



Onderzoek – Advies – Management

Evaluatie project doorlooptijden: de quick scan

Amsterdam, 21 januari 2003

Pepijn van Amersfoort
Bram van Dijk
Yvonne van Heerwaarden

DSP - groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
T: +31 (0)20 625 75 37
F: +31 (0)20 627 47 59
E: dsp@dsp-groep.nl
W: www.dsp-groep.nl
KvK: 33176766 A'dam

Inhoudsopgave

■	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Onderzoeksopzet	3
2	Hoofdpijnen project verkorting doorlooptijden	6
2.1	Organisatiestructuur	6
2.2	Doelstelling	7
2.3	Instrumenten	8
3	Resultaten in vier arrondissementen	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Ontwikkeling doorlooptijden en productiegegevens	13
3.3	Conclusies	23
4	Waardering instrumenten	26
4.1	Verticale visitaties	26
4.2	Horizontale Visitaties	27
4.3	Richtlijnen voor de organisatiestructuur en het functioneren van het APJ	27
4.4	Casusoverleg	27
4.5	Cijfers over doorlooptijden	28
4.6	Nieuwsbrief	29
4.7	Totaal-beoordeling	29
5	Conclusies en aanbevelingen	31
5.1	Beantwoording onderzoeksvragen 4 en 6	31
5.2	Beantwoording onderzoeksvragen 9 t/m 11	33
5.3	Aanbevelingen	34
	Bijlagen ■	
Bijlage 1	Interviews per arrondissement, verslaglegging	37

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het project verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtsketen is in 2001 gestart om de snelheid van de justitiële reactie op strafbare feiten gepleegd door minderjarigen te verhogen. In concreto moet het project bevorderen dat in 2003 de normtijden zoals gesteld door de Staatssecretaris van Justitie (de 'Kalsbeeknorm') in 80% van de zaken wordt gehaald. Dit omdat, in het verlengde van de adviezen van de commissie van Montfrans, de snelheid van de justitiële reactie op jeugdcriminaliteit één van de bepalende factoren is voor de effectiviteit ervan.

De opdrachtgever van het project binnen het Ministerie van Justitie is de directeur-generaal Preventie Jeugd en Sancties. Door de verscheidenheid aan organisaties in de jeugdstrafrechtsketen en een gedeelde bevoegdheid en verantwoordelijkheid is een Topberaad samengesteld bestaande uit verantwoordelijke leidinggevende van de betrokken organisaties in de jeugdstrafrechtketen.

De uitvoering van het project verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtketen is in handen van een landelijke projectmanager en een projectteam dat uit 9 leden bestaat. De einddatum van het project en daarmee ook voor het bestaan van het projectbureau is op 30 april 2003.

In opdracht van het WODC van het Ministerie van Justitie voert DSP-groep de evaluatie uit van het project verkorting doorlooptijden.

1.2 Onderzoeksopzet

Het doel van de evaluatie is drieledig:

- Het (aan- of bij)sturen van de laatste fase van het project.
- Het initiëren van activiteiten om te borgen dat behaalde resultaten na afloop van het project niet verloren gaan en verder worden verbeterd.
- De verantwoording aan de Tweede Kamer na afloop van het project.

Deze doelstelling leidt ertoe dat het gevraagde onderzoek in twee delen is geknipt. Het eerste onderdeel is een quick scan, een eerste evaluatie van het project tot dan toe, zodat de eindfase van het project kan worden benut voor bijsturing en borging (eerste twee bullets). Het tweede onderdeel is de bredere eindevaluatie waarin moet worden nagegaan of aannemelijk is dat de gerealiseerde versnelling, dankzij het project tot stand gebracht is en welke werkwijzen daarbij met name succesvol zijn geweest.

Deze rapportage geeft de bevindingen weer van de quick scan. De eindrapportage zal in mei 2003 gereed zijn.

Onderzoeksvragen

De eerste 8 onderzoeksvragen betreffen vooral een evaluatie van de projectopzet, het projectplan, het gehanteerde instrumentarium en projectuitvoering: hoe wordt en is er gewerkt?

- Aan welke randvoorwaarden moet bij een project als het onderhavige zijn voldaan om effectief te kunnen zijn?
- 2 In welke mate is bij dit project aan die voorwaarden voldaan?
- 3 In hoeverre is de projectopdracht, gegeven probleemanalyse en randvoorwaarden, vertaald naar de juiste 'lijnen van aanpak' (planevaluatie)?
- 4 Zijn vanuit het projectteam de juiste instrumenten ingezet om de beoogde organisatorische veranderingen (subdoelstellingen) en versnelling doorlooptijden (hoofddoelstelling) binnen de arrondissementen te realiseren?
- 5 Welke instrumenten kunnen eventueel aanvullend worden ingezet in de resterende periode om de mate waarin subdoelstellingen en hoofddoelstellingen worden gerealiseerd verder te vergroten?
- 6 Hoe wordt de kwaliteit van de ingezette instrumenten door de 'gebruikers' gewaardeerd?
- 7 Welke activiteiten kunnen door het projectteam in de resterende projectperiode worden ondernomen om de kans op borging van de behaalde resultaten te vergroten?
- 8 In hoeverre is in het licht van de projectopdracht en omstandigheden de projectinrichting (sturing en organisatie) passend?

De onderzoeksvragen 9 t/m 12 betreffen het leggen van de koppeling tussen projectplannen, projectactiviteiten en de resultaten: hoe verhouden uitvoering en opbrengst zich tot elkaar?

- 9 In hoeverre zijn de plannen feitelijk uitgevoerd?
- 10 In hoeverre zijn subdoelstellingen van drie onderscheiden lijnen van aanpak (en daarbinnen deelprojecten) gerealiseerd?
- 11 In hoeverre is het aannemelijk dat het project heeft bijgedragen tot de gerealiseerde versnelling? Welke werkwijzen zijn daarbij vooral succesvol gebleken?
- 12 Welke aanbevelingen zijn te geven m.b.t. het verder verkorten van de doorlooptijden in de laatste projectfase en na afloop van het project?

Opzet quick scan

De quick scan dient ter bijsturing en borging van het project doorlooptijden in de laatste projectmaanden. Dit brengt als vanzelfsprekend met zich mee dat de quick scan wordt gericht op aspecten die in de resterende periode van het project ($\pm$ 4 maanden) bij te sturen zijn. Dit betekent dat in de quick scan de vragen die betrekking hebben op het gehanteerde instrumentarium (onderzoeksvragen 4 tot en met 7) beantwoord worden. Daarnaast wordt een *zeer voorlopige* beantwoording van de onderzoeksvragen 9 tot en met 12 gegeven. In de eindrapportage zullen deze onderzoeksvragen definitief worden beantwoord. Ook komen in de eindrapportage de onderzoeksvragen 1 t/m 3 aan bod.

Om de voor de quick scan relevante onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden dienen met name resultaten van het proces en de succes- en faalfactoren binnen een aantal verschillende arrondissementen in relatie gebracht te worden met de instrumenten die vanuit het projectteam zijn ingezet. De volgende vier arrondissementen zijn hiervoor geselecteerd: Alkmaar, Amsterdam, Breda en Zutphen. De volgende redenen liggen aan de keuze ten grondslag: geografische spreiding, spreiding tussen grote, middelgrote en kleine arrondissementen en verschillen in de mate waarin de doorlooptijden zijn versneld. Daarmee wordt beoogd met relatief beperkte middelen (het gaat immers om een quick scan) een zo breed mogelijk beeld voor de beantwoording van de onderzoeksvragen te krijgen.

Methode van onderzoek

Voor de quick scan is van drie informatiebronnen gebruik gemaakt:

- In de eerste plaats een analyse van de schriftelijke informatie die voorhanden is over de vier verschillende arrondissementen.
- In de tweede plaats van interviews met leden van de arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit APJ's in de geselecteerde arrondissementen. In deze vier arrondissementen zijn de vertegenwoordigers van het OM geïnterviewd, die fungeren als voorzitter van de betreffende APJ's. Daarnaast zijn per arrondissement 2 vertegenwoordigers van andere organisaties uit de keten geïnterviewd. Uiteindelijk zijn de volgende aantallen respondenten geïnterviewd:
 - 4 vertegenwoordigers OM;
 - 2 vertegenwoordigers politie;
 - 2 vertegenwoordigers Raad voor de Kinderbescherming;
 - 2 vertegenwoordigers HALT;
 - 2 vertegenwoordigers Rechterlijke macht.

De informatie die uit de interviews verkregen wordt dient in de eerste plaats ter beantwoording van de onderzoeksvragen die centraal staan in de quick scan en dan met name de onderzoeksvragen 9 tot en met 11. In de tweede plaats komen deze gesprekken tevens ten goede aan de beantwoording van de onderzoeksvragen die voor de eindevaluatie centraal staan, met name de onderzoeksvragen 2,3 en 6.

- In de derde plaats van interviews met de leden van het projectteam.

Leeswijzer

Deze rapportage over de resultaten van de quick scan is als volgt opgebouwd.

- In hoofdstuk 2 is een korte beschrijving van het project verkorten doorlooptijden en de activiteiten van het projectbureau opgenomen. Er wordt aangegeven wat de belangrijkste instrumenten zijn die door het projectbureau zijn ingezet om verkorting van doorlooptijden te realiseren.
- In hoofdstuk 3 wordt aangegeven welke ontwikkelingen ten aanzien van doorlooptijden zich hebben voorgedaan in de vier geselecteerde arrondissementen.
- In hoofdstuk 4 volgt een beoordeling van de door het projectbureau ingezette instrumenten.
- In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen.
- De bijlage bevat een uitgebreide weergave van de interviews die in vier arrondissementen gehouden zijn.

2 Hoofdpijnen project verkorting doorlooptijden

2.1 Organisatiestructuur

Topberaad

Vanwege de verscheidenheid aan organisaties in de jeugdstrafrechtsketen en een gedeelde bevoegdheid en verantwoordelijkheid is een Topberaad samengesteld bestaande uit verantwoordelijke leidinggevende van de betrokken organisaties in de jeugdstrafrechtsketen. In de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 23 april 2001 is aangegeven dat de leden van het Topberaad binnen hun respectievelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zich gezamenlijk zullen inzetten voor het welslagen van de realisatie van de gestelde uitgangspunten in dezelfde brief. In dit Topberaad hebben de opdrachtnemers van de verschillende betrokken organisaties zitting. De voorzitter van het Topberaad is de opdrachtgever van het project: de directeur-generaal PJS.

Gezien sommige bijzondere 'sturingsrelaties' waarbij niet of nauwelijks sprake is van hiërarchische bevoegdheden, wordt van de leden van het Topberaad verwacht om binnen de grenzen van de 'sturingsrelatie' het maximale te doen om de achterban te mobiliseren voor het bereiken van de gestelde resultaten. Het Topberaad draagt daarbij de verantwoordelijkheid voor het tot stand komen en implementeren van de daadwerkelijke verbeteringen om de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtsketen in overeenstemming te brengen met de geformuleerde uitgangspunten.

Het Topberaad is tevens verantwoordelijk voor de gezamenlijke aansturing op hoofdpijnen van het project en daarmee voor de aansturing van de projectleider.

Projectleider en projectbureau

Voor de uitvoering van het project is een landelijk projectleider aangesteld. Hij coördineert werkzaamheden van het landelijke projectbureau en rapporteert aan het Topberaad. Het landelijk projectbureau bestaat uit twee vaste medewerkers van DPJS van het Ministerie van Justitie; voorts maken een Officier van Justitie, een Commissaris van Politie (beiden gespecialiseerd in jeugdzaken), een beleidsonderzoeker van Halt Nederland, een plaatsvervangend directeur van een van de districten van de Raad voor de Kinderbescherming en een beleidsmedewerker van de Raad voor de Rechtspraak deel uit van het projectbureau. Deze functionarissen worden verder aangeduid als deelprojectleider voor de betreffende organisatie.

In totaal is daarmee voor de uitvoering van het project ongeveer 6 fte beschikbaar¹

Noot 1 Dit slaat op de huidige inzet; in aanvang was er minder fte beschikbaar, dit is in de loop van de tijd opgebouwd; zal in eindrapportage inzichtelijk worden gemaakt.

2.2 Doelstelling

Bij de start van het project zijn naar aanleiding van een brief van de Staatssecretaris van Justitie (d.d. 23 april 2001) de volgende doelstellingen geformuleerd:

- 1 Bevorderen van de daadwerkelijke realisatie van de genoemde streefdoorlooptijden door de verschillende betrokken organisaties.
- 2 Het formuleren van uitzonderingen die nu eenmaal, noodgedwongen meer tijd dan doorsnee zaken vergen.
- 3 Het vaststellen van gewenste doorlooptijden van zaken in hoger beroep voor eind 2001.
- 4 Verhogen van de betrouwbaarheid van de cijfers over de doorlooptijden en het komen tot landelijk geïntegreerde rapportages.
- 5 Het creëren van de condities, voorwaarden en voorstellen per organisatie en arrondissementale jeugdketen om de uitgangspunten ten aanzien van de doorlooptijden begin 2003 te realiseren.

Voor verschillende onderdelen van de jeugdstrafrechtketen zijn streefdoorlooptijden geformuleerd. Een van die streefgetallen heeft betrekking op de periode tussen het eerste verhoor door de politie en het eindvonnis door de kinderrechtster: In 80% van de zaken dient binnen 6 maanden na het eerste verhoor een eindvonnis te zijn uitgesproken. Dit staat bekend als de Kalsbeeknorm.

De overige streefgetallen hebben betrekking op:

- Ontvangst PV op parket binnen 1 maand na eerste verhoor.
- Beoordeling OM binnen 3 maanden na eerste verhoor (t.b.v. OM-afdoening).
- Uitvoer Basisonderzoek binnen 40 dagen na ontvangstmelding (norm van de Raad voor de Kinderbescherming).
- Taakstraf uitgevoerd binnen 160 dagen na melding bij de Raad (norm van de Raad voor de Kinderbescherming).
- Haltverwijzing door politie binnen 5 dagen na eerste verhoor.
- Start Halt-werkzaamheden door jongere binnen 2 maanden na eerste verhoor.

Ten aanzien van de tweede en derde doelstelling kan worden opgemerkt dat deze buiten het kader van deze quick scan vallen; we richten ons hier op de doelstellingen die betrekking hebben op activiteiten gericht op het verkorten van doorlooptijden en het verbeteren van de informatiepositie over doorlooptijden.

Door één van de medewerkers van het projectteam is medio 2001 een projectplan (de definitieve versie is gedateerd op 7-8-2001) opgesteld waarin wordt aangegeven langs welke lijnen deze doelstellingen gerealiseerd moeten worden. Er wordt onderscheid gemaakt² in:

- 1 De organisatorische en arrondissementale lijn:
 - Verbeteren van de stroomlijning van (werk)processen binnen organisaties en tussen organisaties op arrondissementaal niveau.
 - Verbeteren van de samenwerking tussen alle betrokken ketenpartners op arrondissementaal niveau.

Noot 2 In het projectplan wordt als derde lijn een wetenschappelijke studie genoemd; dat is deze evaluatie geworden.

- 2 De lijn van de informatievoorziening:
 - Uniformeren en verhogen van de betrouwbaarheid van informatie, ten aanzien van de registratie, de onderlinge uitwisseling en de oplevering van operationele stuurgegevens;
 - Landelijke periodieke rapportages over de gerealiseerde doorlooptijden per keten en per regio.

Deze lijnen van aanpak zijn vervolgens door het projectbureau nader ingevuld en dat heeft geresulteerd in de inzet van een aantal werkwijzen/ instrumenten (in het vervolg spreken we kortweg van instrumenten) die in de volgende subparagraaf kort worden toegelicht.

2.3 Instrumenten

Bij de uitwerking van de genoemde lijnen van aanpak hebben twee uitgangspunten centraal gestaan:

- In de eerste plaats is er zo min mogelijk gebruik gemaakt van hiërarchische bevoegdheden om bepaalde veranderingen binnen de arrondissementen te bewerkstelligen. Aangezien de sturingsrelaties tussen landelijk en arrondissementaal niveau binnen de organisaties van de ketenpartners nogal uiteen lopen is het verplicht stellen van bepaalde maatregelen ook moeilijk te realiseren. Een uitzondering hierop vormt het casusoverleg dat per 1 januari 2003 verplicht wordt gesteld.
- In de tweede plaats is zoveel mogelijk benadrukt dat het verkorten van doorlooptijden ook binnen de arrondissementen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ketenpartners is.

Deze beide uitgangspunten zijn duidelijk te herkennen in de instrumenten die zijn ingezet; het betreft:

- verticale visitaties;
- horizontale visitaties;
- richtlijnen voor APJ's;
- casusoverleg;
- doorlooptijden inzichtelijk maken;
- nieuwsbrief.

Verticale visitaties

Met verticale visiatie wordt bedoeld dat leden van het projectteam de eigen 'achterban' in de verschillende arrondissementen hebben bezocht. Deze visitaties hadden vier functies:

- 1 Het benadrukken van het belang van het verkorten van doorlooptijden.
- 2 Een beeld krijgen van de stand van zaken per ketenpartner, zowel wat betreft knelpunten en good practices als ten aanzien van verkorting van doorlooptijden.
- 3 Het overdragen van good practices.
- 4 Het doen van aanbevelingen om verbeteringen te realiseren.

