

Evaluatie project verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtketen

B. van Dijk, Y. van Heerwaarden, P. van Amersfoort
Amsterdam, DSP-groep, 2003

Bestellingen: WODC, e-mail: S.van.Veen@minjus.nl / DSP-groep, tel. 020 6257537, fax 020 6274759, e-mail: dsp@dsp-groep.nl
Kenmerk: EWB 02.040

Samenvatting

Hoofdpijnen project

In opdracht van het WODC van het Ministerie van Justitie heeft een evaluatie plaatsgevonden van het project "Verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtketen". De probleemstelling van dit onderzoek luidt: In hoeverre is het project "Verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtketen" adequaat geweest in het bevorderen van het door de ketenpartners behalen van de gestelde doelen. Hoe kan verder worden gewerkt aan het realiseren van de normtijden gedurende de eindfase en na aHet project is voorjaar 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 2003floop van het project? de normtijden zoals gesteld door de Staatssecretaris van Justitie (de 'Kalsbeeknorm') in 80% van de zaken wordt gehaald.

Daarbij kunnen drie trajecten worden onderscheiden:

1. Jongeren die een Halt-afdoening krijgen: 80% van hen moet binnen 60 dagen met de Halt-werkzaamheden gestart zijn;
2. Jongeren wiens zaak door het OM worden afgedaan; 80% moet binnen 3 maanden zijn afgehandeld;
3. Jongeren die uiteindelijk voor de rechter moeten verschijnen: 80% moet binnen 6 maanden een vonnis toegewezen hebben gekregen.

Het project verkorting doorlooptijden wordt aangestuurd door een Topberaad waarin de betrokken organisaties op managementniveau vertegenwoordigd zijn. De uitvoering is in handen van een projectleider van het Ministerie van Justitie en een projectbureau, bestaande uit medewerkers (deelprojectleiders) afkomstig uit ketenpartners: OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming, Halt en Raad voor de Rechtspraak.

Hoofddoelstelling van het project is dat de ketenpartners de Kalsbeeknormen realiseren. In het projectplan wordt aangegeven langs welke lijnen deze doelstellingen gerealiseerd moeten worden:

1. De organisatorische en arrondissementale lijn:
 - o Verbeteren van de stroomlijning van (werk)processen binnen organisaties en tussen organisaties op arrondissementaal niveau.
 - o Verbeteren van de samenwerking tussen alle betrokken ketenpartners op arrondissementaal niveau.
2. De lijn van de informatievoorziening:
 - o Uniformeren en verhogen van de betrouwbaarheid van informatie, ten aanzien van de registratie, de onderlinge uitwisseling en de oplevering van operationele stuurgegevens;
 - o Landelijke periodieke rapportages over de gerealiseerde doorlooptijden per keten en per regio.

Centrale onderdelen in het project zijn de horizontale en verticale visitaties geweest. Tijdens de verticale visitaties hebben de deelprojectleiders de eigen achterban in de arrondissementen bezocht. De eerste ronde van bezoeken is gericht geweest op het benadrukken van het belang van het verkorten van de doorlooptijden, het inventariseren van good practices en knelpunten, en het doen van aanbevelingen voor te realiseren verbeteringen. De tweede en derde ron- de hebben vooral in het teken gestaan van voortgangsbewaking en inventari-satie van resultaten.

Als vervolg op de verticale visitaties zijn door het projectbureau ook 3 rondes van bezoeken (horizontale visitaties) afgelegd aan de Arrondissementale Platforms Jeugdcriminaliteit (APJ's). Binnen deze APJ's staan afstemming en samenwerking tussen de ketenpartners centraal. Daarnaast is het periodiek rapporteren over de gerealiseerde doorlooptijden gedurende de gehele projectperiode één van de kernactiviteiten van het projectbureau geweest. Er zijn tot dusver drie zogenoemde factsheets uitgebracht.

Er zijn drie instrumenten ingezet, die gericht zijn op het uniformeren en stroomlijnen van werkprocessen op arrondissementaal niveau: richtlijnen voor de inrichting en samenstelling van het APJ, het Justitieel Casusoverleg Jeugd (bedoeld om snel na het eerste verhoor een beslissing over de afdoening te kunnen nemen) en het Landelijk Overdracht Formulier (LOF), dat als basisinformatie voor het Justitieel Casusoverleg Jeugd moet dienen.

