

SAMENVATTING

Kaal, H., & De Jong, B. (2017). Registratie van LVB-problematiek in het justitiële domein; Onderzoek naar de haalbaarheid van en mogelijkheden voor het schatten van de prevalentie van LVB binnen het justitiële domein op basis van bestaande registraties.

Probleemstelling

De afgelopen jaren is de aandacht voor mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) in het justitiële domein (jeugdbeschermingsketen, (jeugd)strafrechtketen, en slachtofferketen) toegenomen. De paar studies die op dit terrein zijn gedaan en signalen uit het veld laten zien dat sprake is van een oververtegenwoordiging van mensen met een LVB in de strafrechtsketen. Vooralsnog is echter weinig bekend over hoe groot deze oververtegenwoordiging is en of er verschil is in prevalentie van LVB bij de verschillende ketenpartners in het justitiële domein. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) heeft daarom Hogeschool Leiden opdracht gegeven een haalbaarheidsstudie uit te voeren, gericht op het vaststellen van de prevalentie van een licht verstandelijke beperking (LVB) in het justitiële domein, op basis van de huidige registraties. Onderhavig onderzoek is vormgegeven op basis van een tweeledige probleemstelling:

- (1) *In hoeverre is onderzoek naar de prevalentie van LVB op basis van de op dit moment beschikbare registraties in het justitiële domein mogelijk?*
- (2) *Wat is er nodig om in de toekomst tot een betrouwbare en valide inschatting van de prevalentie van LVB in het justitiële domein te komen op basis van registratiegegevens?*

Opzet van het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij gekozen voor een gefaseerde aanpak in het onderzoek, waarbij informatie uit de verschillende fasen is gebruikt in opvolgende fasen. Het onderzoek is gestart met het vaststellen van potentieel relevante informatie over LVB: welke kenmerken kunnen mogelijk bruikbaar zijn om te komen tot een betrouwbare schatting van de prevalentie van een LVB? Hiertoe is literatuur bestudeerd en zijn 17 interviews afgenomen. Vervolgens is een selectie gemaakt van te benaderen organisaties of organisatieonderdelen in het justitiële domein voor de uitvoering van het verdere onderzoek (13 ketenpartners) en is bij hen vastgesteld welke systemen geraadpleegd konden worden. Met behulp van een scoringsformulier hebben onderzoekers 536 dossiers gescoord om een beeld te krijgen van de vastgelegde informatie (kenmerken) over LVB bij de betreffende organisaties. Nadere informatie omtrent onder andere betrouwbaarheid van de registratiesystemen is achterhaald middels 37 telefonische interviews met vertegenwoordigers van de organisaties. De uitkomsten van deze eerste vier stappen zijn voorgelegd aan 3 LVB-experts en 10 vertegenwoordigers van verschillende organisaties in het justitiële domein in een expertmeeting. Hierbij is de aanwezigen gevraagd te reflecteren op de uitkomsten van de eerste vier stappen en vooruit te kijken naar de toekomst: welke stappen moeten gezet worden om betrouwbaarder prevalentieonderzoek in de toekomst mogelijk te maken. Tenslotte is gekeken naar de uitvoerbaarheid van de nodige aanpassingen per organisatie met behulp van een vragenlijst (N=17).

De mogelijkheden voor prevalentieschattingen met de huidige registraties

Uit de bevindingen wordt duidelijk dat er binnen de meeste organisaties erg weinig informatie beschikbaar is over de aanwezigheid van LVB of een laag IQ binnen de registratiesystemen. In het jeugdbeschermingsdomein, het slachtofferdomein en aan het begin van de strafrechtketen is de kennis over de cognitieve capaciteiten van de cliënten over het geheel gezien beperkt. Men doet hier doorgaans zelf geen onderzoek naar de capaciteiten van de cliënt en is dan ook vaak afhankelijk van informatie van anderen. De verwachting is dan ook dat een LVB regelmatig over het hoofd wordt gezien. Het ontbreken van informatie met betrekking tot een LVB of IQ in de registratiesystemen maakt betrouwbaar prevalentieonderzoek op basis van de bestaande registratiesystemen bij de organisaties in het justitiële domein op dit moment onmogelijk.

