



Bureau  
Boekhoorn  
Sociaal-wetenschappelijk  
Onderzoek

**Ketensamenwerking  
als kerntaak van de politie**

*Inventarisatie van twee samenwerkingsprojecten  
bij de aanpak van jeugd*

Paul Boekhoorn  
Trees Speller

Nijmegen, mei 2004

## Voorwoord

De politie is op verscheidene terreinen een schakel in de keten van organisaties die hulpverlening of handhaving van de wetgeving in hun takenpakket hebben. Zij opereert daarbij vaak als een intermediaire organisatie tussen de hulpverleningsketen en de strafrechtelijke keten. Een van de aandachtsvelden waarbij dit expliciet naar voren komt is de politieke jeugdtaak.

De aanpak van de jeugdcriminaliteit en de politieke jeugdtaak hebben in dit kader de afgelopen jaren vele nieuwe aanzetten gekregen. Aspecten die daarbij aandacht vragen zijn onder meer de inbedding van de politieke jeugdtaak in de basispolitiezorg en in de gebiedsgebonden politiezorg, een verdergaande professionalisering en intensivering en het vastleggen van de jeugdtaak van de politie in de ketengerichte aanpak van jeugdcriminaliteit<sup>1</sup>.

Met name in de *ketenbenadering* van de jeugd(criminaliteit) zijn verschillende ontwikkelingen herkenbaar die een nadere bestudering waard zijn. Hierbij gaat het zowel om de strafrechtelijke als niet-strafrechtelijke benadering, waarin ook activiteiten als signalering, verwijzing en andere hulpverleningscontacten aandacht krijgen. Zo is bijvoorbeeld in onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid in 2001 aanbevolen de borging van de jeugdtaak te versterken door ook de niet-strafrechtelijke activiteiten zoals signalering en verwijzing in beleids- en sturingsprocessen te beschrijven<sup>2</sup>.

De term ‘ketenbenadering’ kan in dit kader evenwel een bredere benadering impliceren dan feitelijk in de praktijk zou kunnen worden aangetroffen. Met name in de justitiële sfeer wijst men vaker op de het begrip ‘strafrechtelijke keten’ waarbij de keten beperkt blijft tot de repressieve aspecten van de aanpak in het Justitieel Casusoverleg Jeugd (JCO-J) met OM, politie en Raad voor de Kinderbescherming als handhavingpartners. Indien ook instanties in de preventieve- en zorgsfeer in de aanpak betrokken zijn zou in deze visie geen sprake zijn van een ‘ketensamenwerking’, maar van ‘netwerkafstemming’. Een gezamenlijke aanpak kan vanuit deze invalshoek derhalve de bandbreedte hebben van afstemming tussen verschillende netwerken tot ketensamenwerking tussen justitiepartners.

In opdracht van ‘Politie en Wetenschap’ heeft BBSO een inventariserend onderzoek gedaan naar de wijze waarop in twee projecten ketensamenwerking bij de politie in de jeugdaanpak gestalte krijgt. De geselecteerde projecten hebben een bijzonder samenwerkingskenmerk door de feitelijke situering van meerdere organisaties op één locatie. Het onderzoek betreft het eind 2002 opgerichte Veiligheidshuis in Tilburg, waarin onder meer het Coördinatiepunt Risicojeugd is opgenomen, en de Front Office in Eindhoven waar op het terrein van de jeugd volgens de GAMMA-aanpak wordt gewerkt.

---

<sup>1</sup> Zie onder meer de inzet van het landelijk project ‘Intensivering van de politieke jeugdtaak’ van de Raad van Hoofdcommissarissen (periode 2001-2004).

<sup>2</sup> Inspectie OOV, Politieke jeugdtaak, de kinderschoenen ontgroeid?, 2001.