Hoofddoelstelling niet gerealiseerd, wel verkorting op doorlooptijden

Op basis van de cijfers van het projectbureau blijkt dat de hoofddoelstelling niet gehaald is; geen van de drie Kalsbeeknormen wordt gerealiseerd:

- Voor jongeren die een Halt-afdoening krijgen, geldt dat het percentage dat binnen 60 dagen met de Halt-werkzaamheden start, sinds 2001 weliswaar stijgt, maar dat met 60,9% over de eerste maanden van 2003de norm nog niet gehaald wordt. De voor Halt-bureaus geldende norm is 80% van de jongeren binnen 55 dagen aan de slag moeten zijn, wordt over de eerste vier maanden van 2003 met 77,1% dicht benaderd. Het probleem ligt hier dan ook duidelijk bij de politie, die er slechts voor 29,4% van de gevallen in slaagt de Halt verwijzing binnen 5 dagen na eerste verhoor rond te hebben.
- Voor de jongeren wiens zaak door het OM worden afgedaan, geldt dat er sprake is van een duidelijke progressie, maar dat de norm nog niet wordt behaald. Over de eerste vier maanden van 2003 ligt het percentage zaken dat binnen 3 maanden is beoordeeld ten behoeve van de afdoening door het OM op 62,0%.
- Voor jongeren die voor de rechter moeten verschijnen geldt dat het behalen van de Kalsbeeknorm nog lang niet in zicht is. In 2002 wordt 39,5% van het aantal zaken binnen 6 maanden wordt afgehandeld; in de eerste maanden van 2003 stijgt dit verder naar 44,3%.

Gelet op het feit dat de verkorting van de doorlooptijden in 2002 en de eerste maanden van 2003 sterker is dan in voorgaande jaren mag worden aangenomen dat het project heeft bijgedragen aan de gerealiseerde verkorting van de doorlooptijden.

Aan de voorkant van de keten vormen de prestaties van de politie een belangrijk struikelblok voor het realiseren van de normen. Daarbij speelt een rol dat de politie (met 25 regio's die niet centraal worden aangestuurd) moeilijk door een landelijke projectorganisatie te beïnvloeden is.

Een tweede belangrijk knelpunt is dat de Raad voor de Kinderbescherming nog tamelijk ver verwijderd is van de norm voor de uitvoering van het basisonderzoek.

Voor jongeren die voor de rechter moeten verschijnen speelt nog een derde vertragende factor een rol: de (afgeleide) norm voor het zittingsgereed maken wordt niet gehaald; daarbij kan worden aangetekend dat verkorting van doorlooptijden in dit traject afhankelijk is van stroomlijnen van administratieprocedures, verbetering van de afstemming tussen OM en ZM en het ter beschikking stellen van meer zittingscapaciteit voor jeugdzaken door de ZM.

Samenwerking en sturing

Om de doorlooptijden binnen de arrondissementen te verkorten zijn samenwerking en sturing essentieel. Uit de evaluatie blijkt dat zonder samenwerking initiatieven van individuele ketenpartners zelden erg effectief zijn. Een goed functionerend APJ is een belangrijke voorwaarde voor afstemming en samenwerking tussen ketenpartners.

De ervaringen in Alkmaar en Den Bosch laten zien dat het driestromenmodel (waarin er slechts drie mogelijkheden zijn een zaak af te doen: via Halt, via het officiersmodel of via voorgeleiden) een goed uitgangspunt voor samenwerking vormt. De combinatie met een Justitieel casusoverleg jeugd dat frequent bij elkaar komt zoals in Alkmaar en Dordrecht en waar de verdere gang van zaken rondom de afdoening volgens een van de drie modaliteiten afgestemd wordt, vormt een belangrijke sleutel tot succes bij het verkorten van doorlooptijden met name als het gaat om jongeren wiens zaak buiten de ZM wordt afgedaan.

Naast samenwerking is sturing essentieel. Inzicht in gegevens over doorlooptijden is in de eerste plaats voor de afzonderlijke ketenpartners van belang om binnen de eigen organisatie te sturen. In de tweede plaats kunnen de gegevens door de ketenpartners worden gebruikt om onderling afspraken te

maken en elkaar erop aan te spreken als uit de cijfers blijkt dat de afspraken niet gerealiseerd worden. In de geanalyseerde arrondissementen worden in Alkmaar, Den Bosch en Dordrecht de cijfers over doorlooptijden zowel door afzonderlijke partners als door partners onderling als sturingsinstrument gebruikt. Dit werpt ook duidelijk vruchten af.