Bij de politie, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming zijn inmiddels twee visitatierondes gehouden. Bij Halt is de tweede visitatieronde bijna afgerond en bij de ZM zal de tweede visitatieronde begin 2003 plaatsvinden. Per organisatie wordt kort aangegeven hoe de visitatierondes in zijn werk zijn gegaan.

OM

Voorjaar 2001 is de deelprojectleider OM begonnen met de eerste visitatieronde langs de parketten. Daarbij maakte zij duidelijk dat de gedachte om via visitaties het belang van verkorten van doorlooptijden te onderstrepen ook duidelijk door het College van PG's werd ondersteund. Tijdens de eerste ronde werd zowel gesproken met de Hoofdofficier als de jeugdofficier. De hoofdofficier speelt immers een belangrijke rol bij het bepalen van de ruimte voor jeugdofficieren. Het was dus van belang om ook bij de Hoofdofficieren draagvlak te verkrijgen voor het verkorten van doorlooptijden. De aanbevelingen die uit de eerste ronde zijn gedestilleerd en teruggekoppeld aan de parketten en het Topberaad.

Tijdens de tweede ronde, die voorjaar 2002 heeft plaatsgevonden, is alleen met de jeugdofficieren gesproken. Er is vooral nagegaan in hoeverre de aanbevelingen die in de eerste ronde zijn gedaan inmiddels gerealiseerd waren. De deelprojectleider OM heeft haar rol tijdens de visitatierondes vooral ook opgevat als die van kennismakelaar; ze heeft ook gestimuleerd dat jeugdofficieren bij elkaar op bezoek gaan om ideeën op te doen voor het verkorten van doorlooptijden.

Politie

De deelprojectleider is voorjaar 2001 gestart met het benaderen van de portefeuillehouders jeugd en regionale coördinatoren bij de 25 politieregio's. Er is een schriftelijke vragenlijst gestuurd aan de hand waarmee de actuele situatie en voornemens ten aanzien van het versnellen van doorlooptijden in beeld is gebracht. De resultaten hiervan zijn in het LPPJ (Landelijk Platform Politieke Jeugdtaak) besproken.

Vervolgens heeft de deelprojectleider politie een bezoek gebracht aan alle 25 regio's. Deze gesprekken verliepen over het algemeen in goede sfeer, slechts in enkele gevallen was men kritisch ten aanzien van de status van het bezoek. Op basis van de eerste visitatie zijn aanbevelingen gedaan gericht op verbeteren van werkprocessen in relatie tot verkorting van doorlooptijden. In december 2001 is hier een rapportage (Tussenrapportage deelproject Politie), over uitgebracht waarin 6 algemene aanbevelingen zijn opgenomen voor de politie. Vanuit het Topberaad zijn deze aanbevelingen onder de aandacht gebracht van de regiochefs.

De bevindingen uit de eerste visitatieronde gevoegd bij actueel cijfermateriaal over de doorlooptijd zijn als gesprekstof gebruikt bij de tweede visitatieronde, die zomer 2002 heeft plaatsgevonden. Tevens werden de naar aanleiding van de aanbevelingen ondernomen activiteiten aan de orde gesteld. Van al deze gesprekken is een verslag gemaakt en deze verslagen zijn gebundeld in de rapportage Deelproject Politie, visitatieronde juni, juli, augustus 2002.

Raad voor de Kinderbescherming

De deelprojectleider voor de Raad voor de Kinderbescherming heeft alle vestigingen in de eerste visitatieronde bezocht. Hierbij heeft hij gesproken met de vestigingsmanager, de praktijkleider en een raadsmedewerker. Het verband tussen de productie (verwerken van aantal zaken) en het werken aan de doorlooptijden is tijdens de gesprekken sterk benadrukt. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt die voorgelegd zijn aan de vestigingen met als doel om het onderwerp onder de aandacht te brengen en bespreekbaar te maken. Uit de samenvatting die is opgesteld zijn aanbevelingen afgeleid. Deze aanbevelingen zijn door het LMT geaccordeerd en opgenomen in de Planning and Control cyclus van de Raad.

De tweede ronde heeft op een andere wijze plaatsgevonden. Op basis van de resultaten uit de eerste ronde hebben vestigingen van de Raad in het voorjaar van 2002 verbeterplannen ontwikkeld. Bij wijze van procesevaluatie zijn alle

plannen door de deelprojectleider beoordeeld op hun realiteitsgehalte en besproken op ressortelijk niveau. Nagegaan is in hoeverre de verbeterplannen tot de gewenste effecten op de doorlooptijden hebben geleid. Geconcludeerd kan worden dat de effecten nog niet voor alle vestigingen het gewenste resultaat hebben.

Halt

In het kader van de eerste visitatieronde is door de deelprojectleider een onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken rond de doorlooptijden. Dit is via een vragenlijst gedaan die naar de 62 Halt bureaus zijn gestuurd. Hierin is de aandacht gevestigd op de doorlooptijdencijfers en gevraagd naar de reden waarom deze zijn zoals ze zijn. Verder is aan de orde gekomen hoe gedacht werd over de haalbaarheid van de normen. Dit onderzoek heeft geresulteerd in afzonderlijke verslagen voor de 19 arrondissementen. De aanbevelingen die op basis van deze ronde zijn opgesteld zijn besproken in het Regioberaad en via Halt Nederland teruggekoppeld aan de afzonderlijke Halt bureaus.

Uit de visitatieronde bleek dat voor veel (met name kleinere) Halt-bureaus het verkorten van doorlooptijden nauwelijks een issue is. Bovendien zijn er veel bureaus die (bijna) aan de normen voor de doorlooptijden voor Halt voldoen. Daarom is er voor gekozen om de tweede visitatieronde te beperken tot het voeren van gesprekken met 10 Halt-bureaus waar de doorlooptijden het minst gunstig zijn. De rapportage hierover zal januari 2003 zijn afgerond.

ZM

Binnen de ZM is in 2001 begonnen met een schriftelijke interviewronde waarover eind 2001 is gerapporteerd. Hierin is een inventarisatie van verbeteractiviteiten bij de rechtbanken opgenomen. In de maanden juni/juli zijn bezoeken (binnen de ZM aangeduid als consultatierondes) aan alle rechtbanken afgelegd door een commissie bestaande uit drie leden van de rechtsprekende macht, te weten een rechtbankpresident en twee strafsectorvoorzitters. De commissie werd bijgestaan door twee projectsecretarissen van de Raad voor de rechtspraak.

De consultatiebezoeken bestonden uit een gesprek met in ieder geval de voorzitter van de strafsector of plaatsvervanger en een kinderrechter van elke rechtbank. Tijdens de gesprekken werd de stand van zaken medio 2002 vergeleken met de situatie najaar 2001 en de verbeteractiviteiten besproken. Van elk bezoek is per rechtbank een verslag gemaakt, uitsluitend bedoeld voor de rechtbanken. Mede op basis van deze verslagen is de rapportage Project Verkorting Doorlooptijden Onderdeel ZM januari-juli 2002 opgesteld, waarin meer algemene aanbevelingen zijn opgenomen. Begin 2003 zal een tweede visitatieronde gaan plaatsvinden.

Horizontale visitaties

Met de horizontale visitaties worden de bezoeken bedoeld die het projectbureau aan de Arrondissementale Platforms Jeugdcriminaliteit heeft gebracht. Binnen het APJ dat sturing geeft aan de jeugdstrafrechtketen, staat onder andere afstemming en samenwerking tussen de ketenpartners centraal. Het APJ biedt de mogelijkheid om knelpunten op te sporen ten aanzien van de aanpak jeugdcriminaliteit, deelnemers aan te spreken op de prestaties van de organisatie en structureel op doorlooptijden te sturen.

Het projectbureau heeft in het voorjaar van 2002 alle APJ's bezocht. Tijdens deze bezoeken zijn de volgende onderwerpen besproken:

- Bespreking van de arrondissementale bevindingen in de najaarsronde 2001 (verticale visitatie).
- Bespreken van de problematiek m.b.t. de overdracht en registratie van zaken, de verantwoordelijkheid voor een zaak en het uitgangspunt van brengplicht.
- De voortgang bij het realiseren van de verkorting van de doorlooptijden.

Van deze bezoeken zijn verslagen gemaakt die teruggekoppeld zijn naar de verschillende ketenpartners in het arrondissement. Momenteel vindt de tweede horizontale visitatie plaats.

Richtlijnen voor APJ's

Naar aanleiding van de bezoeken aan alle Arrondissementale Platforms Jeugdcriminaliteit zijn aanbevelingen opgesteld om het APJ zo optimaal mogelijk in te richten. De aanbevelingen hebben betrekking op de volgende aandachtsgebieden:

- Doel van het APJ m.b.t. samenwerking, doorlooptijden en volume-afspraken.
- Relatie tussen het APJ en het AJB (Arrondissementaal Justieel Beraad).
- Frequentie en samenstelling APJ qua deelnemers, voorzitter en functionaris.
- Knelpunten en oplossingen.
- Relatie tussen verkorten doorlooptijden en kwaliteit.

Casusoverleg

Sinds januari 2003 dient het casusoverleg landelijk (dat wil zeggen in alle arrondissementen) ingevoerd te zijn. Door middel van het casusoverleg waar in ieder geval politie, OM en de Raad bij betrokken zijn, wordt vroeg na het eerste verhoor de afdoeningsbeslissing bepaald en worden afspraken gemaakt over wie wat gaat doen. De betrokken ketenpartners kunnen vervolgens gelijktijdig werken aan een jeugdzaak in plaats van volgtijdelijk. De volgende richtlijnen voor de inrichting van het casusoverleg zijn door het projectbureau als volgt opgesteld:

- Er moet voldoende ruimte worden gelaten aan de arrondissementale partners om te komen tot een casusoverleg dat aansluit bij de lokale situatie en behoefte.
- Ingecalculeerd moet worden dat het enige tijd zal duren, voordat een dergelijk overleg goed zal functioneren.
- Samenstelling van het casusoverleg zal moeten aansluiten bij de situatie en behoefte binnen elk arrondissement. Uit oogpunt van kwaliteit van de afdoening en vanuit het streven naar een integrale aanpak is een brede samenstelling (zowel repressieve als preventieve ketenpartners) van het casusoverleg toe te juichen.
- De frequentie van het overleg zal voor een deel bepaald worden door de mogelijkheden en behoeften die binnen het arrondissement zijn. Gestreefd zou moeten worden naar een overlegfrequentie van minimaal eenmaal per week.

Doorlooptijden inzichtelijk maken

Om de Kalsbeeknormen te behalen en om op de normen te kunnen sturen is inzicht in de cijfers van belang. De cijfers die worden vervaardigd staan tijdens elke bijeenkomst van het Topberaad centraal. Vervolgens zijn de gegevens met betrekking tot de doorlooptijden gebundeld in zogenaamde 'factsheets'. De eerste factsheet dateert van september 2001, de tweede factsheet is in juli 2002 samengesteld. Deze factsheets zijn in veelvoud verspreid onder de leden van de APJ's in de 19 arrondissementen. De deelprojectleiders hebben deze vervolgens verspreid binnen de eigen organisaties. Overigens bevatte de eerste factsheet alleen cijfers die inzicht bieden in de doorlooptijden; de tweede factsheet ook productiegegevens (aantallen afgehandelde jongeren)

In de nieuwsbrief die vanaf september 2002 eens in de twee maanden wordt uitgegeven, presenteert het landelijk projectbureau tevens de landelijke doorlooptijdencijfers. De doelstelling voor het produceren van deze cijfers kunnen als volgt worden samengevat:

- Het geven van inzicht in de doorlooptijden en productieaantallen per arrondissement.
- Het stimuleren van de samenwerking op arrondissementaal niveau tussen de verschillende organisaties in de jeugdstrafrechtketen.
- Het opstarten van concrete acties binnen de eigen organisatie om de doorlooptijden terug te brengen en om tot productie afspraken te komen.
- Het aanzetten tot dialoog en het maken van afspraken over doorlooptijden en productie.

Nieuwsbrief

Het projectbureau heeft driemaal een nieuwsbrief uitgebracht (juli, september en november 2002), waarin de ketenpartners over het project verkorting doorlooptijden worden geïnformeerd. Hierin worden tevens landelijke doorlooptijdencijfers gepresenteerd.

3 Resultaten in vier arrondissementen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen ten aanzien van de doorlooptijden van vier arrondissementen in beeld gebracht. Het gaat om de arrondissementen Alkmaar, Amsterdam, Breda en Zutphen. Gesproken is met alle voorzitters van het Arrondissementale Platform Jeugdcriminaliteit (APJ)³. Deze voorzitters waren allen afkomstig van het OM. Vervolgens zijn twee vertegenwoordigers van de overige ketenpartners gesproken. Deze zijn verspreid over de verschillende arrondissementen.

Een weergave van deze interviews is opgenomen in bijlage 1. Daarin komt per arrondissement aan de orde:

- Welke maatregelen genomen zijn om de doorlooptijden te verkorten.
- Het functioneren van het APJ.
- Verbeteringen van de informatiepositie.
- Oordeel over de bijdrage van het projectbureau bij gerealiseerde veranderingen.
- Verdere mogelijke verbeteringen.
- Borging van resultaten.

In dit hoofdstuk worden eerst in 3.2. voor elk van de vier arrondissementen de gegevens over de ontwikkeling van de doorlooptijden en productiecijfers gepresenteerd. Daarbij wordt dan aan de hand van de informatie uit de gehouden interviews en op basis van informatie van het projectbureau getracht een verklaring te geven van de ontwikkeling die in de cijfers zichtbaar is. In 3.3 worden de belangrijkste conclusies uit de beschreven ontwikkelingen samengevat.

3.2 Ontwikkeling doorlooptijden en productiegegevens

3.2.1 Landelijke gegevens

Als achtergrondinformatie worden eerst de gegevens voor heel Nederland gepresenteerd; dit biedt de mogelijkheid om de gegevens van de vier arrondissementen hiermee te vergelijken.

Noot 3 Om verwarring te voorkomen wordt in deze rapportage de term APJ gehanteerd. De onderzoekers is bekend dat in de verschillende arrondissementen uiteenlopende benamingen voor dit overleg gehanteerd worden.

Tabel 1 Voortgang op doorlooptijden en productiecijfers heel Nederland

		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kalsbeek Realisatie in %	Inzending pv door politie binnen 1 maand na eerste verhoor	34,6%	37,9%	40,0%	42,6%	43,6%	44,8
	Beeoordeling OM binnen 3 maanden na eerste verhoor	19,7%	25,0%	27,8%	33,1%	37,9%	47,4
	Vonnis door rechters binnen 6 maanden na eerste verhoor	29,1%	31,9%	35,6%	37,7%	35,5%	39,3
	Uitvoer basisonderzoek binnen 40 dagen na ontvangst melding				27,0%	27,0%	33,0
	Taakstraf uitgevoerd binnen 160 dagen na melding bij Raad				67,0%	66,0%	71,0
	Start Haltwerkzaamheden door jongere binnen 2 maanden na eerste verhoor				72%		

Bron Landelijk Projectbureau

PRODUCTIE	Halt afdoeningen (bron: Halt Nederland)						
		20847	21768	22354	20534	18117	
	Basisonderzoek uitgevoerd door de RvdK (bron: MIS)						
	Basisonderzoeken PV		9303	13177	13947	15199	
	Basisonderzoeken IVS		4954	5767	5149	5053	
	OM afdoeningen (bron: COMPAS)						
	Instroom Minderjarigen	27095	27524	27314	27399	27676	
	Afdoeningen minderjarigen	26137	26702	27504	27971	28082	
	Taakstraffen	3166	4255	5410	5659	6309	
	Sepot (onvoorwaardelijk)	6184	5518	5173	4914	4234	
	Sepot (onvoorw) - % van totaal	24%	20%	19%	18%	15%	
	ZM afdoeningen (bron: COMPAS)						
	Dagvaarden	8677	9243	10180	10921	10958	
	Aanhoudingen	2404	2306	2588	3220	3153	
	Meervoudige kamer	928	1095	1225	1378	1596	
	Kinderrechter	7452	7893	8616	9170	8998	
	Politierechter	297	255	339	373	364	
	PIJ-maatregel	164	209	249	246	191	
	Jeugddetentie (onvoorwaardelijk)	873	936	1028	1043		
	Taakstraffen uitgevoerd door de RvdK (bron: MIS)						
	Officiersmodel		5365	5988	6142	6842	
	Rechtersmodel		5416	5926	6542	6370	
	Overig		132	144	142	96	
	Totaal		10913	12058	12826	13308	
	Justitiële instellingen						
	Aangemeld bij DJI - (voorgeno-men) inbewaringstelling	2488	2772	3014	2620	3409	
	Geplaatst in een opvang-inrichting	1495	1808	2029	2060	2954	

Op grond van deze cijfers kan worden geconstateerd dat er landelijk gezien in beperkte mate sprake is van verkorting van doorlooptijden. Het percentage zaken dat binnen 3 maanden na het eerste verhoor door het OM wordt beoordeeld, is het sterkst gestegen. De productiecijfers vertonen een stijging.