# Inhoud

## Samenvatting

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1 Doel van het onderzoek                                  | 5         |
| 1.2 Onderzoeksactiviteiten                                  | 8         |
| 1.3 Opbouw van het rapport                                  | 9         |
| <b>2. Organisatie van de ketensamenwerking Tilburg</b>      | <b>10</b> |
| 2.1 Ontstaan Veiligheidshuis                                | 10        |
| 2.2 Samenvoeging deelprojecten in Veiligheidshuis           | 11        |
| 2.3 Partners en personeel                                   | 14        |
| 2.4 Doelen van het Veiligheidshuis                          | 16        |
| <b>3. Organisatie van de ketensamenwerking in Eindhoven</b> | <b>17</b> |
| 3.1 Ontstaan van de Front Office                            | 17        |
| 3.2 Samenvoeging deelprojecten in Front Office              | 18        |
| 3.3 Partners en personeel                                   | 18        |
| 3.4 Doelen van de Front Office                              | 20        |
| <b>4. Politie, ketensamenwerking en jeugd in Tilburg</b>    | <b>21</b> |
| 4.1 Politie Midden en West Brabant                          | 21        |
| 4.2 Organisatie CRJ Veiligheidshuis Tilburg                 | 22        |
| 4.3 Jongeren in het CRJ                                     | 24        |
| 4.4 Doorlooptijden regio MWB                                | 26        |
| <b>5. Politie, ketensamenwerking en jeugd in Eindhoven</b>  | <b>31</b> |
| 5.1 Politie Brabant Zuid Oost                               | 31        |
| 5.2 Organisatie Gamma Front Office                          | 32        |
| 5.3 Jongeren bij Gamma                                      | 34        |
| 5.4 Doorlooptijden regio BZO                                | 36        |
| <b>6. Conclusies</b>  | <b>40</b> |

## Samenvatting

### *Achtergrond*

De politie speelt vaak een intermediaire rol tussen organisaties die vanuit de hulpverleningsketen of de strafrechtelijke keten opereren. Een van de terreinen waarbij dit expliciet naar voren komt is de politieke jeugdtaak.

In opdracht van 'Politie en Wetenschap' heeft BBSO een inventariserend onderzoek verricht naar twee projecten die ketensamenwerking op het terrein van jeugd als uitgangspunt hebben gekozen en waarbij de politie één van de partners is. Het betreft het Veiligheidshuis in Tilburg, waarin onder meer het Coördinatiepunt Risicojeugd (CRJ) is opgenomen, en de Front Office in Eindhoven waar op het terrein van jeugd volgens de Gamma-methode wordt gewerkt.

In het onderzoek naar deze nieuwere vormen van samenwerking, die bijzonder is vanwege de feitelijke situering van meerdere organisaties op één locatie, is gekeken naar de betrokkenheid van de politie binnen de jeugdketen en naar de consequenties van de ketensamenwerking voor de inzet van de politie-organisatie.

### *Doel en vormgeving van de samenwerkingsprojecten*

Bij de aanpak in Tilburg en Eindhoven zijn verscheidene organisaties betrokken die in hun streven naar een meer gerichte afstemming van ieders activiteiten besloten hebben ook 'fysiek bij elkaar te zitten'. In Eindhoven heeft men in 1999 gekozen voor een samenwerking in de vorm van een Front Office, in Tilburg is eind 2002 het Veiligheidshuis geopend. In beide projecten is hierdoor een deel van de capaciteit van de organisaties op één werkplek gebundeld, hetgeen aan de projecten een bijzonder samenwerkingskenmerk geeft. Bij deze bundeling wilde men vooral een 'vroegtijdige, snelle en consequente aanpak' stimuleren, efficiencywinst behalen en het inzicht in elkaars organisatie bevorderen. Hiertoe zijn ook verschillende deelprojecten op het terrein van veiligheid onder één dak geplaatst: de stelselmatige daderaanpak, snelrecht (estafettezaken) en taakstrafzittingen, en een éénloketfunctie voor slachtofferzorg. In de projecten heeft de aanpak van (criminele en risico-)jongeren vanaf de start een centrale plaats in de samenwerking gekregen.

