

Samenvatting

Context onderzoek

Een kernthema van het veiligheidsprogramma *'Naar een veiliger samenleving'* is de aanpak van de jeugdcriminaliteit. Dit thema is nader geconcretiseerd in het Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006 *Jeugd terecht*. Dit programma beoogt eerste delicten van jongeren te voorkomen, 'first offenders' adequaat aan te pakken en recidive terug te dringen. Een actiepoint dat in *Jeugd terecht* wordt voorgesteld, is de landelijke invoering van het justitieel casusoverleg. Dit casusoverleg moet bijdragen aan de afstemming van de activiteiten van de partners die het strafrechtelijk proces vorm geven (politie, Raad voor de Kinderbescherming en Openbaar Ministerie), aan de filtering van zaken met het oog op een verkorting van doorlooptijden in de strafafdoening en aan de afstemming van de aanpak van de jongere met het oog op een kwaliteitsverbetering in strafafdoening en hulpverlening.

In januari 2003 heeft de Minister van Justitie het OM en de Raad voor de Kinderbescherming verzocht de landelijke invoering van het Justitieel Casusoverleg Jeugd (JCO) voor te bereiden, mede op basis van de notitie *Inrichting casusoverleg* waarin de uitgangspunten van het JCO zijn vastgelegd. Op 1 maart 2003 heeft de landelijke invoering van het JCO formeel zijn beslag gekregen. Nu de JCO'en ruim twee jaar bestaan, hebben het OM en de Directie Justitieel Jeugd-beleid (DJJ) de opdracht gegeven de JCO'en te evalueren. Doel van deze evaluatie is inzicht te krijgen in de wijze waarop het JCO in praktijk functioneert en te beoordelen of verbeteringen gewenst zijn. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft IVA Beleidsonderzoek en Advies gevraagd deze evaluatie uit te voeren. De belangrijkste bevindingen van het onderzoek worden hier samengevat.

Beoordelingskader

Om de uitvoeringspraktijk van de JCO'en te kunnen beoordelen, is een beoordelingskader ontwikkeld waaraan de praktijk van de JCO'en getoetst kan worden en dat drie onderdelen bevat:

- de uitgangspunten die zijn neergelegd in de notitie *Inrichting casusoverleg*;
- de Kalsbeeknormen voor de doorlooptijden in de strafrechtelijke keten;
- aan de literatuur over besluitvorming en keten- en netwerksamenwerking ontleende criteria.

Onderzoeksaanpak

Op basis van dit beoordelingskader is een schriftelijke vragenlijst opgesteld die bij alle JCO'en is uitgezet. Uiteindelijk heeft 64% van de deelnemers aan de JCO'en de vragenlijst ingevuld. Daar-

mee beschikken we over informatie van 67 van de in totaal 68 JCO'en. Na ontvangst van de ingevulde vragenlijsten zijn de OM-vertegenwoordigers van de diverse JCO'en telefonisch benaderd om nog openstaande vragen te bespreken en nadere achtergrondinformatie te geven. De belangrijkste resultaten van de enquête en de aanvullende informatieverzameling zijn in vier bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de JCO'en besproken en bediscussieerd.

Inrichting van het JCO

In de notitie *Inrichting casusoverleg* zijn de uitgangspunten voor de inrichting en het functioneren van het JCO vastgelegd, onder andere betrekking hebbend op de deelnemende partijen, de rol die de primaire ketenpartners vervullen, de regievoering en de frequentie van het overleg. In het onderzoek is bekeken hoe de praktijk van de JCO'en zich tot die uitgangspunten verhoudt.