Slechts binnen een paar organisaties – de forensisch psychiatrische centra (fpc's), het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) en in mindere mate de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl's) – wordt stelselmatig gekeken naar het cognitieve functioneren van de cliënten. Ook binnen deze organisaties blijkt het echter nog niet eenvoudig om tot een betrouwbaar beeld van de prevalentie van LVB te komen. Zelfs wanneer in principe bij de gehele populatie een capaciteitenbepaling worden gedaan blijkt dit in de praktijk toch niet haalbaar, onder andere doordat niet iedereen testbaar is. Daarbij komt dat een deel van de cliënten niet gemotiveerd zal zijn mee te werken aan een intelligentieonderzoek, hetgeen tot onbetrouwbare uitkomsten kan leiden. De registratie van de gegevens leidt hier ook tot problemen: wanneer dit niet consistent gebeurt is het onmogelijk om tot een betrouwbare schatting van de prevalentie van LVB te komen. Ook de organisaties met de meeste informatie over hun cliënten vonden het daarom niet verantwoord om zonder nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van hun bronnen met prevalentiecijfers te komen.

In het onderzoek is ook gekeken naar de registratie van andere kenmerken die helpend kunnen zijn voor een schatting van de prevalentie van LVB, zoals opleidingsniveau of eerder ontvangen hulpverlening. Uit de verkenning vooraf werd al duidelijk dat er geen variabelen zijn die op zichzelf een voldoende indicatie voor de aanwezigheid van een LVB vormen. Om een uitspraak te kunnen doen over de mogelijke aanwezigheid van een LVB op basis van een combinatie van variabelen is verder fundamenteel onderzoek nodig. Het dossieronderzoek liet evenwel zien dat hier in de toepassing waarschijnlijk weinig van verwacht moet worden. In de literatuur vonden we een aanwijzing dat onderwijsverloop en arbeidscarrière kunnen leiden tot een '*educated guess*' en een indicatie voor verder onderzoek met betrekking tot de aanwezigheid van een LVB. In de praktijk ontbreekt ook deze informatie soms, is deze – indien wel aanwezig – vaak gebaseerd op zelfrapportage van de cliënt, en zien we in de bestudeerde dossiers dat deze kenmerken binnen de onderzochte doelgroepen ook weinig onderscheidend lijken: veel mensen in de doelgroep hebben een moeizaam schoolverloop en een arbeidsverleden met veel onderbrekingen en veelal ongeschoolde arbeid. Samengevat: ook andere kenmerken die – in samenhang met elkaar - zouden kunnen wijzen op de aanwezigheid van een LVB zijn vaak niet bekend en worden niet consistent geregistreerd, hetgeen de bruikbaarheid voor een inschatting op basis van een combinatie van factoren aanzienlijk verkleint.

In dit onderzoek werd met nadruk gekeken naar de mogelijkheden om ook het adaptief vermogen te betrekken bij de schatting van prevalentie van LVB in het justitiële domein. Hiervoor geldt hetzelfde als voor bovengenoemde kenmerken: indicatoren voor een beperkt adaptief vermogen worden vrijwel in alle organisaties niet stelselmatig onderzocht en geregistreerd. Wanneer er over een cliënt wel voldoende informatie is, staat deze doorgaans verspreid in het dossier. Het doen van een uitspraak over

het adaptief vermogen op basis van een dergelijk dossier vergt een professioneel oordeel. Ook in dossiers van het NIFP en de fpc's, waarin wel veel informatie wordt vastgelegd over het adaptief functioneren van de cliënt, wordt deze informatie vaak niet expliciet benoemd en ook niet consistent geregistreerd: het totaalbeeld dat ontstaat wordt meegewogen in het oordeel van de professional over de cliënt, maar het adaptief functioneren alleen vindt men ook daar vaak moeilijk te vatten in een score.

Op basis hiervan is de conclusie over het eerste deel van de probleemstelling dat het momenteel niet mogelijk is om een betrouwbare inschatting te maken van de prevalentie van LVB in het justitiële domein op basis van de bestaande registraties. Aan twee voorwaarden voor een betrouwbare schatting van de prevalentie van LVB, namelijk een consequente signalering van LVB bij de hele populatie en een consistente registratie van de beschikbare gegevens, wordt op dit moment (al dan niet bewust gekozen) nergens voldaan.