Bijdrage project

Het project heeft een bijdrage geleverd aan het verkorten van de doorlooptijden:

- Het project heeft een stimulans betekend om binnen de arrondissementen meer aandacht aan het verkorten van doorlooptijden te gaan besteden.
- Verschillende initiatieven die op arrondissementaal niveau tot verkorten van doorlooptijden hebben geleid, zijn mede onder invloed van richtlijnen en adviezen van het projectbureau tot stand gekomen.
- Onder invloed van het project heeft vanuit het Parket-Generaal en het landelijk bureau voor de Raad voor de Kinderbescherming meer sturing plaatsgevonden om doorlooptijden bij parketten en vestigingen van de Raad te verkorten.

De volgende elementen zijn te benoemen als succesfactoren in de inrichting en werkwijze van het project:

- Een beperkte looptijd van het project in combinatie met een hoge urgentie toekenning aan het verkorten van doorlooptijden en een harde doelstelling.
- Een slagvaardige projectorganisatie; door middel van het Topberaad heeft het projectbureau toegang tot de machtcentra van de meeste betrokken organisaties. Ook de beperkte omvang en de samenstelling (met deskundigen uit het veld) van het projectbureau zijn succesfactoren.
- Een heldere verslaglegging zowel voor het Topberaad als de ketenpartners in het veld over de voortgang van de activiteiten van het projectbureau.
- Over het algemeen zijn door het projectbureau goede instrumenten ingezet.

Er kan ook een aantal kritische kanttekeningen bij de aanpak van het project worden geplaatst. De effectiviteit van het project had waarschijnlijk groter kunnen zijn als bij de uitvoering ervan meer rekening was gehouden met de fase waarin de arrondissementen zich in het verbeteringsproces bevonden; er had na de eerste visitatieronde meer energie gestoken kunnen worden in arrondissementen waar veel te verbeteren viel en minder energie in de arrondissementen waar het verbeteringsproces goed op gang was gekomen.

In de aanpak van het projectbureau had meer ruimte kunnen zijn voor maatwerk waarbij goed presterende arrondissementen een rol in overdracht van kennis en ervaring hadden kunnen spelen. Bovendien hadden minder goed presterende arrondissementen gebruik moeten kunnen maken van activiteiten gericht op deskundigheidsbevordering.

Tenslotte is geconstateerd dat activiteiten gericht op het uniformeren en verhogen van de betrouwbaarheid weinig resultaat hebben opgeleverd. In plaats van deze activiteiten had het projectbureau zich beter kunnen richten op het ondersteunen van arrondissementen bij de ontwikkeling van instrumenten waarmee op basis van arrondissementale gegevens over doorlooptijden gestuurd kan worden.

Aanbevelingen

Kern van de aanbevelingen is dat intensieve aandacht voor het verkorten van doorlooptijden noodzakelijk blijft om de doorlooptijden verder te verkorten.

- Ketenpartners op landelijk niveau moeten duidelijk op het belang van het verkorten van doorlooptijden blijven wijzen en (waar mogelijk) sturen. De belangrijkste verstoppingen in de jeugdstrafrechtketen moeten daarbij extra aandacht krijgen
- Tevens moeten zij streven naar landelijke invoering van gestandaardiseerde werkprocessen, zoals het drie stromenmodel.
- Vanuit het programma Effectieve keten dient een aantal activiteiten te worden voortgezet: de productie van factsheets (om landelijk te kunnen sturen) en horizontale visitaties bij arrondissementen die onder het landelijk gemiddelde scoren.

De knelpunten die zich voordoen in de verschillende systemen die gebruikt worden om doorlooptijden te monitoren, maken het moeilijk om goed te kunnen sturen en vormen in die zin een belemmering bij het verkorten van doorlooptijden.

Het is van belang dat een duidelijke keuze wordt gemaakt ten aanzien van de te volgen strategie; wordt er nog energie gestoken in aanpassingen in de huidige systemen of wordt de aandacht gericht op het formuleren van gebruikerseisen voor de systemen die nieuw ontwikkeld gaan worden.

Bij die gebruikerseisen dient uniformiteit voor wat betreft de basisgegevens die voor alle ketenpartners van belang zijn centraal te staan. Tevens dienen in de systemen eenduidige meetmomenten voor de doorlooptijden te worden gehanteerd.