4 van de 67 in het onderzoek betrokken JCO'en blijken geheel conform de uitgangspunten uit genoemde notitie te werken. De andere 63 wijken in meerdere of mindere mate af van het in de notitie beschreven JCO. Tussen de JCO'en bestaan grote verschillen wat betreft inrichting en functioneren. De volgende bevindingen geven een beeld van de praktijk van de JCO'en:

- Alle 20 arrondissementen kennen 1 of meer JCO'en. In 14 zijn 2 of meer JCO'en actief.
- In 4 JCO'en nemen alleen OM, politie en Raad voor de Kinderbescherming deel. In 35 neemt nog 1 andere partij deel aan het overleg (met name jeugdreclassering), in 8 JCO'en 2 andere partijen (met name jeugdreclassering en Halt) en in 20 JCO'en 3 of meer andere partijen.
- In 36 JCO'en neemt het OM tijdens het JCO een afdoeningsbeslissing of geeft het aan in welke richting de beslissing zal uitvallen. In 2 wordt die beslissing buiten het JCO door politie en OM genomen en in 1 JCO neemt het OM buiten het JCO alleen de beslissing. Bij de rest van de JCO'en neemt het OM voorafgaand aan het JCO de beslissing. Bij de helft daarvan wordt in het JCO nagegaan of de beslissing wordt uitgevoerd en hoe ze verloopt. Bij de andere helft worden bepaalde jongeren op een lijst geplaatst die tijdens het JCO besproken wordt.
- In 56 JCO'en treedt het OM conform genoemde notitie als regisseur van het JCO op. In 10 JCO'en is die taak bij de politie belegd en in 1 JCO bij de Raad voor de Kinderbescherming.
- Bijna de helft van de JCO'en komt minstens wekelijks bijeen. 20 JCO'en kennen een tweewekelijkse overlegfrequentie en bij 14 JCO'en wordt maandelijks overleg gevoerd.
- De duur van het JCO loopt uiteen van één tot drie uur. Gemiddeld duurt het JCO anderhalf uur.
- Bijna de helft van de JCO'en richt zich op 12-18 jarigen en 12-minners met ernstig delictgedrag. In 2 JCO'en worden ook 18-plussers ingebracht. 18 JCO'en bespreken alleen 12-18 jarigen.
- Het aantal casussen dat tijdens het JCO besproken wordt, loopt uiteen van acht tot honderd. Gemiddeld worden per casusoverleg 30 casussen besproken. Een ruwe schatting wijst uit dat in 2004 in totaal ongeveer 41.000 casussen zijn besproken in de diverse JCO'en¹.

¹ Het gaat hier om 41.000 casussen en niet om 41.000 personen. Vanwege de mogelijkheid dat dezelfde persoon meerdere keren op het JCO besproken wordt, zal het aantal besproken personen waarschijnlijk lager dan 41.000 zijn.

Vier typen JCO'en

Slechts 4 JCO'en werken geheel volgens de in de notitie *Inrichting Casusoverleg* beschreven uitgangspunten. Binnen de 63 andere JCO'en is bekeken of ze langs de lijnen van het aantal partijen dat structureel aan het JCO deelneemt, het moment waarop afdoeningsbeslissingen genomen worden en de overlegfrequentie dusdanig geordend kunnen worden dat een beperkt aantal andere typen JCO dan het 'standaardtype' onderscheiden kan worden. Dit leverde 3 andere typen op: 'standaard+ JCO', 'JCO AU zonder front office' en 'JCO AU met front office' (AU verwijst naar de aanpak van 'aanhouden en uitreiken' waarin een jongere direct na aanhouding door de politie een straf of andere maatregel door het OM opgelegd krijgt).

Het standaard+ JCO (28 JCO'en) wijkt alleen van het standaardtype af wat betreft het aantal structureel aan het JCO deelnemende partijen. Bij het type 'JCO AU zonder front office' (25 JCO'en) nemen meer dan 3 partijen structureel deel aan het JCO én worden afdoeningsbeslissingen niet genomen tijdens het JCO. Bij het type 'JCO AU met front office' (10 JCO'en) werkt men evenals bij het type 'JCO AU zonder front office' volgens het principe 'niemand-weg-zonder-overleg'. Bij het eerstgenoemde type is ervoor gekozen te werken met een 'front office' (ook wel 'veiligheidshuis' genoemd), waarbij een parketsecretaris van het OM en een casusregisseur van de Raad (en eventueel andere partijen) in principe altijd bereikbaar zijn voor de politie en in hetzelfde gebouw (soms zelfs ruimte) werken. Wanneer de politie een jongere aanhoudt, kan direct contact worden opgenomen met het OM dat – indien nodig – overleg voert met de Raad.