In de projecten heeft het Openbaar Ministerie, vooral in Eindhoven, de eerste aanzet gegeven tot een nauwere samenwerking met andere ketenpartners. De Front Office kenmerkt zich daarbij vooral door een samenwerking van partners in de strafrechtelijke keten: OM, politie en Raad voor de Kinderbescherming. Deze instanties geven als zodanig vooral vorm aan de repressieve benadering en aan het streven naar kortere doorlooptijden in het jeugdstrafrisico. In Tilburg zijn naast de partijen in de strafrechtelijke keten ook netwerkpartners vanuit de zorg en hulpverlening betrokken. Naast de politie, het OM en de Raad zijn hiertoe in Tilburg ook de gemeente, de afdeling Leerplichtzaken en Bureau Jeugdzorg in het Veiligheidshuis opgenomen. In beide projecten wordt bovendien aandacht besteed aan de positie van het slachtoffer, hetgeen naar voren komt in de betrokkenheid van Slachtofferhulp en bureau Schadebemiddeling.

### *Keten- en netwerksamenwerking en jeugd*

De inzet van de politie en partners voor de jeugdaanpak is bij de samenwerking met name te herkennen in het justitieel casusoverleg voor jongeren (JCO-J). Dit casusoverleg is opgezet als een overlegvorm waarin de informatie-output van de partner (in hoofdzaak de politie) wordt gebruikt als input voor de volgende partner in de keten (veelal de strafrechtelijke partners OM en Raad). Jaarlijks worden in Tilburg circa 1750 jongeren in het CRJ besproken, in Eindhoven worden per jaar ruim 2000 jongeren bij de politiecoördinator van Gamma gemeld. Een deel van de jongeren

wordt naar Halt verwezen (in Tilburg 30% van de jongeren, in Eindhoven 50%) en de andere jongeren krijgen veelal naar aanleiding van de bespreking in het casusoverleg op basis van het officiersmodel een taakstraf (werk- of leerstraf) of een boete opgelegd.

Bij de Front Office in Eindhoven is de informatiebehoefte van de partijen in het JCO vooral gestuurd door een streven naar een vereenvoudigde en snellere afdoeningsprocedure bij jeugdstrafzaken. Voor de preventie en vroegsignalering bij jeugd heeft de politie in Brabant Zuid Oost een apart netwerk van partners die deelnemen aan het Jeugd Preventieprogramma (JPP), waardoor het hulpverleningsnetwerk afzonderlijk van de strafrechtelijke keten is georganiseerd. In de netwerkbenadering van de politie ten aanzien van jeugd speelt het JPP een belangrijke rol bij het onderdeel preventie en onderscheidt het zich van de schakels in de justitiële keten.

In Tilburg is er bij het CRJ en het Veiligheidshuis de intentie de samenwerking een bredere oriëntatie te geven door ook netwerkpartners die op het terrein van preventie en hulpverlening werkzaam zijn in het casusoverleg op te nemen (een JCO-J 'breed'). Hierdoor worden niet alleen jeugdige daders (als input) onder de loep genomen, maar worden ook signalen over risicojongeren gemeld en besproken. Ofschoon de oriëntatie voor de input bij het CRJ breder is dan bij Gamma omdat in Tilburg ook risicojongeren in het JCO worden besproken, is ook hier de politie de belangrijkste leverancier van de meldingen.

#### *Inzet van de politie in de samenwerking bij jeugdaanpak*

De politie is in beide projecten de 'hofleverancier' van de (criminele en risico)jongeren voor het casusoverleg en neemt daardoor in de uitvoering een centrale positie in. In Tilburg geldt dit niet alleen voor strafzaken, ook bij zorgmeldingen of signalen van zorg neemt de politie een groot deel van de gevallen voor haar rekening. In dit opzicht heeft de politie de 'oog en oorfunctie' voor het CRJ. Vanwege de informatiepositie die de politie heeft en het gegeven dat zij de informatie naar verscheidene netwerkpartners doorspeelt is niet zozeer sprake van een keten, met elkaar opvolgende schakels, maar eerder van een 'spinnenweb' waarin de politie de centrale positie inneemt. Ook in het Gamma-project bepaalt de politie de omvang van de instroom van jongeren; zowel bij de Halt-verwijzingen als bij de instroom voor OM-zaken is de politie de enige leverancier voor het Gamma-casusoverleg. Er zijn geen andere participanten in de aanpak die jongeren bij Gamma aanmelden.