3.2.2 Ontwikkeling arrondissement Alkmaar

Tabel 2 Voortgang op doorlooptijden⁴ en productiegegevens arrondissement Alkmaar

		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kalsbeek Realisatie in %	Inzending pv door politie binnen 1 maand na eerste verhoor	30,5%	46,0%	22,1%	20,8%	24,9%	50,0%
	Beoordeling OM binnen 3 maanden na eerste verhoor	15,9%	12,7%	15,2%	13,7%	28,9%	73,4%
	Vonnis door rechters binnen 6 maanden na eerste verhoor	21,5%	21,5%	20,4%	17,2%	21,2%	52,8%
	Uitvoer basisonderzoek binnen 40 dagen na ontvangst melding				20,0%	38,0%	69,0%
	Taakstraf uitgevoerd binnen 160 dagen na melding bij Raad				90,0%	93,0%	90,0%
	Haltverwijzing door politie binnen 5 dagen	Bureau Alkmaar				9%	48,2%
		Kop van Noord-Holland				31%	39,6%
		West Friesland					75,5%
	Start Halt werkzaamheden binnen 2 maanden na eerste verhoor	Bureau Alkmaar				67%	92,7%
		Kop van Noord-Holland				77%	80,6%
		West Friesland					36,8%
Doorlooptijd per fase in jeugdstrafrechtske-	Halt: Ontvangst haltverwijzing- start	Bureau Alkmaar				89%	100%
	Halt werkzaamheden	Kop van Noord-Holland				96%	90,8%
		West Friesland					86,5%
	OM: Instroom bij OM- 1 ^e beoordeling binnen twee maanden	47,1%	47,5%	45,7%	45,3%	56,1%	87,5%
	OM-ZM: tenlastelegging accoord- 1 ^e zitting						
	ZM: eerste zitting- eindvonnis						
Bron: Landelijk Projectbureau							
PRODUCTIE	Halt afdoeningen (bron: Halt Nederland)						
	Alkmaar	151	233	278	246	235	
	Kop van Noord-Holland	109	176	178	206	176	
	West-Friesland	151	282	294	243	279	
	Totaal	411	691	750	695	690	
	Basisonderzoek uitgevoerd door RvdK (bron: █████)						
	Basisonderzoeken PV		296	486	507	691	
	Basisonderzoeken IVS		104	115	137	146	
	OM afdoeningen (bron: COMPAS)						
	Instroom minderjarigen	991	807	848	961	839	
	Afdoeningen minderjarigen	1042	707	818	897	1020	
	Taakstraffen	197	131	161	145	216	
	Sepot (onvoorwaardelijk)	261	144	166	221	151	
	Sepot (onvoorw) - % van totaal	25%	20%	19%	23%	18%	
	ZM afdoeningen (bron: COMPAS)						
	Dagvaarden	288	251	262	333	347	
	Aanhoudingen	94	54	66	112	111	

Noot 4 De cijfers van de politie, het OM en de ZM hebben betrekking op de periode januari t/m oktober 2002. De cijfers van Halt hebben betrekking op de periode januari t/m augustus 2002. De cijfers van de Raad hebben betrekking op de periode januari t/m juni 2002.

	Meervoudige kamer	52	73	60	69	97
	Kinderrechter	232	175	200	261	245
	Politierechter	4	3	2	3	5
	PIJ-maatregel	12	8	9	7	
	Jeugddetentie (onvoorwaardelijk)	33	26	17	22	
Taakstraffen uitgevoerd door de RvdK bron: MIS)						
	Officiersmodel		174	172	120	198
	Rechtersmodel		226	236	187	246
	Overig			5	1	
	Totaal		400	413	308	444
Justitiële instellingen						
	Aangemeld bij DJI - (voorgenomen) inbewaringstelling	62	74	58	58	122
	Geplaatst in een opvanginrichting	39	46	47	48	101

Het blijkt dat, gezien de cijfers het arrondissement Alkmaar een enorme ontwikkeling heeft doorgemaakt op het gebied van de versnelling van de doorlooptijden. Zij zijn van één van de minst goed presterende arrondissementen uitgedoemd tot één van de best presterende arrondissementen.

Ook de productiecijfers laten een positieve ontwikkeling zien. Daarbij springt vooral de stijging van het aantal opgelegde taakstraffen in het oog.

Voor het succes van Alkmaar kunnen de volgende verklaringen worden aangevoerd:

- De afstemming en samenwerking tussen de verschillende ketenpartners is sterk verbeterd, dit komt onder meer tot uitdrukking in het Driestromenmodel, Niet-weg-zonder-overleg project, het casusoverleg en een sterk verbeteren van het functioneren van het casusoverleg.
- Als uitvloeisel van het gehanteerde driestromenmodel heeft een aantal ketenpartners de eigen werkprocessen aangepast. Het driestromenmodel (ontwikkeld met het Eindhovense Gamma-model als voorbeeld houdt in dat er drie mogelijkheden zijn om een zaak af te doen: via Halt, via het officiersmodel (taakstraf opgelegd door het OM) of via voorgeleiden. Dit model leidt ertoe dat er snel een afdoeningsbeslissing wordt genomen en zoveel mogelijk zaken buiten de ZM om worden afgedaan.
- Het OM en ZM hebben afstemming over het aantal zaken dat voorkomt. Dit heeft als gevolg dat de beschikbare zittingscapaciteit efficiënter wordt benut.
- Informatie over doorlooptijden en productiecijfers worden door de ketenpartners ook als sturingsinstrument zowel binnen de eigen organisatie als in het APJ gebruikt. Deze cijfers worden door de ketenpartners zelf geproduceerd; de organisaties zijn hiervoor dus niet afhankelijk van het projectbureau. Als eerste stap in dit proces heeft een opschoning van de informatie die is opgeslagen in Compas plaatsgevonden

3.2.3 Ontwikkeling arrondissement Amsterdam

Tabel 3 Voortgang op doorlooptijden⁵ en productiegegevens arrondissement Amsterdam

		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kalsbeek Realisatie %	Inzending pv door politie binnen 1 maand na eerste verhoor	54,4%	59,5%	63,8%	68,3%	69,3%	64,5%
	Beoordeling OM binnen 3 maanden na eerste verhoor	25,9%	31,0%	43,5%	53,4%	57,1%	48,7%
	Vonnis door rechters binnen 6 maanden na eerste verhoor	37,8%	35,0%	36,2%	39,2%	35,4%	35,4%
	Haltvervoer basisonderzoek binnen 40 dagen na ontvangst melding				24,0%	17,0%	23,0%
	Taakstraf uitgevoerd binnen 160 dagen na melding bij Raad				72,0%	74,0%	78,0%
	Haltverwijzing door politie binnen 5 dagen	Amsterdam/Amstelland				23%	28%
		Haarl'meer/Aalsmeer				X	11%
		Gooi en Vechtstreek				6%	10%
	Start Halt werkzaamheden binnen 2 maanden na eerste verhoor	Amsterdam/Amstelland				56%	15%
		Haarl'meer/Aalsmeer				X	39%
	Gooi en Vechtstreek				52%	67%	

Doorlooptijd per fase in jeugdstrafrechtsketen	Halt: Ontvangst haltverwijzing- start Halt werkzaamheden (< 55 dagen)	Amsterdam/Amstelland					68%	32%
		Haarl'meer/Aalsmeer					X	87%
		Gooi en Vechtstreek					86%	92%
	OM: Instroom bij OM- 1 ^e beoordeling binnen twee maanden	51,7%	54,4%	61,8%	76,3%	78,2%	78,7%	
	OM-ZM: tenlastelegging accoord- 1 ^e zitting							
	ZM: eerste zitting- eindvonnis							

Bron: Landelijk Projectbureau

PRODUCTIE	Halt afdoeningen (bron: HALT NEDERLAND)		1997	1998	1999	2000	2001	2002
		Amsterdam/Amstelland	1271	1229	1291	1106	933	
		Gooi en Vechtstreek	451	375	459	330	308	
		Totaal	1722	1604	1750	1436	1241	
	Basisonderzoek uitgevoerd door de RvdK (bron: MIS)							
		Basisonderzoeken PV		214	485	764	1021	
		Basisonderzoeken IVS		959	1181	846	850	
	OM afdoeningen (bron: COMPAS)							
		Instroom Minderjarigen	1929	2262	2296	2073	2312	
		Afdoeningen minderjarigen	1756	2064	2349	2214	2397	
		Taakstraffen	163	226	298	274	336	
		Sepot (onvoorwaardelijk)	330	359	383	311	277	
		Sepot (onvoorw) - % van totaal	19%	17%	15%	15%	12%	
	ZM afdoeningen (bron: COMPAS)							

Noot 5 De cijfers van de politie, het OM en de ZM hebben betrekking op de periode januari t/m oktober 2002. De cijfers van Halt hebben betrekking op de periode januari t/m augustus 2002. De cijfers van de Raad hebben betrekking op de periode januari t/m juni 2002.

	Dagvaarden	969	1140	1369	1345	1449	
	Aanhoudingen	343	353	435	475	438	
	Meervoudige kamer	91	133	156	108	162	
	Kinderrechter	844	974	1161	1197	1232	
	Politierechter	34	33	52	40	55	
	PIJ-maatregel	11	30	31	20		
	Jeugddetentie (onvoorwaardelijk)	153	162	190	164		
Taakstraffen uitgevoerd door de RvdK (bron: MIS)							
	Officiersmodel		298	370	350	347	
	Rechtersmodel		592	650	789	648	
	Overig			1	8	2	
	Totaal		890	1021	1147	997	
Justitiële instellingen							
	Aangemeld bij DJI - (voorgenomen) inbewaringstelling	593	725	757	592	757	
	Geplaatst in een opvanginrichting	328	425	435	447	652	

De gegevens over de doorlooptijden laten zien dat in het arrondissement Amsterdam vooralsnog geen sprake is van verkorting van de doorlooptijden. Bij politie en OM is in 2002 zelfs sprake van een lichte achteruitgang. Aangezien voor het totale traject tot en met vonnis door rechters sprake is van stabilisatie, betekent dit dat er sprake is van een versnelling bij de ZM.

Overigens moet worden opgemerkt dat ondanks de lichte achteruitgang het arrondissement Amsterdam nog steeds duidelijk boven het landelijk gemiddelde scoort ten aanzien van de periode tussen eerste verhoor en ontvangst PV bij het parket.

Voor wat betreft de doorlooptijden bij de Raad voor de Kinderbescherming geldt dat er sprake is van een lichte verbetering, zowel wat betreft de uitvoering van het basisonderzoek (voor 2001 t.o.v. 2000) als voor de uitvoering van de taakstraffen. Daarbij dient als relativering wel aangetekend te worden dat het aantal uitgevoerde taakstraffen in 2001 duidelijk is teruggelopen.

Tenslotte valt voor wat betreft de doorlooptijden bij Halt op dat er voor Gooi en Vechtstreek sprake is van duidelijke progressie, maar dat bij Halt Amsterdam/Amstelland sprake is van een dramatische teruggang.

Daarnaast geven de cijfers van het OM (aantal afdoeningen groter dan instroom) aan dat men sinds 1999 bezig is om achterstanden weg te werken. Gelet op de duidelijke stijging in het aantal dagvaardingen is dit bij de ZM sinds 2001 ook ingezet.

Dat in het arrondissement Amsterdam nog niet of nauwelijks sprake is van verbetering op doorlooptijden wordt mede verklaard doordat verbetering van samenwerking tussen de ketenpartners een proces is dat in Amsterdam pas net ingang is gezet. Zo is er nog slechts in een politiedistrict sprake van een vorm van casusoverleg; er bestaat nog geen duidelijkheid hoe dit in de rest van Amsterdam vorm gaat krijgen.

Ook worden gegevens over doorlooptijden slechts in beperkte mate als sturingsinstrument gebruikt. Overigens wordt zowel binnen het SIX Sigma project als binnen de ZM er hard aan gewerkt de informatiepositie van de ketenpartners te verbeteren zodat er ook beter op basis van cijfers over doorlooptijden gestuurd kan gaan worden. Ook bij de Raad mag in de nabije toekomst een (verdere) verbetering worden verwacht ten aanzien van de doorlooptijden: dit najaar is een verbetervoorstel in gang gezet.

De zeer sterke teruggang op doorlooptijden en productiecijfers voor Bureau Halt Amsterdam-Amstelland wordt mede verklaard door problemen in de personele sfeer.

Een reeds zichtbare positieve ontwikkeling in het arrondissement is dat achterstanden bij het OM en de ZM worden weggewerkt. Dit wordt onder meer verklaard uit een nauwere samenwerking tussen OM en ZM waarbij werkprocessen op elkaar worden afgestemd. Bovendien heeft de ZM sinds begin 2002 de zittingscapaciteit vergroot zodat de achterstanden naar verwachting in de loop van 2003 geheel zijn weggewerkt bij de ZM.

Tenslotte kan worden opgemaakt dat het hoge percentage van PV's dat binnen een maand na eerste verhoor bij het parket is ontvangen voor een belangrijk deel toegeschreven kan worden aan de introductie van het fenomeen "Jeugdhopper"; een hulpofficier van de politie of een parketsecretaris, die bij mandaat beschikt over de bevoegdheid om bepaalde jeugdzaken af te doen zonder tussenkomst van een officier van justitie.

3.2.4 Ontwikkeling arrondissement Breda

Tabel 4 Voortgang op doorlooptijden⁶ en productiecijfers arrondissement Breda

		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kalsbeek Realisatie in %	Inzending pv door politie binnen 1 maand na eerste verhoor	23,9%	29,2%	35,0%	44,9%	43,6%	41,0%
	Beoordeling OM binnen 3 maanden na eerste verhoor	14,8%	30,9%	33,0%	60,8%	56,2%	46,2%
	Vonnis door rechters binnen 6 maanden na eerste verhoor	31,2%	41,8%	46,6%	49,3%	37,4%	51,2%
	Uitvoer basisonderzoek binnen 40 dagen na ontvangst melding (Breda)				13,0%	20,0%	22,0%
	Taakstraf uitgevoerd binnen 160 dagen na melding bij Raad (Breda)				46,0%	60,0%	78,0%
	Uitvoer basisonderzoek binnen 40 dagen na ontvangst melding (Tilburg)				15,0%	19,0%	31,0%
	Taakstraf uitgevoerd binnen 160 dagen na melding bij Raad (Tilburg)				50,0%	64,0%	60,0%
	Haltverwijzing door politie binnen 5 dagen					19%	29%
						5%	13%
						41%	46%
	Start Halt werkzaamheden binnen 2 maanden na eerste verhoor					39%	72%
						32%	38%
						79%	78%
Doorlooptijd per fase in	Halt: Ontvangst haltverwijzing- start Halt werkzaamheden (binnen 55 dagen)					71%	87%
						66%	61%
						94%	95%
	OM: Instroom bij OM- 1 ^e beoordeling binnen twee maanden	35,5%	66,7%	65,7%	85,9%	80,2%	73,5%
	OM-ZM: tenlastelegging accoord- 1 ^e zitting						
	ZM: eerste zitting- eindvonnis						

Bron: Landelijk Projectbureau

Noot 6 De cijfers van de politie, het OM en de ZM hebben betrekking op de periode januari t/m oktober 2002. De cijfers van Halt hebben betrekking op de periode januari t/m augustus 2002. De cijfers van de Raad hebben betrekking op de periode januari t/m juni 2002.

PRODUCTIE	Halt afdoeningen (bron: Halt Nederland)		1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Breda		406	407	477	471	436	
	Tilburg		403	497	485	572	486	
	West-Brabant		333	302	370	309	334	
	Totaal		1142	1206	1332	1352	1256	
	Basisonderzoek uitgevoerd door de RVDK (bron: MIS)							
	Basisonderzoeken PV	Breda		298	487	442	453	
	Basisonderzoeken PV	Tilburg		214	425	343	352	
	Totaal			512	912	785	805	
	Basisonderzoeken IVS	Breda		202	165	119	119	
	Basisonderzoeken IVS	Tilburg		101	134	143	161	
	Totaal			101	134	143	161	
	OM afdoeningen (bron: COMPAS)							
	Instroom Minderjarigen		1474	1649	1558	1442	1727	
	Afdoeningen minderjarigen		1572	1588	1602	1591	1435	
	Taakstraffen		29	292	456	486	278	
	Sepot (onvoorwaardelijk)		288	233	172	91	130	
	Sepot (onvoorw) - % van totaal		18%	15%	10%	6%	8%	
	ZM afdoeningen (bron: COMPAS)							
	Dagvaarden		606	715	679	693	683	
	Aanhoudingen		147	215	165	195	193	
	Meervoudige kamer		49	70	67	81	77	
	Kinderrechter		547	632	593	594	570	
	Politierechter		10	13	19	18	36	
	PIJ-maatregel		7	14	6	9		
	Jeugddetentie (onvoorwaardelijk)		59	54	51	49		
	Taakstraffen uitgevoerd door de RvdK (bron: MIS)							
	Officiersmodel	Breda		324	261	224	202	
	Officiersmodel	Tilburg		156	228	154	202	
	Rechtersmodel	Breda		296	269	316	259	
	Rechtersmodel	Tilburg		139	195	200	245	
	Overig	Breda					1	
	Overig	Tilburg			1	1	2	
	Totaal			915	954	895	911	
	Justitiële instellingen							
	Aangemeld bij DJI - (voorgenomen) inbewaringstelling		116	146	126	145	106	
	Geplaatst in een opvanginrichting		80	115	103	127	101	

De gegevens over de doorlooptijden in het arrondissement Breda geven een grillig beeld te zien. Zeer opvallend is dat er in 2000 bij politie en OM sprake is van een zeer sterke verkorting van de doorlooptijden. Helaas gaat een deel van de geboekte progressie in de daaropvolgende jaren weer verloren. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in 2001 de instroom bij het OM sterk toeneemt; het ligt voor de hand dat de sterk toegenomen caseload bij het OM tot vertraging leidt. Bij de ZM vindt in 2002 een zeer sterke verkorting

van de doorlooptijden plaats. Dit leidt er toe dat er in 2002 ten opzichte van 2001 sprake is van een duidelijke stijging van het percentage zaken dat binnen zes maanden na eerste verhoor door het ZM is afgehandeld. Ten aanzien van de Kalsbeeknorm is er dus sprake van een duidelijke verbetering is die ook gunstig afsteekt bij het landelijk gemiddelde.