De mogelijkheden voor prevalentieschattingen in de toekomst

Na de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is geprobeerd een antwoord te vinden op de vraag welke LVB-kenmerken in de toekomst op welke wijze zouden moeten en kunnen worden vastgesteld en geregistreerd om uniform, betrouwbaar en valide de prevalentie van LVB in het justitiële domein vast te stellen, en werd ingegaan op de kosten en de baten. Hierbij is een vraag opgekomen die voorliggend is aan de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag, namelijk: hoe wenselijk is de vastlegging van de aanwezigheid van een LVB. Uit het onderzoek blijkt dat kennis over de aanwezigheid van een LVB op casusniveau bij alle organisaties in het justitiële domein als wenselijk wordt gezien. Over de vastlegging daarvan op organisatie niveau bestaat minder consensus. Aan de ene kant is dat wenselijk om goed inzicht te kunnen krijgen in de omvang van de problematiek en daarmee meer aandacht en geld te kunnen geven aan LVB-problematiek. Aan de andere kant bestaat de angst voor stigmatisering van cliënten.

Het onderzoek naar de huidige praktijk liet zien dat voor de meeste organisaties van ver moeten komen om de prevalentie van LVB betrouwbaar vast te kunnen stellen. Er is een toenemende aandacht voor de signalering van een LVB en er worden bij sommige ketenpartners pilots met de SCIL uitgevoerd. Voor een betrouwbare schatting van de prevalentie van LVB moet echter systematisch, op een valide (en het liefst ook op een min om meer vergelijkbare) wijze worden vastgesteld of bij cliënten sprake is van een LVB en dit moet vervolgens op een betrouwbare wijze worden geregistreerd. In veel organisaties is de herkenning van een LVB op dit moment in meer of mindere mate onvolledig. Wanneer men wel weet heeft van informatie over de aan- of afwezigheid van een LVB wordt dit lang niet altijd geregistreerd. Anderzijds: wanneer er wel (een vermoeden van) een LVB geregistreerd staat, is lang niet altijd duidelijk of deze op betrouwbare wijze is vastgesteld.

Gezien de grote verschillen tussen organisaties kan er geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag wat er in de toekomst moet gebeuren of verbeteren. Een daaraan voorliggende, meer fundamentele vraag is bovendien de vraag naar de wenselijkheid van de registratie van LVB kenmerken. Het onderzoek bracht bij de ketenpartners grote verschillen naar voren in zorgen over en de gevoelde noodzaak tot het vaststellen en het vastleggen van een LVB binnen het justitiële domein. Over het algemeen zijn de organisaties overtuigd van de meerwaarde van kennis over de aanwezigheid van een LVB op casusniveau, zodat de benadering en de aanpak daarop kan worden afgestemd. De enige uitzondering daarop is het Schadfonds Geweldmisdrijven. De informatieverzameling is daar primair gericht op het vaststellen van het letsel. De visies lopen uiteen wanneer het gaat over de vraag wat men

kan en wil doen om deze kennis te verkrijgen, en in hoeverre men deze kennis consequent en consistent wil vastleggen. Sommige organisaties streven ernaar van elke cliënt een IQ-score te hebben. Anderen zien meer heil in (al dan niet systematische) screening. Maar niet elke organisatie ziet het als haar taak zelf een LVB vast te stellen. Soms wordt getwijfeld of een bekende of vermoede LVB wel moet worden vastgelegd; hierbij verwijst men dan naar het risico op stigmatisering en de complexiteit van de problematiek van een LVB.

Binnen een aantal organisaties ziet men ruimte voor concrete verbetering. Zo geeft men binnen de jeugdbeschermingsketen aan screening op LVB bij de Raad van de Kinderbescherming kan plaatsvinden. Wanneer dit stelselmatig gebeurt en vervolgens op een standaard wijze geregistreerd wordt, kan dit mogelijk een indicatie van de prevalentie van LVB binnen het jeugdbeschermingsdomein geven; de Gecertificeerde Instellingen kunnen deze kennis, mits structureel gedeeld, benutten en waar nodig nadere diagnostiek aanvragen. Registratie kan bij de Raad voor de Kinderbescherming een plaats krijgen in de zaakskenmerken; bij de GI moeten worden gekeken of een meer consistente registratie mogelijk is.

Voor de jeugdstrafrechtsketen wordt informatie over een LVB reeds vastgelegd in het LIJ. De volledigheid van het beeld kan ook daar verbeteren door stelselmatige afname van de SCIL door de Raad voor de Kinderbescherming. Hoewel men het ook bij Halt haalbaar acht te screenen op een LVB, heeft men twijfels over de wenselijkheid daarvan zolang men de cliënten met een LVB niets extra's te bieden heeft. Bij de JJI's lijkt de ruimte voor verbetering van de betrouwbaarheid vooral te liggen in vollediger registratie van de uitkomsten van de diagnostiek die wordt uitgevoerd binnen de JJI of met de JJI gedeeld wordt. Daarnaast zou het systeem deze informatie zodanig moeten opslaan dat deze op geaggregeerd niveau kan worden opgevraagd; dit heeft voor de JJI's echter geen prioriteit.

