uitgevoerd, sommige interventies alleen in een Justitiële Jeugdinstelling (JJI) of in een andere residentiële instelling en sommige interventies hebben een ambulante en residentiële .

We hebben in het onderzoek ingezoomd op de interventies die het meest voorkomen. Dit zijn de interventies die als leerstraf kunnen worden opgelegd. Het gaat om twee interventies gericht op tekorten in cognitieve en sociale vaardigheden (Tools4U en So-Cool) en twee interventies gericht op agressieregulatie (TACT en TACT

Plus). Er is voor elke leerstraf een reguliere variant en een variant voor jongeren met een licht verstandelijke beperking (lvb). Daarnaast zijn we ook dieper ingegaan op de gezinsgerichte interventies die o.a. in het kader van bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd (Multi System Therapy (MST), Relatieve gezinstherapie (RGT), Multidimensional Family Therapy (MDFT)).

De geautomatiseerde suggesties in het LIJ zijn gebaseerd op de inclusiecriteria met betrekking tot ARR en DRP zoals die in de handleidingen van de interventies zijn opgenomen. De suggesties uit het LIJ komen dus altijd overeen met risicoprofielen. Raadsonderzoekers hebben de mogelijkheid om ook interventies te adviseren die niet passen bij de risicoprofielen op basis van de Ritax of die niet in het LIJ zijn opgenomen.

In welke neemt de RvdK suggesties van het LIJ over in haar advies?

Om tot een passend advies te komen op basis van de suggesties van het LIJ doorloopt de raadsonderzoeker een zestal stappen die in de onderstaande figuur worden samengevat. In stap 7 neemt de officier van justitie het advies van de RvdK al dan niet over en in stap 8 volgt de rechter al dan niet de vordering van het OM.

Figuur 1 Stappen in het proces van LIJ tot aan het opleggen van een gedragsinterventie



Het onderzoek laat zien dat de interventie-suggesties van het LIJ in de praktijk slechts beperkt worden overgenomen. Hier zijn in de regel goede gronden voor. Een nadere beschouwing van de wijze waarop met het LIJ wordt gewerkt maakt dat duidelijk.

Een eerste vraag die raadsonderzoekers zich stellen is welke stafmodaliteit (werkstraf, leerstraf, jeugd detentie, GBM, PIJ al dan niet deels voorwaardelijk) en/of jeugdreclassering passend is. Dit vinken zij niet aan in het LIJ. Maar op basis van die keuze, kiezen zij in stap 1 van het hiervoor beschreven werkproces of zij een ambulante of residentiële interventie willen. Het antwoord op deze vraag is bepalend voor welke suggesties zij te zien krijgen. Als raadsonderzoekers nog niet weten of zij een ambulante of residentiële interventie willen adviseren, kunnen zij vragen om alle suggesties te zien. Omdat raadsonderzoekers in het LIJ niet kunnen aanvinken welke strafmodaliteit passend is, krijgen zij ook suggesties te zien die niet relevant zijn. Uiteraard beoordelen zij deze suggesties verder niet en nemen die dus ook niet over in het advies ook al zouden deze, gelet op het risicoprofiel van de jongere, goed passen. De keuze ambulant omvat bijvoorbeeld zowel interventies die als leerstraf of als bijzondere voorwaarde kunnen worden opgelegd. Ook kunnen per jongere meerdere suggesties worden gegeven van interventies die zich op dezelfde risicofactoren richten (zoals bijvoorbeeld op tekorten in cognitieve vaardigheden of agressieregulatie). In stap 2 beoordelen de raadsonderzoekers of de door het LIJ gesuggereerde gedragsinterventies passend zijn op basis van de informatie over responsiviteit en contra-indicaties. In stap 3 checken zij of de interventies beschikbaar zijn in hun regio en kiezen zij de passende interventie. Ook kunnen zij besluiten om zelf een interventie toe te voegen. Ook in stap 2 en 3 kunnen er dus suggesties worden gegeven voor gedragsinterventies die niet relevant zijn om over te nemen.