De formatieve *extra* inzet van de politie bij het 'centrale aanmeldpunt' in de twee projecten is redelijk beperkt en overzichtelijk. In Tilburg omvat de inzet van de politie voor het CRJ een zorgcoördinator en twee administratieve medewerkers. Zij zijn de dagelijkse aanspreekpunten van de politie binnen het CRJ en het Veiligheidshuis. Op beleidsniveau zijn de plaatsvervangend districtschef en de portefeuillehouder jeugd op de hoogte van ontwikkelingen in het CRJ. Bij Gamma fungeert één politiefunctionaris op de Front Office als centraal aanmeldpunt voor de 18 politie-afdelingen in de regio BZO. Op het beleidsniveau is de inbreng van de politie bij Gamma vormgegeven door de teamchef Jeugd en de portefeuillehouder Jeugd.

#### *Consequenties voor de interne politie-organisatie*

De betrokkenheid van de politie in Tilburg bij het casusoverleg leidt tot een centrale terugmelding van de afhandeling van jeugdzaken in het CRJ aan de 'diender op straat'. Deze terugkoppeling vindt plaats door middel van journaals via de e-mail. Dit systeem zorgt er voor dat de betreffende politie-agent direct resultaat ziet van zijn of haar melding en geeft een verbetering aan de informatiepositie van de functionarissen binnen de basispolitiezorg.

In de melding van de jongeren aan Gamma of CRJ maakt men gebruik van door de politieregio zelf ontwikkelde meldformulieren waarop snel door de politie-agent is aan te geven of sprake is van een strafrechtelijke of een civiele melding. Deze procedure, waarbij de diender geen uitgebreide (mini)pv's hoeft op te maken, levert een administratieve besparing voor de betreffende politie-agent op en leidt tot een snellere melding. De gecentraliseerde aanpak heeft echter ook het risico dat de politieteams 'lijdzaam' worden; de toename van het aantal meldingen in het CRJ wordt mede veroorzaakt door de overheveling van zaken die eerst bij de politieteams zelf werden afgehandeld. In beide cases werd door de politie geen gebruik gemaakt van het Landelijk Overdrachts Formulier (LOF) aangezien men deze te uitgebreid en praktisch niet goed bruikbaar acht.

De terugkoppeling van de politie-inzet bij het Veiligheidshuis en CRJ vindt ook plaats bij het overleg tussen de coördinator zorg, de portefeuillehouder jeugd en de zes operationele teamchefs die 'jeugd' in hun pakket hebben. Het interne overleg en de inhoudelijke afstemming inzake de relatie CRJ-BPZ hebben sinds de invoering van het CRJ-traject niet tot een aanpassing van de politie-capaciteit voor het thema jeugd geleid.

De Gamma-aanpak in Eindhoven heeft naast het beschikbaar stellen van een politie-functionaris binnen de Front Office geen grote personele en organisatorische consequenties. De aanpak heeft vooral een stroomlijning van informatie tot gevolg waarbij de politie-afdelingen de 'Gamma-post' als centraal aanmeldpunt zijn gaan beschouwen. Mede door de organisatiestructuur van de regio-politie BZO, met een tweelagen-structuur en 18 territoriale afdelingen, verloopt een aansturing van de politie op het thema 'jeugd' en 'Gamma' echter niet probleemloos. In dit kader ontbreekt een directe organisatorische verbinding tussen het Gamma-meldpunt en de politie-afdelingen.

#### *Kwantitatieve indicatoren van de opbrengsten*

De samenwerking in de projecten in de vorm van het CRJ en van Gamma heeft vooral tot doel de kwaliteit en snelheid van de aanpak van jongeren te verbeteren. Twee kwantitatieve indicatoren van de opbrengsten van de aanpak zijn de doorloopsnelheid en de recidive onder jongeren.