In de volwassenstrafrechtsketen loopt het beeld wijd uiteen: bij de politie en het OM is men op zoek naar mogelijkheden om de sensitiviteit van bijvoorbeeld agenten op straat en verhoorders te vergroten, maar lijkt er geen mogelijkheid om een LVB dusdanig betrouwbaar en consequent te signaleren dat dit kan leiden tot een betrouwbare prevalentieschatting. Bij de reclassering lijkt screening in individuele gevallen haalbaar, maar de ontwikkeling waarbij de reclasseringswerker steeds meer vrijheid krijgt zelf te bepalen wat nodig is, staat een stelselmatige signalering in de weg. Als een LVB gesignaleerd wordt, wordt dit in de toekomst in het nieuwe diagnostische instrumentarium geregistreerd, maar zonder stelselmatige signalering is niet duidelijk hoeveel mensen met een LVB men mist. Bij het NIFP en de Forensische zorg is de herkenning van LVB voldoende voor een betrouwbare prevalentieschatting; wel is daar in de toekomst winst te behalen in de betrouwbaarheid van de registratie en de mogelijkheid gegevens geaggregeerd op te vragen. Voor het NIFP ligt bij dat laatste echter geen prioriteit.

In de slachtofferketen ziet men de minste mogelijkheden om in de toekomst te komen tot een betrouwbare schatting van de prevalentie van LVB. Hoewel de Europese minimumnormen laten zien dat herkenning van LVB ook in dit domein van belang is, is de verwachting niet dat het in de toekomst mogelijk wordt om een LVB dusdanig consequent te signaleren dat dit leidt tot betrouwbare prevalentieschattingen. Veeleer is men op zoek naar informatie over de aard van de ondersteuningsbehoefte; de onderliggende oorzaak van deze behoefte is daarbij van ondergeschikt belang.

In het algemeen geldt dat aanpassingen kosten met zich mee brengen voor deskundigheidsbevordering, extra tijd voor toepassing van een screeningsinstrument en voor aanpassingen aan het registratiesysteem. Of deze kosten opwegen tegen de baten is volgens de organisaties niet te zeggen, omdat de baten van een andere orde zijn dan de kosten.

Enkele kanttekeningen

Onvoldoende signalering van LVB voorin de keten kan leiden tot een niet passend verhoor, jarenlange overvraging en plaatsing op verkeerde plekken. Hierdoor worden mensen met een LVB meer beschadigd dan geholpen. Meer aandacht voor signalering van LVB, met name voor in de keten, is op zijn plaats. Ondanks de constatering dat het momenteel niet mogelijk is om op basis van de huidige registratiesystemen een onderzoek naar de prevalentie van LVB uit te voeren, zien we in het algemeen dat de aandacht voor de aanwezigheid van een LVB bij de diverse organisaties in het justitiële domein toeneemt. De wil om specifiek aandacht te hebben voor deze doelgroep is bij alle organisaties aanwezig. Toch is om een betere registratie te bewerkstelligen wel een cultuurverandering nodig. Er moet meer gevoel van urgentie zijn bij de medewerkers om LVB te registreren. De vraag is daarbij hoever organisaties willen gaan om kennis omtrent de aanwezigheid van een LVB te verkrijgen. Hoewel de hoeveelheid en soort benodigde informatie is sterk verbonden aan de taak van de organisatie, kan er wel winst worden geboekt worden in de ketenbrede samenwerking door meer eenduidigheid te krijgen in de gehanteerde definities en meer kennis te delen. Hierbij bestaan nog wel vragen over bijvoorbeeld wat precies wel en niet mag binnen de privacywetgeving. Wanneer prevalentie onderzoek op basis van dossiers moeilijk is zijn er twee alternatieven: (1) het uitvoeren van studies waarbij een deelpopulatie getest worden op de aanwezigheid van een LVB of (2) het bevragen van professionals over hun inschatting van prevalentie. In de discussie wordt als derde optie geopperd dat sommige organisaties zich misschien beter kunnen focussen op het in kaart brengen van de ondersteuningsbehoefte.