Doorlooptijden

In 2001 zijn streeftijden voor de afdoeningen binnen de jeugdstrafrechtssketen – van aanhouding tot uitvoering van een eventueel vonnis – geformuleerd (Kalsbeeknormen). Bij OM en politie is sprake van een stijgende lijn wat betreft het halen van die normen. Bij de Raad is het beeld beduidend minder positief. De gemiddelde doorloopsnelheid van het OM, de politie en de Raad voor de Kinderbescherming ligt het hoogst bij het JCO AU met front office en het laagst bij het type JCO AU zonder front office. Of de ketenpartners de normen realiseren, lijkt verband te houden met de frequentie waarin het JCO bij elkaar komt. Hoe frequenter het JCO gehouden wordt, des te beter slagen de ketenpartners erin aan de norm te voldoen. Het aantal partijen dat deelneemt aan het casusoverleg lijkt geen invloed te hebben op de doorloopsnelheid.

Oordeel functioneren JCO

Rol deelnemers JCO. Een grote meerderheid van de deelnemers aan de JCO'en meent dat duidelijk is wat van de eigen organisatie en van de andere partijen verwacht kan worden, dat de rolverdeling tussen de deelnemende partijen duidelijk is en dat sprake is van goede samenwerking. Een grote meerderheid vindt ook dat de eigen organisatie belang heeft bij deelname aan het JCO en dat hij/zij in het JCO voldoende ruimte krijgt om de eigen rol goed te vervullen. Wel blijkt dat naarmate meer partijen zitting hebben in het JCO, deelnemers minder positief oordelen over de duidelijkheid van de rolverdeling tussen de partijen, het belang van het JCO en de onderlinge samenwerking. Deelnemers aan het standaard JCO zijn het meest en die aan het JCO AU zonder

frontoffice het minst positief over het belang van het JCO, de duidelijkheid van de rolverdeling en de onderlinge samenwerking.

Uitvoering taken. Ook over de uitvoering van de verschillende taken binnen het JCO zijn de deelnemers overwegend positief. Bij inrichting, logistiek en verspreiding van informatie valt het oordeel positiever uit als deze taken zijn neergelegd bij de politie in plaats van bij het OM. Wat de bewaking van afspraken betreft valt het oordeel positiever uit als het OM deze taak uitvoert.

Inhoudelijk functioneren. Bijna driekwart van de respondenten oordeelt dat het JCO efficiënt is ingericht. Een ruime meerderheid meent dat er voldoende tijd is om de belangrijkste casussen te bespreken en het overleg goed in te vullen. Bijna tweederde vindt dat in het JCO duidelijke afspraken worden gemaakt over de afstemming tussen strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies. Over de bewaking van gemaakte afspraken is men beduidend minder positief.

Realisatie doelen. Een grote meerderheid meent dat het JCO het mogelijk maakt de werkzaamheden beter op elkaar af te stemmen, dat de aanpak van de jeugdige door het JCO beter afgestemd wordt op die van de andere partijen en dat het JCO een bijdrage levert aan het vroegtijdig signaleren van risicojongeren. Een ruime meerderheid denkt dat door het JCO meer sprake is van maatwerk en dat dit resulteert in een kwaliteitsverbetering in strafafdoening en hulpverlening. Ruim de helft is verder van mening dat het casusoverleg bijdraagt aan het terugdringen van recidive en het voorkomen dat jongeren afglijden richting criminaliteit, alsmede dat het JCO tot verkorting van doorlooptijden leidt.

Rapportcijfers JCO. Het merendeel van de deelnemers hecht groot belang aan het JCO. Gemiddeld waardeert men dit belang met een 7,7. Het functioneren van het JCO wordt met een 7,2 gewaardeerd. Zowel wat het belang als wat het functioneren van het JCO betreft scoren de standaard JCO'en en de JCO'en AU met front office duidelijk hoger dan de beide andere typen.