Bij de Raad is zowel ten aanzien van de uitvoering van het basisonderzoek als ten aanzien van de uitvoering van de taakstraffen sprake van een duidelijke versnelling; dit bij ongeveer gelijk blijvende productiegegevens bij de Raad. Bij de doorlooptijden van de Halt-bureaus in het arrondissement valt vooral de enorme progressie van het Halt-bureau Breda op, met name ten aanzien van de periode tussen eerste verhoor en startwerkzaamheden.

In het arrondissement Breda is al enkele jaren sprake van initiatieven (de politieparketsecretaris en secretaris op locatie, de coördinatie risicojeugd en de stelselmatige daderaanpak) waarin ketenpartners samenwerken om doorlooptijden te verkorten, dit heeft in 2000 geleid tot een verkorting van de doorlooptijden met name bij politie en OM. Dat deze geboekte winst ten dele weer verloren is gegaan heeft naast een toegenomen instroom bij OM wellicht ook te maken met herpositionering van een aantal van de bovengenoemde initiatieven in verband met de introductie van het casusoverleg. Voorts dient te worden opgemerkt dat informatie over doorlooptijden door de gezamenlijke ketenpartners (nog) niet gebruikt worden als sturingsinstrument.

De in 2002 gerealiseerde verkorting van doorlooptijden bij de ZM kan mede worden verklaard door een betere samenwerking tussen OM en ZM. Er is sprake van gezamenlijke planning om zaken binnen 4 maanden op zitting te krijgen. Dit heeft ook aanpassing van bepaalde werkprocessen vereist.

De verkorting van doorlooptijden bij de Raad is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan een meer flexibele inzet van personeel; zo worden medewerkers uit Den Bosch ingezet in Breda om achterstanden weg te werken. De positieve resultaten bij Bureau halt Breda worden verklaard door de samenwerking met de politie die door verschillende initiatieven (onder meer gezamenlijk opstellen streefcijfers) verbeterd is. Bovendien heeft Bureau Halt gekozen voor een aanpak waarbij jongeren die binnen de normtijd van de politie komen met prioriteit behandeld worden.

3.2.5 Ontwikkeling Zutphen

Tabel 5 Voortgang op doorlooptijden⁷ en productiecijfers arrondissement Zutphen

		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kalsbeek Realisatie in %	Inzending pv door politie binnen 1 maand na eerste verhoor	28,3%	23,3%	28,2%	24,8%	21,0%	30,7%
	Beoordeling OM binnen 3 maanden na eerste verhoor	13,5%	15,1%	16,8%	15,4%	30,2%	33,7%
	Vonnis door rechters binnen 6 maanden na eerste verhoor	11,3%	18,2%	21,5%	24,2%	17,4%	24,6%
	Uitvoer basisonderzoek binnen 40 dagen na ontvangst melding				14,0%	14,0%	36,0%
	Taakstraf uitgevoerd binnen 160 dagen na melding bij Raad				64,0%	65,0%	65,0%
	Haltverwijzing door politie binnen 5 dagen	Stedendriehoek				20%	18%
		Doetinchem				62%	51%
	Start Halt werkzaamheden binnen 2 maanden na eerste verhoor	Stedendriehoek				32%	50%
		Doetinchem				46%	33%
Doorlooptijd per fase in jeugdstrafrechtske-	Halt: Ontvangst haltverwijzing-start Halt werkzaamheden (< 55 dagen)	Stedendriehoek				46%	72%
		Doetinchem				52%	43%
	OM: Instroom bij OM- 1 ^e beoordeling binnen twee maanden	24,5%	25,3%	36,3%	37,8%	55,3%	62,2%
	OM-ZM: tenlastelegging accoord- 1 ^e zitting						
	ZM: eerste zitting- eindvonnis						
Bron: Landelijk Projectbureau							
PRODUCTIE	Halt afdoeningen (bron: Halt Nederland)						
	Stedendriehoek	785	601	542	862	560	
	Doetinchem	426	566	475	473	382	
	Totaal	1211	1167	1017	1335	942	
	Basisonderzoek uitgevoerd door de RvdK (bron: MIS)						
	Basisonderzoeken PV		565	466	662	789	
	Basisonderzoeken IVS		199	161	191	157	
	OM afdoeningen (bron: COMPAS)						
	Instroom Minderjarigen	1169	1358	1174	1146	1241	
	Afdoeningen minderjarigen	1176	1124	1256	1357	1211	
	Taakstraffen	174	205	291	300	284	
	Sepot (onvoorwaardelijk)	285	233	236	229	149	
	Sepot (onvoorw) - % van totaal	24%	20%	18%	20%	12%	
	ZM afdoeningen (bron: COMPAS)						
	Dagvaarden	295	231	289	354	305	
	Aanhoudingen	58	53	68	67	75	
	Meervoudige kamer	40	45	64	70	50	
	Kinderrechter	221	171	219	277	248	
	Politierechter	34	15	6	7	7	
	PIJ-maatregel	3	12	4	3		

Noot 7 De cijfers van de politie, het OM en de ZM hebben betrekking op de periode januari t/m oktober 2002. De cijfers van Halt hebben betrekking op de periode januari t/m augustus 2002. De cijfers van de Raad hebben betrekking op de periode januari t/m juni 2002.

Jeugddetentie (onvoorwaardelijk)		24	31	20	30	
Taakstraffen uitgevoerd door de RvdK (bron: MIS)						
	Officiersmodel		241	372	306	390
	Rechtersmodel		195	203	248	223
	Overig		3	1		3
	Totaal		439	576	554	616
Justitiële instellingen						
	Aangemeld bij DJI - (voorgenomen) inbewaringstelling	48	69	51	54	37
	Geplaatst in een opvanginrichting	33	45	34	46	37

Zutphen is een arrondissement dat al sinds 1997 onder het landelijk gemiddelde scoort. De cijfers geven aan dat in dit arrondissement sinds 2001 ook sprake is van een verkorting van doorlooptijden. Daarbij valt op dat de verkorting in 2001 door het OM wordt gerealiseerd en de politie en ZM deze versnelling niet bij kunnen benen.

Voorts wordt de door het OM gerealiseerde verkorting gerelativeerd door een daling in 2001 van het aantal afdoeningen. Ook het aantal dagvaardingen door het ZM ligt in 2001 aanzienlijk lager dan in 2000.

Bij de Raad is met name ten aanzien van de uitvoering van de basisonderzoeken een verkorting gerealiseerd. De productiecijfers van de Raad geven vanaf 2000 een stijging te zien.

Bij Halt is bij bureau Stedendriehoek sprake van verkorting, maar bij Doetinchem juist sprake van achteruitgang. Voorts valt op dat voor beide bureaus de productiegegevens in 2001 sterk zijn teruggelopen.

De belangrijkste gezamenlijke activiteit van de ketenpartners is het Link-project, een breed samengesteld samenwerkingsverband, waarin ook de verslavingszorg, Jeugdreclassering Gelderland en Reclassering Apeldoorn participeren. Binnen dit project vindt ook drie maal per week casusoverleg plaats. Daarnaast werkt het OM aan de verbetering van de interne werkprocessen en heeft de ZM het Zutphens snelrecht model ingevoerd.

Tot dusver komen deze maatregelen slechts in beperkte mate tot uitdrukking in de cijfers. Voor een deel kan dit worden verklaard uit de brede opzet van het Link-project; het grote aantal deelnemers lijkt de efficiency niet ten goede te komen. Daarnaast speelt een rol dat gegevens over doorlooptijden en productiecijfers (nog) nauwelijks als sturingsinstrument worden gebruikt.

3.3 Conclusies

Landelijk gezien is de vooruitgang ten aanzien van verkorting van de doorlooptijden nog beperkt. Het percentage zaken dat door de ZM binnen zes maanden na eerste verhoor met een vonnis is afgehandeld (de Kalsbeeknorm) is van 35,5% in 2001 gestegen naar 39,3% in 2002. De ontwikkelingen in het arrondissement Alkmaar laten echter zien dat er wel degelijk meer progressie geboekt kan worden. Ten aanzien van de Kalsbeeknorm is er in dit arrondissement sprake van een stijging van 21,2% in 2001 naar 52,8% in 2002.

Ten aanzien van de overige onderzochte arrondissementen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het arrondissement Amsterdam blijft wat achter bij het landelijk gemiddelde met percentages van 35,4 in 2001 en 2002.

- Het arrondissement Breda steekt wat betreft de Kalsbeeknorm met percentages van 37,4 in 2001 en 51,2 in 2002 gunstig af tegen het landelijke gemiddelde.
- In het arrondissement Zutphen liggen de percentages op 17,4% in 2001 en 24,6% in 2002. Onder het landelijk gemiddelde dus, wel is de verbetering van het percentage wat groter dan voor het landelijk gemiddelde.

Voorts kan worden geconcludeerd dat in Alkmaar op alle onderdelen van het afhandelingstraject sprake is van progressie; in de andere drie arrondissementen is er in bepaalde onderdelen sprake van een positieve ontwikkeling en in andere onderdelen van een negatieve ontwikkeling.

Hoewel het onderzoek is bedoeld om op arrondissementaal niveau bevorderende en belemmerende factoren in beeld te brengen, kunnen op grond van de ontwikkelingen in de vier arrondissementen hier wel enkele uitspraken over worden gedaan.

- Betere afstemming en samenwerking tussen de ketenpartners is zonder meer een belangrijke succesfactor. Belangrijk daarbij is dat het APJ de functie heeft als voorwaardenscheppend en sturend overlegorgaan. Dit is echter niet voldoende: ook tussen ketenpartners onderling dienen heldere afspraken worden gemaakt over het op elkaar afstemmen van werkprocessen. In het arrondissement blijkt het driestromenmodel daar een goede basis voor te bieden. In andere arrondissementen leiden onderlinge afspraken ook tot gunstige resultaten; zo leiden de afspraken tussen Bureau Halt in Breda en de politie tot een sterke verkorting van doorlooptijden hebben geleid. Ook planningsafspraken tussen OM en ZM blijken in Alkmaar, Amsterdam en Breda tot positieve resultaten te leiden.
- Sturen op gegevens over doorlooptijden en productiecijfers is essentieel. Ketenpartners dienen duidelijke afspraken te maken over streefcijfers ten aanzien van doorloopsnelheden en productie. Bovendien dient hierop gemonitord te worden. Als afspraken niet worden nagekomen dienen de partners elkaar hierop aan te spreken. Ten aanzien van dit punt onderscheidt het arrondissement Alkmaar, waar ketenpartners met eigen cijfers de doorlooptijden en productie inzichtelijk maken, zich het duidelijkst van de drie andere arrondissementen.
- Flexibeler inzetten van personeel of/ en het tijdelijk uitbreiden van inzet om achterstanden weg te werken is een derde voorwaarde voor het verkorten van doorlooptijden; de voorbeelden zijn de uitbreiding van het aantal zittingen van kinderrechters in Amsterdam en de inzet van Raadsmedewerkers uit Den Bosch in Breda.

Vanzelfsprekend zijn belemmerende factoren het spiegelbeeld van de hierboven genoemde bevorderende factoren. Daar zijn drie kanttekeningen aan toe te voegen.

- In de eerste plaats is er in alle vier de arrondissementen sprake van de bereidheid om beter samen te werken en de doorlooptijden verder te verkorten. De samenwerking dient echter efficiënter te worden vorm gegeven. Met name waar overleggen plaatsvinden met een groot aantal deelnemers, dreigt het doel van verkorting van doorlooptijden in het gedrang te komen. Ook zullen onderlinge afspraken tussen ketenpartners waar nodig moeten aangescherpt.
- Opvallend is dat door onze gesprekspartners in de arrondissementen geen melding wordt gemaakt van (plannings-)afspraken tussen politie en OM.
- De onderzochte arrondissementen laten een breed palet aan projecten en maatregelen zien. Het roept de vraag op of ondanks de autonomie van een aantal ketenpartners en de wens tot maatwerk per arrondissement

vanuit het landelijk niveau niet naar meer uniformiteit moet worden gestreefd.

4 Waardering instrumenten

In dit hoofdstuk worden de in hoofdstuk 2 beschreven instrumenten die door het projectbureau zijn ingezet, geëvalueerd aan de hand van de ervaringen van de door ons onderzochte arrondissementen en de daar geïnterviewde personen. In afzonderlijke paragrafen worden de verticale visitaties, de horizontale visitaties, het geven van richtlijnen voor de organisatiestructuur en het functioneren van het APJ, het verplicht stellen van het casusoverleg, het opvragen en bundelen van cijfers over de doorlooptijden en de verspreiding van de nieuwsbrief⁸ verder behandeld. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bijdrage die het projectbureau door middel van deze instrumenten heeft geleverd aan de in de arrondissementen genomen maatregelen om de doorlooptijden te verkorten.

4.1 Verticale visitaties

De verticale visitaties werden door de respondenten als 'prima', 'positief en kritisch' en 'prettig' beschreven. Het zicht op de werkwijzen van andere organisaties en andere vestigingen van de eigen organisatie werd in sommige gevallen als een inspiratiebron voor ideeën en een stimulans voor de aanpak van dit onderwerp, beschouwd. Bij de verticale visitaties is daarbij een sterk punt geweest dat die zijn uitgevoerd door mensen die tot dezelfde beroepsgroep behoorden en over het algemeen door collega's worden gewaardeerd.

In het algemeen kan gesteld worden dat de extra aandacht voor het onderwerp van de doorlooptijden als prettig en nodig is ervaren. Het effect van de bewustwording en de aandacht voor de knelpunten, zijn de meest genoemde positieve effecten die naar voren kwamen in de interviews. In sommige interviews werd ook benadrukt dat de organisaties zélf verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun werkprocessen en de effecten die dat heeft op de doorlooptijden, maar dat de aandacht van boven af wel stimulerend werkt.

Een respondent was positief over de visitaties als instrument, maar ongelukkig met de timing ervan in hun gebied (Amsterdam). Dit in verband met de snelle ontwikkeling van het APJ en de aanpak in de eigen organisatie die op dat moment plaats vond: als het projectbureau eerder met aanbevelingen over het APJ was gekomen, had daar meer mee gedaan kunnen worden. Een andere geïnterviewde gaf aan weinig aan de visitaties gehad te hebben. Hij vertelde dat het werken aan de doorlooptijden toch al een autonome ontwikkeling, naar versnelling van het werkproces en procedures in zijn organisatie, was.

Noot 8 De respondenten is gevraagd naar een kwalitatief oordeel over de instrumenten. Bovendien hebben zij de verschillende instrumenten beoordeeld met een cijfer op een schaal van 1 tot en met 10. Aangezien het aantal respondenten vrij klein is, worden de cijfers alleen gebruikt om een verschil in waardering tussen de verschillende instrumenten aan te geven. De gemiddelde waardering voor alle instrumenten gezamenlijk ligt ruim boven de 7.

4.2 Horizontale Visitaties

De geïnterviewden zijn gemiddeld genomen iets positiever over de horizontale visitaties dan over de verticale visitaties. De meeste van hen uiten zich in termen als prima en zeer positief. Zij geven aan dat de horizontale visitaties hen verder inzicht in de problemen hebben gegeven en de aandacht voor het onderwerp verder hebben vergroot.

De horizontale visitaties versterken het beeld van de keten-verantwoordelijkheid voor bereiken doelstellingen (snel, vroegtijdig, consequent) en de manier waarop gekeken wordt naar de doorlooptijden. Enkele respondenten verwoordden het effect van de visitaties als volgt: "het instrument levert géén directe bijdrage aan verkorting van de doorlooptijden, maar wel aan het denken over hoe dit doel te bereiken". Indirect wordt dus wel degelijk met dit instrument een positief effect op de doorlooptijden bereikt.

Eén van de geïnterviewden zag de meerwaarde van zowel de horizontale als de verticale visitaties niet. De besprekingen werden als weinig concreet en weinig zinvol ervaren. In de communicatie tussen een APJ en de visitatie-commissie heeft één van de respondenten zich een beetje geërgerd aan de "bevoogdende toon" die werd aangeslagen.

4.3 Richtlijnen voor de organisatiestructuur en het functioneren van het APJ

De geïnterviewden waardeerden de richtlijnen voor de APJ's gemiddeld nog wat hoger dan de horizontale visitaties. Ondanks deze positieve waardering zijn de richtlijnen divers gevallen. De meeste arrondissementen hadden en hebben een APJ dat in ontwikkeling is. Daardoor bleek het uitzetten van de richtlijnen soms juist getimed ("we konden er meteen mee verder", soms "mosterd na de maaltijd". In sommige gebieden was het APJ al opgezet en bleek deze al volgens de richtlijnen te functioneren. In andere gebieden wordt nu (langzaam) de werkwijze of de samenstelling aangepast op de richtlijnen. In Amsterdam is bijvoorbeeld de ZM ook weer opnieuw betrokken bij het APJ.