Uit het onderzoek blijkt dat de raadsonderzoekers vooral de interventies die als leerstraf kunnen worden opgelegd beoordelen en vervolgens kiezen. Bij in totaal 1.177 van de 6.646 jongeren (18%) is een leerstraf geadviseerd en een van de vier interventies (So-Cool, TAcT, TAcT Plus en Tools4U) gekozen. Leerstraffen vallen onder de keuze van ambulante interventies. Jongeren kunnen meerdere suggesties krijgen. De raadsonderzoeker bepaalt vervolgens – in overleg met de gedragsdeskundige en in het MDO (en eventueel taakstrafcoördinator) – welke van deze suggesties het best passend is. Ook als zij geen leerstraf adviseren, laat het LIJ geautomatiseerde suggesties zien voor deze interventies. Het percentage jongeren bij wie een van de vier van deze interventies als suggestie wordt gegeven varieert tussen de 20 en 33% van de jongeren. Vervolgens wordt 24 tot 34% van de suggesties beoordeeld, en 21 tot 39% van de beoordeelde interventies wordt gekozen. We stelden vast dat raadsonderzoekers niet altijd uniform te werk gaan bij het beoordelen van deze interventies, maar dat dit ook samenhangt met hoe lang men ervaring heeft met het LIJ of raadsonderzoeker is. Ervaren raadsonderzoekers die bijvoorbeeld de contra-indicaties kennen openen deze contra-indicaties niet voor alle gesuggereerde interventies maar “beoordelen” en kiezen meteen de interventie die het meest passend is. Bij de jongeren die een leerstraf geadviseerd hebben gekregen, zitten ook 447 jongeren (dit is ongeveer een derde) bij wie de raadsonderzoekers in stap 3 een van de vier

interventies die als leerstraf kunnen worden opgelegd, zelf hebben toegevoegd. Deze jongeren voldoen blijkens de score van het LIJ niet aan de inclusiecriteria voor ARR en/of DRP.

Bij de keuze voor passende interventies houden raadsonderzoekers rekening met responsiviteit, hulpverleningsgeschiedenis (bijvoorbeeld of de jongere al eerder de gedragsinterventie of een vergelijkbare interventie heeft gevolgd), lopende jeugdhulp waarin al aan de risicofactoren wordt gewerkt, en dat de mogelijkheid dat jongeren een meer intensieve behandeling – ambulant of in een instelling – nodig hebben dan wat een gedragsinterventie kan bieden. Dit zijn de meest genoemde redenen van onderbouwing in adviesrapportages. Daarbij valt het op dat vooral wordt onderbouwd waarom een gedragsinterventie wel wordt ingezet en in veel mindere mate waarin een LIJ-suggestie niet wordt overgenomen. Ook de uitgebreidheid van de onderbouwing verschilde tussen adviesrapportages. Specifiek met betrekking tot de onderbouwing van het adviseren van een interventie die niet door het LIJ wordt gesuggereerd, zagen we in het dossieronderzoek dat dit bijvoorbeeld een lvb-variant was in plaats van de reguliere variant of dat beargumenteerd werd dat jongeren wel risico's hebben op de domeinen ook al wees de Ritax dat niet uit. Op basis van de weging van LIJ is deze score dan echter niet hoog genoeg. In de interviews gaven raadsonderzoekers aan dat zij in sommige gevallen een ander beeld hebben en/of dat zij van mening zijn dat door te werken aan niet-criminogene risicofactoren de kans op recidive toch kan worden verminderd. Door het LIJ gesuggereerde interventies die kunnen worden opgelegd als bijzondere voorwaarden worden weinig beoordeeld (tussen 15% en 21%) en vervolgens gekozen (tussen de 1% en 12%). Dit heeft meerdere redenen. Sommige interventies zijn gericht op dezelfde risicofactoren als de leerstraffen. Als al een leerstraf wordt geadviseerd, heeft een vergelijkbare gedragsinterventie als bijzondere voorwaarde geen toegevoegde waarde. In de raadsrapportages wordt veelal geen advies gegeven over de interventies die als bijzondere voorwaarde kunnen worden opgelegd. Dit wordt aan de jeugdreclassering overgelaten. Wel wordt benoemd aan welke risicofactoren gewerkt moet worden om recidive te voorkomen.

Slechts bij 5% van de jongeren in het onderzoek is een advies voor jeugddetentie gegeven en bij 1% voor een PIJ-maatregel. Voor een relatief kleine groep jongeren is dit conform het jeugdstrafrecht een passende straf. Het is dan ook logisch dat de interventies die onder deze strafmodaliteit kunnen worden uitgevoerd nauwelijks als suggestie worden gegeven door het LIJ. Vervolgens worden ze ook niet of nauwelijks beoordeeld. De RvdK laat het aan de JJI over om te bepalen welke interventie passend is.