Belangrijkste knelpunten. Gebrek aan tijd (voor de voorbereiding en het 'nawerk' van het JCO) vormt het belangrijkste knelpunt met betrekking tot het functioneren van het JCO. Vertegenwoordigers van OM, Politie en Raad menen dat vooral een betere administratieve ondersteuning door de invoering van een JCO-supportsysteem een bijdrage kan leveren aan een beter functioneren van het JCO. Vooral vertegenwoordigers van de Jeugdreclassering en de Raad pleiten voor directe toegang tot de informatiesystemen van de andere JCO-partijen.

Conclusies

Sinds de landelijke invoering van het JCO in 2003 is door de betrokken partijen flink geïnvesteerd in het neerzetten van het JCO als middel om tot een betere afstemming tussen de partners in de strafrechtketen ten aanzien van delinquente jongeren te komen. In alle arrondissementen zijn inmiddels één of meerdere JCO'en actief die tezamen volgens een ruwe schatting in 2004 circa 41.000 casussen verwerkt hebben. Een belangrijke conclusie is dan ook dat het instituut JCO 'staat'. En alhoewel er zeker nog verbeteringen in het functioneren mogelijk zijn, blijken veel deelnemers aan de JCO'en tevreden over de wijze waarop hun JCO momenteel functioneert.

Hoewel de doorlooptijden sinds de landelijke invoering van het JCO zijn verbeterd, is van een situatie waarin de normen door alle partijen gehaald worden nog geen sprake. Wel wordt in steeds meer arrondissementen en politieregio's door het OM en politie aan de Kalsbeeknorm voldoen. De Raad voor de Kinderbescherming blijft in dit kader een lastige positie innemen. De norm wordt slechts in twee arrondissementen door de drie ketenpartners tezamen gehaald.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er geen relatie lijkt te bestaan tussen het aantal aan het JCO deelnemende partijen en de doorlooptijden. Tevens blijkt dat het aantal partijen geen directe relatie vertoont met de tijdsduur van het overleg. De relevantie van een breed samengesteld JCO voor het nemen van een afdoeningsbeslissing lijkt alleen te bestaan als het gaat om complexe, 'zware' casussen. De relevantie van een breed JCO lijkt met name hierin te bestaan, dat niet-justitiële partners voor de besluitvorming relevante informatie direct in het JCO kunnen inbrengen.

De JCO'en blijken op de meeste beoordelingscriteria voor goede besluitvorming naar het oordeel van de deelnemers aan de JCO'en redelijk tot goed te scoren. Verbeteringen zijn volgens de respondenten van het onderzoek vooral gewenst in de organisatie van de informatiehuishouding. Dat geldt voor de snelheid waarmee casusspecifieke informatie verzameld en uitgewisseld kan worden, de efficiëntie van de administratieve verwerking van die informatie en de kwaliteit van de verslaglegging en monitoring van de afspraken die in het JCO zijn gemaakt. De meeste verbetering is nodig op het gebied van vastleggen en bewaken van gemaakte afspraken.

Het JCO dat het uitgangspunt vormde van de notitie *Inrichting casusoverleg* blijkt in de huidige praktijk in zijn 'zuivere' vorm weinig voor te komen. Sinds de invoering van het JCO zijn diverse inrichtingsvarianten ontstaan, die op verscheidene aspecten van organisatie, samenwerking, uitvoeringsaccenten en opbrengsten in meer of mindere mate van elkaar verschillen. Uit het onderzoek blijkt dat genoemd 'standaard JCO' goed scoort op een aantal belangrijke aspecten uit het gehanteerde beoordelingskader, terwijl het type 'JCO AU zonder front office' op een flink aantal aspecten beduidend minder goed scoort dan de andere drie typen. De andere twee typen JCO nemen in dat geheel een middenpositie in. Wat betreft doorlooptijden van OM en politie en het percentage afdoeningen scoort het 'JCO AU met front office' beter dan het type standaard+.