Eén respondent bleek onbekend met de richtlijnen en één keer werd ons aangegeven dat de richtlijnen bekend zijn maar dat er niets mee gedaan is.

In de meeste gebieden is het APJ recent (laatste 1,5 jaar) uitgebreid door middel van deelname van de gemeenten. Dit is nog niet overal gerealiseerd, dit tot spijt van sommige ketenpartners. De richtlijnen hebben er voor gezorgd dat de APJ's een impuls hebben gekregen en soms actiever zijn gaan functioneren. Als erg nuttig onderdeel van de richtlijnen wordt de uitwerking van de relatie tussen het APJ en het AJB ervaren. Dit heeft in de meeste gebieden meer duidelijkheid gebracht.

4.4 Casusoverleg

Het helpen ontwikkelen van het casusoverleg, vanuit het landelijk project, wordt gemiddeld het hoogst gewaardeerd. Alle geïnterviewden vinden het verplicht stellen van het casusoverleg nuttig. De meeste geïnterviewden geven aan dat er al voor de start van het landelijk project verschillende vormen van casusoverleg functioneerden. Deze bestaande overlegstructuren voldoen soms wel en soms niet aan de richtlijnen voor het casusoverleg.

Er blijkt nog wel de nodige onduidelijkheid te bestaan over de gewenste uit-

voering van het casusoverleg. Allerlei aspecten als o.a. privacykwesties, welke partijen en welke informatie kan en moet worden uitgewisseld behoeven nog verdere verduidelijking. Daarmee is het kiezen voor een vorm voor het casusoverleg lastig.

Uit efficiency overwegingen heeft het Topberaad de voorkeur uitgesproken voor een casusoverleg dat zich richt op de jongeren die binnen de strafrechtsketen worden afgehandeld. Daaruit voortvloeiend worden politie en OM en Raad als centrale deelnemers benoemd. Dit wordt vervolgens door het projectbureau in het veld gecommuniceerd.

In de door ons onderzochte arrondissementen is sprake van een breder samengesteld casusoverleg waarin ook Halt en enkele andere organisaties (jeugdreclassering en/of jeugdzorg) participeren. Deze laatste organisaties nemen deel omdat zij ook contact hebben met een deel van de aangehouden jongeren en er speciale projecten voor hebben. Naar de mening van de onderzoekers is hier het spanningsveld tussen kwaliteit van de (al dan niet) strafrechtelijke reactie en de snelheid van de reactie het sterkst voelbaar.

Twee geïnterviewden merken op dat de frequentie waarmee overlegd wordt cruciaal is voor de effectiviteit van het casusoverleg. Het is volgens hen nodig dat er een minimum vergaderfrequentie landelijk wordt neergelegd.

Ondanks dat niet alle geïnterviewde partijen deelnemen aan het casusoverleg, bijvoorbeeld de ZM, zijn allen positief over de effecten hiervan op de doorlooptijden.

4.5 Cijfers over doorlooptijden

De rol die het landelijk project speelt in het boven tafel krijgen van de cijfers met betrekking tot de doorlooptijden en het aanbieden van deze gegevens aan alle partijen, wordt door geïnterviewden gemiddeld van alle instrumenten het laagst gewaardeerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat er twee geïnterviewden waren die met hun cijfer de gemiddelde score voor dit instrument naar beneden trokken.

Als meerwaarde van het uitbrengen van een landelijk beeld van de doorlooptijdencijfers wordt genoemd dat het prettig is te kunnen vergelijken. Deze vergelijking wordt dan vaak gemaakt tussen vergelijkbare gebieden bijvoorbeeld de G4. De meeste geïnterviewden geven aan de cijfers informatief te vinden en dat ze worden besproken met management, met ketenpartners en in het APJ. Meten is weten en het monitoren van de doorlooptijden stimuleert de diverse organisaties om zich te verbeteren.

Tijdens de interviews werd er uiteraard een aantal bekende problemen en ontwikkelingen gesignaleerd, bijvoorbeeld dat de registraties bij de politie soms zeer vervuild zijn. Opvallende informatie is dat typische casussen soms niet worden meegenomen in de berekening van de doorlooptijden. In Amsterdam wordt het zogenoemde "hamertjesmodel" toegepast. Dit houdt in dat een taakstraf al gedurende de schorsing van de voorlopige hechtenis kan worden geëxecuteerd. Ongeveer 30% van de zaken die het parket behandeld zijn voorgeleidingszaken. Dit betekent dat de executiedatum kan liggen voor de datum waarop de taakstraf formeel wordt afgehamerd.

Deze zaken worden nu in het kader van doorlooptijden niet geteld. Omdat de executie al is geweest voor de beslissing, worden deze zaken voorts trager afgehandeld. De uiteindelijke beslissing en afhandeling is feitelijk mosterd na de maaltijd.

Sommige respondenten geven aan dat "de 'trucs'" om de berekening van de doorlooptijden in sommige gebieden positief te laten uitvallen, bekend zijn. Hiermee wordt bedoeld op registratiewijzen en vormgeving van het werkproces zodanig dat de berekening van de doorlooptijden 'goed' uitvalt, maar waar sommigen sceptisch tegenoverstaan. De meeste geïnterviewden geven echter aan vertrouwen te hebben in de betrouwbaarheid van de cijfers.

Eén van de geïnterviewden van Halt gaf aan dat de gekozen normen voor Halt ongelukkig zijn. Dit zou geen recht doen aan het werkproces en het beoogde effect. Hij gaf aan dat er ook een norm zou moeten zijn voor de termijn die verstrijkt tussen de aanmelding bij Halt en de datum van het eerste gesprek tussen Halt-medewerker en jongere. Voor het pedagogisch effect van de Halt-aanpak is naar zijn mening van belang dat het eerste gesprek zo snel mogelijk plaatsvindt.

De doorlooptijdencijfers worden door één van de respondenten van de ZM als oninteressant aangeduid, omdat gegevens over doorlooptijden binnen de ZM ontbreken⁹. Deze cijfers zijn nodig om ook bij de ZM te kunnen sturen op doorlooptijden. Hij vindt het wel nuttig om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen bij de andere organisaties. Door meerdere geïnterviewden wordt aangegeven dat cijfers per kwartaal volstaan.

4.6 Nieuwsbrief

De nieuwsbrief die door het landelijk project is verspreid, wordt gemiddeld gewaardeerd. Men geeft aan dit instrument van het Landelijk Project te waarderen en "zo prima" te vinden. Het houdt de verschillende lezers alert op dit aandachtspunt in hun werk en ze vinden het interessant om te lezen wat er speelt. "Het levert inzicht en overzicht in een officieel documentje".

Bij 3 van de door ons geïnterviewden was de nieuwsbrief onbekend. Aangegeven werd dat de verspreiding per mail niet optimaal is. (Nog) niet iedereen wordt op deze wijze bereikt en soms wordt een gedrukte versie gewenst. De geïnterviewden zijn van mening dat het gemiddeld eens per half jaar verschijnen van de nieuwsbrief voldoende is.

4.7 Totaal-beoordeling

De waardering bij de vier arrondissementen van de verschillende instrumenten is gemiddeld ruim voldoende tot goed. De richtlijnen voor het functioneren van het APJ en voor het casusoverleg worden het hoogst gewaardeerd. Kennelijk is er bij de ketenpartners een duidelijke behoefte aan richtlijnen die in hoofdzaak een organisatorisch karakter hebben.

De verticale en horizontale visitaties, die qua tijdsinvestering veruit het belangrijkste instrument vormen, krijgen een beoordeling die rond het gemiddel-

Noot 9 Overigens zijn in de Factsheets van juli 2002 wel absolute gegevens over doorlooptijden binnen de ZM opgenomen. NB: nog checken of er in de gegevens van projectbureau die eens per 2 maanden werden geleverd ook gegevens over ZM zaten.

de ligt. Uit de interviews komt naar voren dat de visitaties ertoe hebben bijgedragen dat bij de ketenpartners op managementniveau het draagvlak voor het verkorten van doorlooptijden als gezamenlijke doelstelling duidelijk is gegroeid. Bovendien is door de bezoeken de informatie-uitwisseling over mogelijkheden om doorlooptijden te verkorten bevorderd. Dit werd door vrijwel alle geïnterviewden genoemd; tegelijkertijd lieten zij weten dat de ideeën die vanuit het projectbureau werden aangedragen meestal niet zonder meer toepasbaar waren binnen hun organisatie/arrondissement. Anders gezegd: het projectbureau droeg ideeën aan, maar de concrete invulling van wat er aan het verkorten van doorlooptijden moest gebeuren bleef een zaak voor de ketenpartners binnen de arrondissementen.

De nieuwsbrief is een zinvolle aanvulling op de andere instrumenten.

De laagste waardering is er voor de cijfers over de doorlooptijden. Daarbij moet worden aangetekend dat de geïnterviewden ten aanzien van dit instrument sterk van mening verschillen. Het lijkt erop (maar de aantallen geïnterviewden zijn te klein om over onderscheid naar ketenpartner conclusies te trekken) dat bij OM, politie en Raad voor de Kinderbescherming een positiever oordeel over deze informatie bestaat dan bij ZM en Halt.

In algemene zin kan worden geconstateerd dat de activiteiten en instrumenten van het projectbureau er in de eerste plaats toe bijgedragen hebben dat de ketenpartners prioriteit zijn gaan toekennen aan het verkorten van doorlooptijden. Ook de boodschap dat dit een gezamenlijke aanpak van de ketenpartners vergt is luid en duidelijk overgekomen en opgepakt. De verschillende aanbevelingen die het projectbureau heeft gedaan worden binnen de arrondissementen vooral gezien als soms meer, soms minder nuttige ideeën, die men in de arrondissementen naar de eigen situatie moet vertalen.

Tenslotte is van belang dat de gegevens over doorlooptijden die het projectbureau heeft geproduceerd wel geleid hebben tot een verbetering van de informatiepositie, maar in drie van de vier arrondissementen (nog) nauwelijks heeft geleid tot een betere sturing van processen met gebruikmaking van gegevens over doorlooptijden. Aangezien gegevens per arrondissement door het projectbureau via de factsheets slechts twee keer breed zijn verspreid (september 2001 en juli 2002) konden deze gegevens door de arrondissementen ook niet of nauwelijks als sturingsinstrument worden gebruikt. In Alkmaar wordt wel nadrukkelijk gestuurd op grond van gegevens over doorlooptijden en productiegegevens, dat gebeurt op basis van gegevens die door de ketenpartners binnen het arrondissement worden geleverd.

5 Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 1 is aangekondigd dat op grond van de quick scan de volgende onderzoeksvragen beantwoord zouden worden:

- 4 Zijn vanuit het projectteam de juiste instrumenten ingezet om de beoogde organisatorische veranderingen (subdoelstellingen) en versnelling doorlooptijden (hoofddoelstelling) binnen de arrondissementen te realiseren?
- 5 Welke instrumenten kunnen eventueel aanvullend worden ingezet in de resterende periode om de mate waarin subdoelstellingen en hoofddoelstellingen worden gerealiseerd verder te vergroten?
- 6 Hoe wordt de kwaliteit van de ingezette instrumenten door de 'gebruikers' gewaardeerd?
- 7 Welke activiteiten kunnen door het projectteam in de resterende projectperiode worden ondernomen om de kans op borging van de behaalde resultaten te vergroten?

Daarnaast vindt een zeer voorlopige beantwoording plaats van de volgende 4 onderzoeksvragen:

- 9 In hoeverre zijn de plannen feitelijk uitgevoerd?
- 10 In hoeverre zijn subdoelstellingen van drie onderscheiden lijnen van aanpak (en daarbinnen deelprojecten) gerealiseerd?
- 11 In hoeverre is het aannemelijk dat het project heeft bijgedragen tot de gerealiseerde versnelling? Welke werkwijzen zijn daarbij vooral succesvol gebleken?
- 12 Welke aanbevelingen zijn te geven m.b.t. het verder verkorten van de doorlooptijden in de laatste projectfase en na afloop van het project?

In 5.1 worden onderzoeksvragen 4 en 6 beantwoord. Daarna volgt in 5.2 de nog zeer voorlopige beantwoording van de onderzoeksvragen 9 tot en met 11.

Tenslotte wordt in 5.3 in de vorm van aanbevelingen ingegaan op de onderzoeksvragen 5, 7 en 12.

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen 4 en 6

Waardering instrumentarium en inzet juiste instrumenten

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat de "gebruikers" de verschillende instrumenten gemiddeld als ruim voldoende tot goed beoordelen. Onderlinge vergelijking tussen de beoordeling van de verschillende instrumenten levert het volgende rijtje op, waarbij het hoogst beoordeelde instrument bovenaan staat en het laagst gewaardeerde instrument onderaan:

- verplichtstellen casusoverleg;
- richtlijnen voor functioneren APJ's;
- horizontale visitaties;
- verticale visitaties;
- nieuwsbrief;
- cijfers over doorlooptijden.

Uit de interviews komt naar voren dat de activiteiten en instrumenten van het projectbureau er in de eerste plaats toe bijgedragen hebben dat de ketenpartners prioriteit zijn gaan toekennen aan het verkorten van doorlooptijden. Vervolgens hebben de ketenpartners binnen de arrondissementen ook duidelijke

lijk opgepakt dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. De aanbevelingen en richtlijnen voor het projectbureau worden daarbij vooral gezien als soms meer, soms minder nuttige ideeën, die men in de arrondissementen naar de eigen situatie moet vertalen. Gelet op de autonome positie van de ketenpartners, kan in feite ook nauwelijks anders verwacht worden. Daarmee kan worden geconcludeerd dat de instrumenten een belangrijke bijdrage geleverd hebben aan een van de subdoelstellingen van het project; namelijk het verbeteren van stroomlijning van werkprocessen en het verbeteren van samenwerking tussen ketenpartners.

Minder positief is de conclusie ten aanzien van de andere subdoelstellingen van het project, die betrekking hebben op het verbeteren van de informatiepositie. Het leidt geen twijfel dat de cijfers die door het projectbureau geproduceerd zijn de informatiepositie heel duidelijk hebben verbeterd en daarmee is ook in strikte zin aan deze subdoelstelling voldaan. Op grond van onze bevindingen in de vier arrondissementen en ook op basis van een eigen analyse van het projectbureau ("Analyse van de arrondissementen aan de hand van randvoorwaarden") kan echter tegelijkertijd worden vastgesteld dat op arrondissementaal niveau cijfers over doorlooptijden en productiegegevens te weinig gebruikt worden als sturingsinstrument. In de door ons onderzochte arrondissementen vormt Alkmaar een gunstige uitzondering.

De vraag of het juiste instrumentarium is ingezet voor het bereiken van de subdoelstellingen hoofddoelstelling (het verkorten van de doorlooptijden) levert dan ook een genuanceerd antwoord op. Naar de mening van de onderzoekers dragen de ingezette instrumenten daar zeker toe bij. Resultaten ten aanzien van de hoofddoelstelling zijn afgaande op de landelijke gegevens en op de gegevens die van de via door ons onderzochte arrondissementen echter nog vrij beperkt.

Dat deze resultaten nog vrij beperkt zijn, heeft naar onze mening te maken met drie factoren:

- Er is nog te weinig sturing op basis van gegevens over doorlooptijden en productiegegevens.
- De autonome positie van de ketenpartners draagt ertoe bij dat het invoeren/overnemen van best practices die door het projectbureau worden aangedragen moeizaam of/en traag verloopt.
- Invoering van nieuwe maatregelen gaat gepaard met kinderziektes; dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de invoering van het casusoverleg.

Met name de eerste factor ligt binnen de beïnvloedingssfeer van het projectbureau. Binnen het door het projectbureau gehanteerde instrumentarium had meer aandacht gegeven kunnen worden aan het sturen op basis van gegevens over doorlooptijden en productiegegevens. Dat arrondissementen twee keer van gegevens zijn voorzien heeft weliswaar de informatiepositie verbeterd, maar heeft nauwelijks bijgedragen aan het ontwikkelen van sturingsmechanismen. Het projectbureau had daarnaast het produceren van gegevens door de ketenpartners zelf en het maken van afspraken naar aanleiding van deze cijfers kunnen bevorderen.

5.2 Beantwoording onderzoeksvragen 9 t/m 11

Feitelijke uitvoering plannen

Tot dusver is alleen gekeken naar de uitvoering van activiteiten die gericht waren op de arrondissementen. Hiervan kan worden geconstateerd dat de activiteiten die zijn uitgevoerd zich inderdaad hebben gericht op de doelstellingen op de hoofdlijnen van aanpak die in het projectplan zijn genoemd. Daarbij dient overigens wel te worden aangetekend dat de meeste instrumenten niet als zodanig in het projectplan genoemd zijn. Met andere woorden: de werkwijze van het projectbureau heeft zich voor een belangrijk deel werkende weg ontwikkeld. En zo hoort het in dit soort processen ook te gaan: een projectplan mag geen keurslijf vormen en dat is het ook zeker niet geweest.