In welke mate nemen OM en Zittende Magistratuur (ZM) adviezen van de RvdK voor gedragsinterventies over

Omdat het niet mogelijk was de gegevens uit het LIJ te verrijken met gegevens over de eis en strafafdoening kunnen we alleen een inschatting geven van de mate waarin het OM en ZM het advies overnemen. Hiervoor baseren we ons op het dossieronderzoek in KBPS, vonnissen in het E-archief en de kwalitatieve interviews met OvJ en rechters. De geïnterviewde respondenten van OM en ZM geven aan dat zij meestal het advies overnemen. Op basis van het dossieronderzoek schatten we dat dit in twee derde van de gevallen gebeurt

door OM en in 80% van de gevallen door ZM. Bij een deel van de gevallen wordt het advies niet overgenomen omdat de zaak geseponeerd wordt of vrijspraak volgt. Bij een ander deel wordt voor een andere strafmodaliteit gekozen waarbinnen de geadviseerde gedragsinterventie niet kan worden opgelegd. De geïnterviewde respondenten van OM en ZM geven aan dat zij vanuit hun rol aard en ernst van het delict en de strafmaat meer meewegen dan de raadsonderzoekers. Daarnaast spelen het niet gemotiveerd zijn van ouders en/of jongeren, de reeds ingezette hulp die ingrijpt op de risicofactoren en/of dat jongeren een positieve ontwikkeling hebben doorgemaakt sinds het strafonderzoek van de RvdK mee in de afweging als het advies voor een gedragsinterventie wordt gevolgd.

Bijdrage werkwijze LIJ aan persoonsgerichte aanpak

Het LIJ ondersteunt de raadsonderzoekers bij het vormgeven van een persoonsgerichte aanpak van jeugdcriminaliteit (pga) volgens de uitgangspunten van het RNR-model van Andrews en Bonta. Met het Lij worden de risico- en beschermende factoren systematisch in kaart gebracht. Vervolgens berekent het Lij het recidiverisico en geeft een profiel van de risico- en beschermende factoren en eventuele zorgsignalen. Op basis daarvan doet het LIJ suggesties interventies die passen bij de geïdentificeerde risico's en behoeftes. Met deze systematiek wordt rekening gehouden met het risicobeginsel en het behoeftebeginsel die samen met het responsiviteitsbeginsel de pijlers zijn van de RNR-model. Het LIJ beoordeelt niet of de interventie volgens het responsiviteitsbeginsel passend is. Dat gebeurt op basis van het professioneel oordeel. Het LIJ ondersteunt de raadsonderzoeker maar dwingt hem/haar niet een bepaalde interventie op te leggen. De raadsonderzoeker is daardoor in staat af te wijken van de suggesties die het LIJ doet. Dat gebeurt soms op goede gronden. Maar niet altijd. De ervaring van raadsonderzoekers met strafonderzoeken, de ervaring met het LIJ, de wijze van registreren en de concrete kennis over de gedragsinterventies lijken hierbij een rol te spelen.

Beperkingen onderzoek

Dit onderzoek kende enkele beperkingen. Niet alle data die nodig zijn om alle stappen in de werkwijze van suggestie tot uiteindelijke oplegging van een gedragsinterventie in kaart te brengen waren beschikbaar voor dit onderzoek. Zo was het niet mogelijk om de data uit het registratiesysteem KBPS van de RvdK te verrijken met data van het OM over het vonnis. Hiervoor kregen we geen toestemming van de Raad voor de Rechtspraak. Als alternatief is dossieronderzoek in het E-archief uitgevoerd maar in dit systeem bleek slecht 3% van de vonnissen die nodig waren voor ons onderzoek ingeschreven. We hebben dus alleen een schatting kunnen maken van de mate waarin het OM en ZM het advies volgen en in kwalitatieve zin beschreven welke redenen zij hebben voor het niet overnemen van het advies. Ook de data die via KBPS konden worden geëxtraheerd kenden enkele beperkingen, onder andere doordat raadsonderzoekers niet op een zelfde manier de verschillende stappen in het werkproces registreren. De cijfers moeten zodoende met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Algemene conclusie

Ondanks de beperking, geeft het onderzoek goed inzicht in de uitvoeringspraktijk en de complexiteit van het kiezen van een passende interventie. Het beeld dat er meer jongeren in aanmerking komen voor gedragsinterventies klopt in theorie. Maar veel suggesties van het LIJ passen niet bij de strafmodaliteit die wordt geadviseerd en opgelegd. Ook spelen responsiviteit en de hulpverleningscontext een rol waarmee in de geautomatiseerde suggesties geen rekening kan worden gehouden. Het feit dat de LIJ-suggesties in veel gevallen niet worden overgenomen in het strafadvies mag dus niet negatief worden uitgelegd. Algemeen kunnen we concluderen dat werken met het LIJ bijdraagt aan de toeleiding naar gedragsinterventies en de persoonsgerichte aanpak ondersteunt. Wel kan de toegevoegde waarde van het LIJ mogelijk worden vergroot door na te gaan of de Ritax in alle gevallen op dezelfde gestandaardiseerde wijze wordt afgenomen en te sturen op een vergelijkbare manier van beoordelen en registreren en daarmee verantwoord van keuzen van interventies.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