Realiseren doelstellingen lijnen van aanpak

In de vier onderzochte arrondissementen is zeker sprake van stroomlijning van werkprocessen en van verbetering van samenwerking tussen ketenpartners.

Uit de rapportages van het projectbureau over de visitaties blijkt dit ook voor andere arrondissementen te gelden. Zonder voorbehoud kan nu al worden vastgesteld dat deze doelstelling gerealiseerd is.

Ten aanzien van de lijn van de informatievoorziening is het beeld minder positief.

- Aan de doelstelling van landelijke periodieke rapportages over de doorlooptijden per keten en per regio is zonder meer voldaan.
- Ten aanzien van de andere doelstelling 'uniformeren en verhogen van de betrouwbaarheid van de registratie, de onderlinge uitwisseling en de oplevering van operationele stuurgegevens' is met deze landelijke rapportages vooruitgang geboekt, maar het onderzoek geeft ook aan dat op dit punt nog wel een aantal knelpunten (met name ten aanzien van betrouwbaarheid en uniformiteit van gegevens) liggen. Daarbij is het overigens de vraag of het tot de vermogens van een landelijke projectbureau gerekend mag worden deze knelpunten op te lossen. Dit punt zal in de eindrapportage nader aandacht krijgen.
- Bovendien is geconstateerd dat gegevens over doorlooptijden en productiecijfers binnen de arrondissementen nog slechts in geringe mate als sturingsinstrument worden gebruikt.

Bijdrage tot gerealiseerde verkorting

Deze vraag is reeds beantwoord in de vorige paragraaf. Overigens past hierbij de kanttekening dat de tot dusver gerealiseerde verkorting niet zodanig is dat verwacht mag worden dat aan de Kalsbeeknorm voldaan wordt als het project per 1 mei 2003 wordt beëindigd. Op zijn best zal in een beperkt aantal arrondissementen (bijna) aan deze norm worden voldaan. Nu al is duidelijk dat de belangrijkste conclusie van de eindrapportage zal gaan luiden dat het project weliswaar heeft geleid tot verkorting van doorlooptijden, maar de Kalsbeeknorm niet wordt gerealiseerd. Dat brengt de vraag met zich mee of de Kalsbeeknorm realistisch is of - genuanceerder geformuleerd - : onder welke condities de Kalsbeeknorm gerealiseerd kan worden. Het verdient dan ook zeker aanbeveling hier onderzoek naar te laten verrichten. De subvraag welke werkwijzen vooral hebben bijgedragen aan de gereali-

seerde verkorting van doorlooptijden is veel lastiger te beantwoorden: er is immers niet aan te geven welke werkwijze tot welk resultaat heeft geleid. Bovendien zijn de resultaten die ten aanzien van de doorlooptijden worden geboekt altijd een **indirect** gevolg van activiteiten van het projectbureau en een **direct** gevolg van activiteiten binnen de arrondissementen. Naar het oordeel van de onderzoekers hebben de visitaties de belangrijkste bijdrage geleverd. Deze visitaties hebben er voor gezorgd dat het projectbureau zichtbaar werd en dat het verkorten van doorlooptijden als een gezamenlijke inspanning wordt opgevat en aangepakt. Zonder de visitaties zouden de andere instrumenten niet of nauwelijks tot resultaten hebben geleid.

5.3 Aanbevelingen

Inzet instrumenten komende periode (onderzoeksvraag 5)

Bij beantwoording van deze onderzoeksvraag moet allereerst worden opgemerkt dat de resterende periode (van 4 maanden) te kort is om zaken fundamenteel anders aan te pakken. De waardering van de ingezette instrumenten geeft daar ook weinig aanleiding toe. De eerste aanbeveling luidt dan ook dat het projectbureau haar werkwijze onveranderd laat.

In de interviews is een flink aantal suggesties gedaan op welke onderwerpen het projectbureau zich zou kunnen richten: ook het projectbureau zelf heeft daar vanzelfsprekend ideeën over. Bovendien is voor de komende vier maanden een deel van de tijd van het projectbureau al vol gepland bijvoorbeeld met de verslaglegging van de tweede invitatierondes en het afronden van de visitatierondes bij ZM en Halt.

Kortom, ten aanzien van de komende vier maanden zullen wat betreft de gedane suggesties duidelijke prioriteiten gesteld moeten worden.

Naar de mening van de onderzoekers is er één onderwerp dat topprioriteit verdient: aandacht voor het functioneren van het casusoverleg, met name in arrondissementen waar dit overleg recent ingevoerd c.q. nog ingevoerd moet worden. Het casusoverleg wordt immers als krachtig instrument beschouwd om de doorlooptijden te verkorten. Daarbij is van belang dat men voor de afdoening ook volgens een vast stramien (zoals bijvoorbeeld het Gamma-model of het Driestromenmodel) te werk gaat. Het projectbureau kan ook hier weer de vertrouwde rol van informatiemakelaar spelen; daarbij moet men zich echter op een beperkt aantal arrondissementen richten. Namelijk op die arrondissementen waar de meeste vragen leven ten aanzien van het casusoverleg. Het projectbureau zou voorbeelden kunnen aandragen van werkwijzen waarbij een casusoverleg dat zich niet alleen beperkt tot afhandeling binnen het strafrecht toch op een efficiënte wijze wordt vormgegeven.

De inspanningen van het projectbureau dienen er bovendien op gericht te zijn zoveel mogelijk uniformiteit in de casus-overleggen van de verschillende arrondissementen te brengen.

Een tweede punt van aandacht is de sturing op basis van gegevens over doorlooptijden en productiecijfers. Een gerichte vorm van ondersteuning aan arrondissementen waar dit nog slechts in beperkte mate gebeurt verdient aanbeveling.

Een derde aandachtspunt is de introductie van het nieuwe landelijk overdrachtsformulier. De in Alkmaar naar voren gebrachte kritiek op dit formulier geeft op zijn minst aanleiding om nadrukkelijk de ervaringen met dit formulier in beeld te brengen en zo nodig aanpassingen door te voeren.

In de vierde plaats is in meerdere arrondissementen aangegeven dat er behoefte bestaat aan meer aandacht voor het executietraject in relatie tot de

doorlooptijden. Gelet op de mogelijke wetstechnische consequenties is dit echter een onderwerp dat niet in vier maanden 'afgedaan' kan worden en ook op langere termijn de aandacht verdient.

Borging van de behaalde resultaten (onderzoekvraag 7)

Door de geïnterviewden wordt aangegeven dat borging van resultaten vooral op drie manieren vorm krijgt:

- De gerealiseerde veranderingen zijn/worden vastgelegd in werkprocessen en beschrijvingen daarvan.
- Er is bij sommige ketenpartners sprake van structurele uitbreiding van capaciteit.
- Monitoren van gegevens over doorlooptijden en productiecijfers.

Het projectbureau kan ten aanzien van het eerste punt een rol spelen door in alle arrondissementen te bevorderen dat werkprocessen worden vastgelegd. Daarbij kunnen goede beschrijvingen uit arrondissementen waar dit al gebeurd is als good practice worden verspreid.

Ten aanzien van het derde punt wordt in een van de arrondissementen aangegeven dat er behoefte bestaat aan een sjabloon waarmee een dergelijke monitor opgezet kan worden. Ook hier ligt een mogelijke taak voor het landelijk projectbureau. Naar mening van de onderzoekers is het echter de vraag of een landelijke sjabloon zinvol is, gelet op de verschillen in informatiebehoefte tussen de arrondissementen. Ook hier is wellicht een betere strategie om goede voorbeelden uit bepaalde arrondissementen als voorbeeld voor andere arrondissementen te gebruiken.

Tenslotte is in een arrondissement de suggestie gedaan om vanuit het landelijke projectbureau het functioneren van APJ's en de kwaliteit van werkprocessen te (blijven) monitoren. Naar de mening van de onderzoekers is dit een zinvolle suggestie omdat hiermee de arrondissementen 'scherp' worden gehouden.

Daarbij plaatsen wij twee kanttekeningen:

- Dit is geen aanbeveling voor de korte termijn, maar zou vereisen dat na de beëindiging van het project een deel van de werkzaamheden van het projectbureau wordt voortgezet.
- Monitoring alleen is niet voldoende: als uit de monitoring knelpunten naar voren komen, dienen die ook met de betreffende arrondissementen besproken te worden.

Verder verkorten doorlooptijden

De aanbevelingen die eerder in deze paragraaf zijn gedaan zullen zeker bijdragen tot een verdere verkorting van doorlooptijden. Om die aanbevelingen te realiseren is van belang dat nu reeds bepaald gaat worden welke functies op landelijk niveau vervuld moeten blijven worden als het project mei 2003 wordt beëindigd. Naar de mening van de onderzoekers is het in ieder geval nuttig de horizontale visitatie te blijven uitvoeren. Op deze wijze kan de vinger aan de pols worden gehouden ten aanzien van de activiteiten die de partners gezamenlijk ondernemen om de doorlooptijden te verkorten.

Bijlagen

Bijlage 1 Interviews per arrondissement, verslaglegging

Alkmaar

In het arrondissement Alkmaar is gesproken met een vertegenwoordiger van de Politie, het OM en de ZM.

Gerealiseerde organisatorische veranderingen

- ***Driestromenmodel***

Het OM heeft het 'driestromenmodel' ingevoerd. Hierbij heeft het GAM-MA model, waar in Eindhoven mee gewerkt wordt als voorbeeld gediend. Het 'driestromenmodel' houdt in dat er drie mogelijkheden zijn om een zaak af te doen; te weten een haltafdoening, een zaak afdoen via het officiersmodel¹⁰ of via voorgeleide¹¹. Een uitzondering hierbij is dagvaarden dat alleen in overleg met de jeugdofficier plaatsvindt. Door de invoering van dit model hebben de ketenpartners de werkprocessen aangepast en op elkaar afgestemd.

- ***Niemand Weg Zonder Overleg***

In het kader van het Niemand Weg Zonder Overleg project (NWZO) wordt gewerkt met WOL-zittingen (Werk Op Locatie), waarbij de parketsecretaris op het politiebureau aanwezig is. Dit houdt in dat de zaak aan de parketsecretaris wordt voorgelegd, terwijl de jongere nog op het politiebureau is. De jongere krijgt meteen te horen hoe de zaak wordt afgedaan. Het contact tussen de politie en het OM verloopt goed.

- ***Casusoverleg***

Het tweewekelijkse casusoverleg is in de districten in de zomer van 2001 ingevoerd. Hieraan nemen de volgende partners deel: parketsecretaris, politie, raad voor de kinderbescherming, halt, jeugdreclassering en de gezinsvoogdij instelling. In beginsel passeren in dit overleg alle zaken even de revue, waardoor de hele keten vanaf het begin meteen is ingeschakeld. De functionaliteit van het casusoverleg wordt zeer gewaardeerd en samenwerking is bevorderd.

- ***Jeugdoverleg tussen OM en ZM***

Aangezien de ZM geen zitting heeft in het casusoverleg vindt er eens in de zes weken een overleg plaats tussen het OM en de ZM. Bij dit jeugdoverleg, een casuïstiekbespreking zijn medewerkers op het gebied van jeugd vanuit het parket en de rechtbank betrokken. Dit overleg bevordert het contact tussen het OM en de rechtbank.

- ***Inschakeling netwerk jeugdcoördinatoren***

Alle jeugdcoördinatoren in het arrondissement Alkmaar worden na elke vergadering van het APJ op de hoogte gesteld van de verdergaande ontwikkelingen rond het terugdringen van de jeugdcriminaliteit. Hierbij is ook telkens aandacht voor de versnelling van de doorlooptijden. Van de jeugdcoördinatoren wordt een kritische meedenkende houding verwacht. Daarnaast zijn zij degenen die de boodschap daadwerkelijk aan de politiefunctionaris op straat moeten uitdragen.

Noot 10 Het opleggen van een taakstraf door het OM wordt officiersmodel genoemd.

Noot 11 Bij ernstige zaken kan de officier van justitie de jeugdige voorgeleiden aan de rechter-commissaris. Die kan beslissen of de jeugdige wordt vastgehouden tot de zaak bij de kinderrechter wordt behandeld.

- ***Zittingscapaciteit***

In overleg met het parket is gewerkt aan een betere afstemming tussen het aantal zaken dat voorkomt en de zittingscapaciteit. Dit heeft ertoe geleid dat extra zittingscapaciteit is gecreëerd. Echter deze extra capaciteit richt zich voornamelijk nog op de enkelvoudige kamer. Immers bij de meervoudige kamer is de organisatie gecompliceerder.

Functioneren van het APJ

Voor het APJ geldt dat het functioneren het afgelopen jaar sterk is verbeterd. In Alkmaar was de onderlinge verhouding tussen het APJ en het AJB (Arrondissements Justitieel Beraad) onduidelijk. Deze onduidelijkheid drukte een negatief stempel op het functioneren van het APJ. Door de druk vanuit het projectbureau heeft het AJB zich positiever opgesteld ten aanzien van het APJ. Het belang van het versnellen van de doorlooptijden en de functie van het APJ daarin wordt nu ook door het AJB gedeeld. Dit maakte mede mogelijk dat er een beleidsmedewerker is aangetrokken die zowel zitting heeft in het AJB als in het APJ, waardoor de communicatie en overdracht gestroomlijnd is en de taken en verantwoordelijkheden nu helder zijn. Daarnaast heeft de ZM besloten dat er ten minste één rechter bij het APJ betrokken blijft. Dit om de juridische kwaliteitsbewaking te bewerkstelligen.

Gerealiseerde verbeteringen informatiepositie

- ***Invoering sturingsinstrument voor de politie***

De politie Alkmaar heeft een digitaal sturingsinstrument ontwikkeld. Dit houdt in dat de doorlooptijden per jongere worden bijgehouden. Door de overzichten te bestuderen, die gegenereerd worden, heeft de groepschef de mogelijkheid om gericht te sturen op zaken die in de 'rode fase' dreigen te komen. Hoge prioriteit geven aan de administratieve handelingen (en dus iemand vrij plannen van de straat) is een goed werkend middel.

- ***Jeugdmonitor***

In het arrondissement Alkmaar is een jeugdmonitor vervaardigd dat als sturingsinstrument wordt gehanteerd in het APJ. In deze monitor worden de doorlooptijden per ketenpartner weergegeven. De verschillende ketenpartners zijn verantwoordelijk gesteld om de eigen cijfers per twee maanden aan te leveren. Op deze manier wordt de jeugdmonitor als sturingsinstrument gebruikt om de ketenpartners op de resultaten aan te kunnen spreken.

- ***Doorlooptijden als instrument***

Bij de verschillende ketenpartners worden de cijfers rond de doorlooptijden tevens intern als instrument ingezet. Het OM en de ZM bespreken de cijfers tijdens het gezamenlijke jeugdoverleg. De actuele doorlooptijdencijfers van de politie worden door de portefeuillehouder Jeugd in het Regionaal Managementteam ingebracht.

Bijdrage vanuit het projectbureau

Op basis van de gesprekken, gevoerd met drie ketenpartners, is naar voren gekomen dat de belangrijkste bijdrage vanuit het projectbureau zich bevindt op het gebied van het bewustwordingsproces. De aandacht voor jeugd is toegenomen en het bewustzijn van het belang van de doorlooptijden is in de verschillende ketenorganisaties vergroot. Dit is volgens de respondenten echter niet alleen de verdienste van de landelijke aandacht vanuit het projectbu-

reau. De stimulerende werking vanuit het projectbureau heeft het denken over de aanpak van de versnelling van de doorlooptijden gescherpt. Het projectbureau heeft daarnaast bijgedragen aan een toegenomen inzicht rond de aanpak van doorlooptijden. Echter het op maat toepasbaar maken van nieuwe ideeën in het eigen arrondissement, is volgens respondenten de verdienste geweest van de ketenpartners. Het inzichtelijk maken van wat er landelijk in ontwikkeling was en het communiceren van de uiteenlopende werkwijzen is als ondersteuning ervaren.

Voorts kan geconcludeerd worden dat de activiteiten van het projectbureau zich voornamelijk hebben gericht op het managementniveau van de verschillende organisaties. Er is geen directe steun ervaren bij de ontwikkeling of implementatie van concrete verbetervoorstellen. Het bewustwordingsproces rond het belang van de doorlooptijden bij de overige medewerkers is eerder tot stand gekomen door de inzet en consequenties van de getroffen eigen maatregelen.

Kortom, de activiteiten van het projectbureau hebben een positief en stimulerend effect gehad voor het arrondissement Alkmaar. Het heeft een goede impuls gegeven aan de wijze waarop de versnelling van de doorlooptijden aangepakt ging worden. Echter, concrete sturing vanuit het projectbureau gericht op de afzonderlijke ketenpartners wordt gemist en daardoor de bijdrage niet hoog gewaardeerd.

Verdere mogelijke verbeteringen

Het arrondissement Alkmaar is zeer goed op weg om de verbeteringen die zijn aangebracht ten aanzien van de versnelling van de doorlooptijden structureel te borgen. Het APJ functioneert goed en de mogelijke rol van het projectbureau wordt in deze fase zeer bescheiden opgevat.

Toch bestaan met betrekking tot de versnelling van de doorlooptijden op bepaald terrein nog een aantal knelpunten. Het projectbureau kan wellicht bij een aantal genoemde punten nog een rol spelen.

- ***Rol van gemeente in APJ***

Binnenkort wordt het APJ uitgebreid met de gemeente. Behoeft bestaat aan landelijke richtlijnen om de gemeente in te bedden in het overleg. Aspecten met betrekking tot de rol, taken en verantwoordelijkheden, privacywetgeving verdienen daarin onder meer aandacht.

- ***Landelijk Overdrachtsformulier***

Binnenkort zal gewerkt worden met het nieuwe landelijk overdrachtsformulier. Het doel van de invoering van dit nieuwe formulier is om het aantal administratieve handelingen te beperken. Verwacht wordt dat het effect teleurstellend zal zijn. Immers het verschil tussen het nieuwe overdrachtsformulier en het oude MMM formulier is te verwaarlozen. De behoefte bestaat aan een herziening van het landelijk overdrachtsformulier, zodanig dat het oorspronkelijke doel (afname van administratieve handelingen) meer tot uiting komt.

- ***Executietraject***

Er bestaat behoefte aan meer aandacht voor het executietraject in relatie tot de doorlooptijden. Binnen de keten heeft het executietraject nog te weinig prioriteit. Vanuit de jongere gezien is dit natuurlijk wel bepalend voor de beleving van de doorlooptijden en het effect van de sanctie. In het project verkorting doorlooptijden worden momenteel cijfers rond het executietraject niet expliciet meegenomen.

- ***Samenwerking met de FPD (Forensisch Psychiatrische Dienst)***

Voor de rechtbank geldt dat er vertraging in de doorlooptijden optreedt indien de FPD ingeschakeld wordt. Dit is nodig in het kader van een psychologisch of psychiatrisch onderzoek (P.O.) dat plaats moet vinden. Voor de FPD geldt dat het tijd kost om de juiste specialist aan de jongere te koppelen. Hierdoor leidt het laten uitvoeren van een PO vaak tot vertraging. De behoefte om deze vertraging te kunnen beperken is aanwezig.

- ***Juridische kaders***

De behoefte bestaat aan meer juridische kaders waarin de mogelijkheden van lik op stuk beleid afgetast zouden kunnen worden. Het spanningsveld tussen de praktische ideeën vanuit jeugdreclassering en gezinsvoogdij-instellingen botsten soms met de juridische kaders. De discussie tussen kwantiteit van de justitiële interventie en de snelheid van de interventie komt dan centraal te staan.

Borging

Van belang is om de effecten van de verbeteringen die zijn doorgevoerd structureel terug te kunnen vinden in de doorlooptijden. Alkmaar doet het volgende met het oog op borging:

- ***Jeugdmonitor***

Binnen het APJ wordt de jeugdmonitor onder andere als borgingsinstrument ingezet. Hierbij wordt speciaal aandacht besteed aan de instroom van zaken, waardoor deze bij de ketenpartners inzichtelijk wordt. Aan de hand hiervan worden verklaringen gezocht voor het in de cijfers 'verdwijnen' van zaken. Gebleken is dat IVS zaken bijvoorbeeld niet allemaal terechtkomen bij de RvdK. Tevens krijgen pieken in de instroom aandacht en wordt gezocht naar middelen om deze te onderdrukken en op elkaar af te stemmen.

- ***Jeugdoverleg***

Door het overleg tussen OM en ZM blijft de aandacht op jeugd en de doorlooptijden gevestigd. Het komt de samenwerking en afstemming van de zaken ten goede.

- ***Belang van de cijfers***

De doorlooptijden zullen structureel in het management team besproken worden.

Amsterdam

Vertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming, het OM en de ZM zijn in het arrondissement Amsterdam gesproken.

Gerealiseerde organisatorische veranderingen

Allereerst worden hier kort drie initiatieven toegelicht omdat deze bepalend zijn voor het arrondissement ten aanzien van de doorlooptijden en het opstellen van aansluitenden maatregelen.

Ten eerste zijn in Amsterdam de zogenoemde jeugdhoppers (politieparketsecretarissen) ingevoerd. De jeugdhopper staat onder mandaat van de hoofdofficier en beoordeelt ter plaatse alle binnenkomende jeugdzaken. De jeugdhopper kan een taakstraf opleggen tot 40 uur. De jongeren worden nadat zij zijn aangehouden direct geïnformeerd over de opgelegde straf.

Een tweede al bestaand initiatief is het JiB (justitie in de Buurt). In Amsterdam bestaan momenteel vijf JiB's waar de RvdK, de Reclassering, Bureau Halt en Stichting Slachtofferhulp bij betrokken zijn. Het OM heeft een faciliterende en coördinerende rol. Het primaire doel van het JiB bestaat uit het vergroten van de veiligheid in de buurt. Doordat de samenwerking en sturing tussen de partners bevordert wordt zal dit een positieve weerslag hebben op de snelheid van de justitiële interventie. In het casuïstiekoverleg (niet te verwarren met het casusoverleg) dat daar plaatsvindt staat de jongere (persoon) centraal in plaats van het strafbare feit (zaak).

Ten slotte wordt in Amsterdam gewerkt met zogenaamde Hamertjesmodel. Dit houdt in dat een taakstraf al gedurende de schorsing van de voorlopige hechtenis kan worden geëxecuteerd. Dit betekent dat de executiedatum kan liggen voor de datum waarop de taakstraf formeel wordt afgehamerd.

De volgende maatregelen gericht op het versnellen van de doorlooptijden zijn genomen tijdens de projectperiode:

- **SixSigma project**

Het SixSigma project is gericht op het versnellen van de doorlooptijden. Een projectteam vanuit het parket, bestaande uit twee medewerkers en een externe projectmanager, houdt zich onder andere bezig met de inventarisatie van knelpunten rond de doorlooptijden, het doen van verbetervoorstellen en het opzetten van een geïntegreerd databasesysteem. Dit systeem wordt zo opgezet dat cijfers ten aanzien van doorlooptijden voor de gehele keten gegenereerd kunnen worden.

- **JOT**

Op 1 mei 2001 is in Amsterdam-West, bij het politiebureau Meer en Vaart, het Jongeren Opvang Team van start gegaan. Dit experiment is mede mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van de gemeente. Het team bestaat uit medewerkers van politie Amsterdam-Amstelland, parket Amsterdam, de westelijke stadsdelen, de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg Amsterdam. Betrokken instanties worden nu tegelijkertijd ingeschakeld, waardoor er sprake is van een snelle justitiële reactie. Voor de nodige uitwisseling van informatie tussen de verschillende organisaties is een privacyreglement opgesteld. In de toekomst zullen de JOT's zich waarschijnlijk gaan uitbreiden. Dit biedt mogelijkheden voor het arrondissement Amsterdam om het casusoverleg aan op te hangen. Het arrondissement Amsterdam is nog bezig om te kijken hoe de mogelijkheden van het JOT gecombineerd kunnen worden met de functie van het casusoverleg, zodanig dat dit ook mogelijk is voor het gehele arrondissement.

- **Zittingscapaciteit**

Halverwege 2001 is een start gemaakt om de achterstand van jeugdzaken weg te werken. Op basis van de liggende voorraden van zaken (dat waren er destijds 500) is voorgesteld om op jeugdzaken meer rechters in te zetten. Begin 2002 zijn 17 rechters bijgeschoold om naast de dagelijkse werkzaamheden ook jeugdzaken te kunnen behandelen. Verder zijn extra secretarissen ingezet. Sinds twee maanden is de gewenste capaciteit bereikt met als gevolg dat het aantal enkelvoudige zittingen met 25% kan worden verhoogd en het aantal meervoudige zittingen met 20%. Vanuit het OM wordt duidelijk een verbetering opgemerkt.

- **Centraal appointeringsbureau**

Er is beter zicht gekomen op het aanbod van zaken vanuit het OM. De zes teams van het OM geven centraal weer hoeveel jeugdzaken zij aanleveren. De zaken worden door het centraal appointeringsbureau op zitting gezet.

- **Plan van aanpak RvdK**

In de zomer van 2002 is er door een projectgroep vanuit de vestiging een plan van aanpak geschreven gericht op het verkorten van de doorlooptijden. Eind september is het projectplan goedgekeurd en wordt begonnen met de implementatie. Doordat de teams zelf betrokken zijn geweest bij het opstellen van het plan van aanpak is het draagvlak voor het versnellen van de doorlooptijden toegenomen. De inventarisatie die heeft plaatsgevonden per functiegroep heeft daarbij tot belangrijke inzichten geleid. De volgende aspecten hebben in het verbetervoorstel aandacht gekregen:

- Uitnodigingsdiscipline;
- Samenwerking tussen regiopartners;
 - Capaciteitstekort/ vervanging bij ziekteverzuim/ verlof;
 - Gebruik outlook, plannen van afspraken.

Functioneren APJ

Ten tijde van de start van het project verkorting doorlooptijden functioneerde het APJ (Amsterdam) niet optimaal. De richtlijnen vanuit het projectbureau hadden voor het APJ voornamelijk een activerende en stimulerende functie. Hierdoor is het 'ketendenken' op positieve wijze gestimuleerd. De richtlijnen hebben tevens een bijdrage geleverd aan verbetering van de onderlinge verhouding tussen het APJ en het AJB. De heldere beschrijving van de verhouding van het APJ tot het AJB heeft voor extra duidelijkheid gezorgd. Momenteel maakt een beleidsmedewerker van het OM deel uit van beide gremia, waardoor de communicatie verbeterd is. Voor het arrondissement Amsterdam kan geconcludeerd worden dat de richtlijnen op het juiste moment zijn gecommuniceerd.

De ZM is sinds september 2002 deel gaan uitmaken van het APJ. Voor de ZM is het daarbij van belang dat ze niet betrokken wordt bij de bepaling van het beleid van het OM. Immers dat tast de onafhankelijke positie van de ZM aan. In overleg met de ketenpartners is deze voorwaarde duidelijk naar voren gebracht. Mochten beleidsinhoudelijke zaken toch onderwerp van gesprek worden dan staat het de ZM vrij om de vergadering te verlaten. Een en ander is conform de aanbevelingen van de Raad voor de Rechtspraak.

Gerealiseerde verbeteringen informatiepositie

- ***SixSigma project***

Door het al eerder genoemde SixSigma project zal het arrondissement in de nabije toekomst beschikken over een geïntegreerd datasysteem om de doorlooptijden te kunnen volgen. Hierbij zijn de directe ketenpartners betrokken. Het is de bedoeling dat met dit systeem een zaak gevolgd kan worden vanaf het moment van binnenkomst bij de politie tot aan de eindafdoening. Hiertoe is men een pilot gestart in district 6 en 8 in Amsterdam West.

- ***Doorlooptijden als instrument***

De beschikbare cijfers met betrekking tot de doorlooptijden worden besproken in het APJ. Hierdoor worden de cijfers van de verschillende ketenpartners inzichtelijk en transparant en is het mogelijk om elkaar aan te spreken op deze cijfers. De cijfers wordt tevens besproken in het overleg tussen het OM en de ZM. In dit overleg wordt ook specifiek gekeken naar de prestaties van beide partners. Voor de ZM is het nog niet mogelijk om specifieke gegevens over het functioneren van de rechtbank te verkrijgen. Hier wordt hard aan gewerkt.

Bijdrage vanuit het projectbureau

De activiteiten van het projectbureau hebben er in de eerste plaats toe bijgedragen dat de ketenpartners meer prioriteit zijn gaan toekennen aan het verkorten van doorlooptijden. Daarnaast heeft het projectbureau gecommuniceerd dat het verkorten van de doorlooptijden een gezamenlijke opdracht is. Dit heeft ertoe geleid dat de verschillende ketenpartners kritisch naar de knelpunten van de eigen organisatie zijn gaan kijken. Er zijn verbetervoorstellen ingediend en uitgevoerd, waardoor de onderlinge samenwerking duidelijk verbeterd is, partners betrokken zijn en er goede relaties zijn opgebouwd. Kortom, het projectbureau heeft er volgens de respondenten mede toe bijgedragen dat het 'ketendenken' in Amsterdam een positieve impuls heeft gekregen.

De aanbevelingen die door het projectbureau zijn gedaan, vinden de geïnterviewden algemeen van aard, waardoor deze aan de eigen situatie aangepast moesten worden. De bijdrage van het projectbureau wordt in Amsterdam meer beschouwd als vinger aan de pols dan als concrete ondersteuning op maat.

Verdere mogelijke verbeteringen

Het arrondissement Amsterdam heeft een start gemaakt met het nemen van een aantal maatregelen om de versnelling van de doorlooptijden positief te kunnen beïnvloeden. De implementatiefase is ingezet, waarbij recht gedaan wordt aan de specifieke situatie van Amsterdam en het aanwezige draagvlak. Dit bepaalt mede het tempo van het implementatietraject. Hierbij wordt verder geen rol gezien voor het projectbureau.

Ondanks de hierboven geschetste situatie worden nog een aantal aandachtspunten genoemd die mogelijk in de toekomst aandacht verdienen van het projectbureau.

- **Wetstechnische zaken**

De ZM heeft opgemerkt dat er weinig aandacht vanuit het projectbureau is geweest voor de wetstechnische zaken die verkorten van doorlooptijden belemmeren; zo is snelrechtspraak juridisch alleen mogelijk voor jongeren die uit het buitenland komen. Aandacht vanuit het projectbureau rondom de juridische speelruimte zou door de ZM gewaardeerd worden.

- **Meer landelijke sturing**

Als extra stimulans zou het landelijk projectbureau de diverse partijen directer kunnen aanspreken op voorgestelde plannen; de ketenpartners meer prikkelen.

- **Combinatie van straf- en zorgaspect**

Er wordt nagedacht over een goede wijze om de JIB's en de JOT's te kunnen integreren om te komen tot een goed georganiseerd casusoverleg. Hierbij staat de combinatie van het straf- en zorgaspect centraal. Dit heeft enerzijds te maken met de wijze waarop de netwerken en samenwerkingsverbanden georganiseerd zijn en dus wie er aan het overleg moet deelnemen. De politiedistricten lopen bijvoorbeeld niet synchroon met de wijze waarop de zorg georganiseerd is (meer gericht op de stadsdelen). Anderzijds moet gekeken worden naar de mogelijkheden van de privacy-wetgeving. Immers vertrouwelijke informatie van justitiële partners kan niet zondermeer worden besproken met niet-justitiële partners. Kortom, integratie van de twee initiatieven heeft juridische gevolgen.

- **Sjabloon monitor**

Het ontwikkelen van een sjabloon waarlangs een monitor opgezet/ ontwikkeld kan worden is als behoefte naar voren gebracht. Hierin zouden de doorlooptijden bijgehouden kunnen worden van de verschillende ketenpartners. De bespreking hiervan zou in het APJ kunnen plaatsvinden.

Borging

- **Werkprocessen**

Voor een groot gedeelte zijn de getroffen maatregelen geïntegreerd in de werkprocessen van de verschillende ketenpartners.

- **Prioriteit jeugdzaken bij ZM**

In 2003 zullen doorlooptijden van jeugdzaken hoge prioriteit behouden. Dit is vastgelegd in de jaarplannen van de ZM in Amsterdam. Doordat de ZM met een capaciteitstekort te maken heeft, wordt het in de toekomst moeilijker om deze prioriteit voor jeugd te handhaven. Voorkomen dat er opnieuw achterstanden/ wachtstapels ontstaan, blijft het primaire doel.

Breda

Gesproken is met een vertegenwoordiger van de Raad voor de Kinderbescherming, het OM en Bureau Halt.

Gerealiseerde organisatorische veranderingen

- ***Veiligheidshuis***

In Tilburg is het eerste Veiligheidshuis recent van start gegaan dat drie tot vier ochtenden geopend is. De deelnemende partijen werkten in Tilburg al langer samen in drie projecten: PPS/SOL (de politieparketsecretaris en de secretaris op locatie), CRJ (coördinatie risicojeugd) en SDA (stelselmatige daderaanpak). Deze projecten hebben nu gezamenlijk onderdak gevonden in het veiligheidshuis. Dagelijks worden de politiecontacten van risicojeugd gescreend en is er periodiek overleg tussen de partners. Het resultaat is een snellere behandeling, zowel preventief als repressief, van zaken waarbij jongeren betrokken zijn. Een belangrijk onderdeel is het overleg risicojongeren (ORJ), waarin alle minderjarigen besproken worden die in contact zijn gekomen met de politie.

- ***Casusoverleg***

In het arrondissement Breda is het ORJ (overleg risicojongeren) in alle districten ingevoerd. Dit overleg is afgeleid van het voormalige JWO (Jeugdige Wetsovertreders Overleg), waarbij het ORJ meer de preventieve kant benadrukt. Tijdens dit ORJ vindt geen afdoeningsbeslissing plaats. In het Veiligheidshuis in Tilburg functioneert het ORJ wel als casusoverleg en wordt er wel een afdoeningsbeslissing genomen. Momenteel wordt naar aanleiding van de brief van de projectgroep de vraag gesteld hoe het ORJ 'oude stijl' doorontwikkeld kan worden naar de gewenste vorm van casusoverleg. Het idee is nu om het casusoverleg op te richten met daarbij de justitiële partners en daarnaast het JWO weer in te voeren voor het casuïstiek overleg, waar jeugdzorg bij betrokken is.

De wijze waarop het ORJ functioneert verschilt per district, maar opgemerkt kan worden dat de frequentie daarin cruciaal is. Dit betekent dat deelname aan het overleg, mits het op juiste wijze plaatsvindt veel tijd in beslag neemt. Vanwege grote onduidelijkheid ten aanzien van ieders verwachtingen van het overleg zijn taken en verantwoordelijkheden in een convenant vast gelegd. Momenteel wordt het ORJ positief gewaardeerd.

- ***Samenwerking OM - Rechtbank***

Het OM onderhoudt een goede relatie met de Rechtbank. Er zijn afspraken gemaakt met de Rechtbank en intern maatregelen genomen om zaken binnen 4 maanden op zitting te krijgen. Dit vergt een goede planning van zowel OM als Rechtbank. In goed overleg probeert de rechtbank flexibel in te spelen op de instroom van zaken vanuit het OM.

- ***Samenwerking Halt - Politie***

Bureau Halt is afhankelijk van de politie, zowel ten aanzien van de instroom als ten aanzien van de doorlooptijden. Om de instroom vanuit de politie te beïnvloeden is door een werkgroep het traject dat een jongere doorlopen moet inzichtelijk gemaakt. Er is onder andere een poster ontwikkeld waarin via een zogenaamd belastingschema het hele proces wordt weergegeven. Via muismatten en ander materiaal wordt aandacht geschonken aan jeugd. Daarnaast is met de politie afgesproken dat zodra de politiefunctionaris in functie de haltverwijzing doorstuurt naar het bedrijfsprocesbureau dit tegelijk faxt naar Bureau Halt. Steekproefsgewijs controleert Bureau Halt de periode tussen het faxmoment en het moment dat het bedrijfsbureau de melding doorstuurt. Het blijkt dat in veel gevallen deze periode te lang is.

Bureau Halt Breda neemt jaarlijks contact op met de politie en men stelt dan van tevoren gezamenlijk streefcijfers op. Deze streefcijfers hebben betrekking op het aantal zaken dat binnen de vijf dagen wordt aangeleverd. Aan het eind van het jaar belooft Bureau Halt Breda ieder politiebureau dat de vooraf vastgestelde streefcijfers haalt met een taart. Enerzijds wordt de Haltafdoening onder de aandacht gebracht bij de politiefunctionarissen. Anderzijds biedt dit de mogelijkheid om aan de hand van het wel of niet behalen van de streefcijfers knelpunten bespreekbaar te maken.

- ***Werkwijze Halt***

Door het project verkorting doorlooptijden is de werkwijze van Bureau Halt Breda gewijzigd. Gekozen is voor de volgende aanpak: zaken die binnen de normtijd binnenkomen worden door Halt ook snel opgepakt. Zaken waar de politie lang over heeft gedaan, (en waarbij de normtijd toch al niet meer gehaald kan worden) krijgen geen hoge prioriteit. Op deze manier worden de doorlooptijden positief beïnvloed. Halt heeft daarnaast besloten om zaken te weigeren, die veel te laat (buiten de gestelde norm) bij Halt binnenkomen.

- ***Flexibele inzet personeel Raad***

Een groot knelpunt voor de raadsvestiging Breda bestond uit de krappe personele bezetting. Raadsonderzoekers vanuit de raadsvestiging Den Bosch zijn aangetrokken om de wachtstapels weg te werken.

Functioneren APJ

De werkwijze van het APJ stemde in het arrondissement Breda overeen met de algemene richtlijnen die vanuit het projectbureau zijn aangedragen. De richtlijnen zijn niet gebruikt om het APJ daadwerkelijk vorm te geven of te wijzigen, aldus de respondenten.

Ondanks de richtlijn met betrekking tot het AJB is in Breda de onderlinge verhouding en taakafbakening tussen het APJ en het AJB nog niet uitgekristalliseerd. De taken en verantwoordelijkheden dienen nog helder vastgelegd te worden, waarbij de vraag welke partners wanneer op welk niveau mee kunnen praten daarin nog centraal staat.

De samenstelling van het APJ is de afgelopen periode gewijzigd. Het APJ is uitgebreid met de ZM, waardoor het belang van jeugdzaken benadrukt wordt. De aandacht voor alternatieve straffen (leer en werkstraffen) lijkt te zijn toegenomen. Daarnaast is het APJ uitgebreid met een vertegenwoordiger van Den Heijacker (DJI). Vanuit het OM is een medewerker Planning en Control toegevoegd. Doordat deze medewerker voorafgaande aan de vergadering voorbereidende werkzaamheden uitvoert en daarbij een sturende rol heeft, verlopen de bijeenkomsten efficiënter en zijn meer inhoudelijk van aard dan voorheen. Immers, deelname aan het APJ wordt door de leden gecombineerd met de dagelijkse werkzaamheden. Dit heeft er in het verleden toe geleid dat deelname aan het APJ niet bij elk lid gelijke prioriteit kende. Door de inzet van de nieuwe medewerker is dit voor een groot deel ondervangen.

Gerealiseerde verbeteringen informatiepositie

Door de respondenten wordt aangegeven dat er kennisgenomen wordt van de cijfers die beschikbaar worden gesteld door het projectbureau. Daarnaast verspreidt elke ketenpartner intern de eigen gegevens. In Breda wordt daarnaast geen gezamenlijk sturingsinstrument gehanteerd.

Voor de afzonderlijke Halt-bureaus geldt dat zij in het begin niet in de doorlooptijdscijfers van het projectbureau zijn meegerekend. Later is dit gewijzigd. Mede hierom berekent Bureau Halt Breda voor zichzelf de cijfers en volgt met belangstelling de prestatie van de politie aan de hand van de cijfers van het projectbureau.

Bijdrage vanuit het projectbureau

Het arrondissement Breda had voordat het projectbureau was opgericht al aandacht voor het versnellen van de doorlooptijden. Door de landelijke aandacht en de bijdrage van het projectbureau zijn ook de ketenpartners in Breda bewuster met de doorlooptijden aan de slag gegaan. Het inzichtelijk maken van de werkwijze en projecten van ketenpartners uit het land is positief gewaardeerd, maar heeft er niet toe geleid dat ideeën zijn overgenomen.

Daarnaast wordt de werkwijze van het projectbureau duidelijk gewaardeerd. De ketenpartners zijn zelf verantwoordelijk gesteld voor de implementatie van de verbetervoorstellen. Bovendien is het arrondissement voldoende ruimte geboden om de eigen plannen door te voeren en om zelf de knelpunten aan te dragen.

De bijdrage vanuit het projectbureau ten aanzien van het functioneren van het APJ wordt in Breda beperkt gewaardeerd. Een gerichte aanbeveling waarin ingegaan zou worden op de rol van de gemeente in het APJ is door respondenten gemist. In Breda maakte de gemeente al deel uit van het APJ. Echter niet alle grote gemeenten zijn in het APJ vertegenwoordigd, wat door enkele ketenpartners als gemis wordt ervaren. De laatste ontwikkeling in het APJ betreft echter ook de rol van de gemeente. Naar aanleiding van de brief van PG's zijn er plannen om het APJ qua opzet te reorganiseren en terug te keren naar de kernactiviteiten. De externe partners, zoals bijvoorbeeld de gemeente zullen dan ééns per jaar participeren, omdat hun rol in deze vorm beperkt blijft. Deze situatie is nog niet gerealiseerd.

Bureau Halt brengt naar voren dat het projectbureau een extra impuls heeft gegeven aan Halt Nederland om de doorlooptijden centraal te stellen. Echter de afwezigheid van een direct sanctiemiddel maakt dat de inzet voor het versnellen van de doorlooptijden bij de afzonderlijke Halt-bureaus wel een vrijblijvend karakter behoudt.

Verdere mogelijke verbeteringen

- ***Monitor functioneren APJ***

Omdat de APJ's in ontwikkeling zijn wordt als suggestie naar voren gebracht om het functioneren van de APJ's landelijk te monitoren. Op deze manier is een lichte sturing mogelijk zodat er een zekere vorm van uniformiteit kan ontstaan.

- ***Kwantitatieve versus kwalitatieve beoordeling***

Door het project verkorting doorlooptijden is de nadruk gelegd op de cijfers. Als aanvulling zou een monitor, waarin elk arrondissement aan bod komt meer gericht op het proces en de kwaliteit een goede aanvulling zijn.

Borging

- ***Koers APJ***

De koers die is ingezet in het APJ wordt vastgehouden. Hierdoor blijft er aandacht voor de doorlooptijden.

- ***Personeelsuitbreiding bij de Raad***

Binnen de raadsvestiging Breda is het team structureel uitgebreid met extra personeel.

Zutphen

Gesproken is met een vertegenwoordiger van de Politie, het OM en Halt.

Gerealiseerde organisatorische veranderingen

- ***Jeugcriminaliteits Preventie Team 'LINK'***
In dit team worden alle jongeren tot en met 24 jaar besproken die in het werkgebied van het politiedistrict een strafbaar feit hebben gepleegd. In LINK participeren Politiedistrict Noordwest-Veluwe, OM Zutphen, RvdK Zutphen, Jeugdreclassering Gelderland, Buro Halt Stedendriehoek, Reclasering Apeldoorn en Verslavingszorg. De Stuurgroep LINK komt eenmaal per zes weken bijeen en heeft een strategische functie gericht op het samenwerkingsverband. Dit heeft geresulteerd in een 'Protocol LINK', waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de ketensamenwerking zijn vastgelegd. Het project kent een looptijd van drie jaar.
- ***Aanmeldingsformulier LINK***
Dit formulier vervangt het formulier voor de RvdK, is voldoende voor de afdoening van zaken door het OM, wordt gebruikt voor meldingen aan HALT en bevat extra vragen voor het vergaren van beleidsinformatie. Het formulier bestaat uit twee a-viertjes en heeft als doel om de overdracht tussen de ketenpartners te verbeteren en de administratieve handelingen van de politie in te perken.
- ***Werkwijze Halt***
De werkwijze is in de Halt-bureaus van de Stedendriehoek aangepast, zodanig dat er nu één gesprek met de jongere en zijn/haar ouders plaatsvindt. In de oude situatie vonden meerdere gesprekken plaats. Nu wordt er pas een vervolggesprek gepland als in het eerste gesprek daarvan de noodzaak blijkt. Het idee dat de kwaliteit van Halt voornamelijk in de gesprekken lag besloten verschuift langzaam. Het lik op stuk reageren wordt ook steeds meer als kernkwaliteit van Halt beschouwd.
- ***Organisatie Halt - BJZ***
Halt Stedendriehoek is het eerste Provinciale Halt-bureau dat onder Bureau Jeugdzorg (BJZ) is onder gebracht. Samen met de jeugdreclassering vallen zij onder de strafunit van BJZ. Deze vernieuwde situatie heeft tot een vorm van ontschotting geleid tussen Halt en de jeugdreclassering. Het blijkt dat er overeenkomstige knelpunten bestaan waar gezamenlijk naar oplossingen kan worden gezocht. Het besef dat beide organisaties in hetzelfde traject zitten, de één weliswaar aan de voorkant en de ander aan de achterkant, is doorgedrongen.
- ***Casus-plus overleg***
In de helft van het arrondissement is het casus plus overleg ingevoerd. In de andere helft wordt hier nog aangewerkt. In dit casus-plus overleg zit naast politie, OM en RvdK ook de jeugdreclassering, bureau Halt, verslavingszorg en de volwassenreclassering. Die laatste partij is daarbij gevoegd omdat in het overleg jongeren centraal staan in de leeftijd tot 23 jaar.
- ***Procesmatig werken (OM)***
Bij het OM wordt gewerkt aan een procesbeschrijving, waarin termijnen worden aangegeven voor de verschillende activiteiten. Door deze procesbeschrijving worden inefficiënte handelingen inzichtelijk gemaakt en kunnen verbetervoorstellen gedaan worden om een optimaal werkproces te bewerkstelligen. Door deze interne afspraken kan termijnbewaking worden bevorderd.

- **Zutphens Snelrecht Model (ZSM)**

In het arrondissement Zutphen is in het voorjaar 2002 het Zutphens Snelrecht Model (ZSM) ingevoerd. Dit houdt in dat jongeren op het politiebureau na een screening door de politie te horen krijgen of ze voor de kinderrechter moeten verschijnen, een geldboete moeten betalen of een taakstraf moeten uitvoeren.

Functioneren APJ

Het APJ in Zutphen bestaat nu zo'n anderhalf jaar. De bijdrage vanuit het projectbureau in de vorm van de richtlijnen voor het APJ is ter harte genomen. Dit met het gevolg dat het APJ conform de richtlijnen is opgesteld. Het projectbureau is stimulerend geweest voor de ontwikkelingen binnen het APJ. De ZM is niet aanwezig bij de bijeenkomsten van het APJ. De kinderrechter wordt echter via de stukken van het APJ op de hoogte gehouden. Bij het Arrondisementaal Justitieel Beraad (AJB) is de ZM wel vertegenwoordigd. De ketenpartners zijn bereidwillig om zich gezamenlijk in te zetten voor de versnelling van de doorlooptijden.

Hierbij dient wel een kanttekening geplaatst te worden. Door de landelijke aandacht voor het project verkorting doorlooptijden is volgens de respondenten sterk de nadruk komen te liggen op slechts één kwaliteitsaspect van de justitiële interventie; de doorlooptijden. De functie van het APJ is breder dan alleen de verkorting van doorlooptijden. Juist door de eenzijdige insteek van het projectbureau richting de APJ's ontstaat het spanningsveld tussen kwaliteit van de justitiële interventie en de snelheid van de interventie. Om kwaliteit te kunnen garanderen is een bredere aanpak nodig.

Gerealiseerde verbeteringen informatiepositie

De cijfers vanuit het projectbureau worden intern, maar ook extern gebruikt. Het is een goed middel voor de verschillende ketenpartners om elkaar op prestaties te kunnen aanspreken. Aangezien het arrondissement Zutphen tot de slechts presterende arrondissementen behoort is het arrondissement wel gemotiveerd om zich uit deze positie te werken.

Bijdrage vanuit het projectbureau

De bijdrage vanuit het projectbureau is door de respondenten over het algemeen positief gewaardeerd. De aandacht vanuit het projectbureau voor het verkorten van de doorlooptijden heeft de ketenpartners in Zutphen aan het denken gezet en positief geprikkeld. Door de druk die daarbij uitgeoefend is op de managementteams van de ketenpartners heeft het verkorten van de doorlooptijden langzaam een gezamenlijk karakter gekregen. Ook hier geldt dat de bijdrage vanuit het projectbureau gericht op het management, niet altijd even snel is ingedaald in de organisatie. Hierbij blijft, en dat is vooral naar voren gebracht door de politie, de aandacht en het belang dat aan de doorlooptijden gehecht wordt nog te veel afhankelijk van personen.

Daarnaast is een aantal aanbevelingen richtinggevend geweest voor de wijze waarop veranderingen zijn doorgevoerd. Sommige aanbevelingen hadden echter meer een algemeen karakter of voldeden niet aan de situatie zoals die zich in Zutphen voordeed. Het inzichtelijk maken van de knelpunten bij de ketenpartners in het land is als positieve bijdrage gewaardeerd.

Verdere mogelijke verbeteringen

- ***Zaakdossiers versus persoonsgebonden dossiers***

Zaken waar meerdere verdachten bij betrokken zijn worden door de politie met het oog op de doorlooptijden vaak als knelpunt ervaren. Het opmaken van het dossier vergt veel tijd, omdat pas op het moment dat alle daders gehoord zijn het dossier kan worden afgesloten. Dit zijn zogenaamde zaakdossiers. Een werkgroep houdt zich bezig met het in kaart brengen van de voor- en nadelen van persoonsdossiers. Ingeval er meerdere verdachten betrokken zijn bij hetzelfde delict kan het dossier na het spreken van één persoon worden afgesloten en doorgestuurd. Het OM kan vervolgens zaken voegen en kan de persoonszaken apart op zitting laten komen.

- ***Redelijke instroom per arrondissement***

Er bestaat behoefte aan gegevens over de vraag wat een redelijke instroom (aantal zaken) per arrondissement is. Nu is de instroom van jeugdzaken te veel afhankelijk van het politiekorps en de aandacht van de individuele politiefunctionaris. De informatie over een redelijke instroom zou enerzijds gebruikt kunnen worden om de personele bezetting beter op de instroom te kunnen afstemmen. Hierdoor kan vertraging in doorlooptijden voorkomen worden en blijft de kwaliteit van de justitiële interventie gewaarborgd. Anderzijds kunnen deze instroomcijfers gebruikt worden als sturingsmiddel. Bureau Halt dient bijvoorbeeld 20 procent van het aantal jeugdzaken gemeld te krijgen (20% van de instroom). Indien richtlijnen rond een redelijke instroom bekend zijn kunnen afspraken gemaakt worden met de politie ten aanzien van het aantal Haltverwijzingen.

Borging

- ***Ketenbeschrijving***

Binnen het APJ is gewerkt aan een ketenbeschrijving. Dit betekent dat het hele traject dat de jongere moet doorlopen inzichtelijk is gemaakt. Tijdens elk APJ, waarin knelpunten worden besproken, wordt dit instrument gebruikt zodat precies duidelijk wordt waar deze knelpunten zich in de keten voordoen. Twee maal per jaar staat de ketenbeschrijving apart op de agenda, waarin gekeken wordt of deze aangepast moet worden.