Uit de projectgegevens over de doorlooptijden inzake de binnenkomst pv politie bij het Openbaar Ministerie (binnen 30 dagen na eerste verhoor) komt naar voren dat men zowel bij Gamma Eindhoven als CRJ Tilburg de Kalsbeeknorm niet haalt. Ofschoon men, evenals andere politieregio's, niet aan deze norm voldoet, is vooral in Brabant Zuid Oost sprake van een duidelijke verbetering in de afgelopen twee jaar (van 55% naar 71% voor de melding van politiezaken binnen een maand aan het OM). Landelijk beschouwd bevindt de politieregio BZO zich hiermee in de 'kopgroep' van goed presterende politieregio's hetgeen mede toegeschreven wordt aan de procedures die men bij Gamma heeft vastgelegd.

De doorlooptijden in de regio Midden en West Brabant geven aanzienlijk lagere scores dan de regio Brabant Zuid Oost; het gemiddelde in MWB voor de aanlevering van jeugdzaken door de politie aan het OM lag in 2003 op 47%. Landelijk beschouwd bevindt de politieregio MWB zich hiermee in de 'staart van het peloton'. Het politiedistrict Tilburg heeft in vergelijking met de andere districten in de regio MWB een relatief positieve score van 54%. Een verklaring voor deze relatief positieve score in het district Tilburg ligt in de afstemming in het casusoverleg binnen het CRJ en de hoge frequentie van het casusoverleg.

Over de mogelijke recidive bij de jongeren die in het casusoverleg zijn besproken, worden bij beide projecten geen relevante gegevens verzameld. Hierdoor is er geen geobjectiverd, kwantitatief beeld van de toegevoegde waarde van de toegepaste interventies bij de betreffende jongeren.

### *Keten- en netwerksamenwerking als kwalitatieve invalshoek*

In de twee projecten is veel aandacht en energie gericht op een kwalitatieve verbetering van de samenwerking tussen organisaties. De verbetering betreft vooral de afstemming over de aansluiting van de processen op de 'koppelstukken' in de keten.

Bij Gamma komt dit met name tot uiting in de aanpassing van procedures tussen ketenpartners waardoor werkprocessen meer geformaliseerd en de ketenafspraken geborgd worden (hetgeen nader is uitgewerkt ten behoeve van een ISO-certificering). De samenwerking is in Eindhoven derhalve vooral gericht op een versterking van een 'smalle keten' zonder een directe bijdrage van een hulpverleningsnetwerk. Bij het Veiligheidshuis in Tilburg is een start gemaakt met de nadere invulling van de samenwerking die verhoudingsgewijs een complexer en meer diffuus beeld geeft vanwege de koppeling van zowel formele ketenpartners als netwerkpartners. De uitbreiding van het aantal partners in het netwerk heeft consequenties voor de overzichtelijkheid en coherentie in de aanpak en roept ook afstemmingsvragen op. Het Veiligheidshuis bevindt zich in opzicht nog in een ontwikkelingsfase waarbij de bedrijfsprocessen en informatieproducten nog niet zijn uitgekristalliseerd.

# 1. Inleiding

## 1.1 Doel van het onderzoek

### *Jeugd, politie en samenwerking*

In velerlei projecten wordt uitgegaan van een integrale aanpak van de jeugdproblematiek, waarbij niet alleen meerdere organisaties en disciplines worden ingezet maar ook een afstemming en samenhang in activiteiten en feitelijke samenwerking nodig zijn. Om deze integrale aanpak mogelijk te maken dient aan enkele heldere voorwaarden te worden voldaan. Zo dient men bij de betrokken partners elkaars verwachtingen te kennen, weten waar de grenzen van de bevoegdheden liggen, welke operationele mogelijkheden de afzonderlijke partners hebben, et cetera.

De aanpak van de jeugdproblematiek door middel van een samenwerking tussen (keten)partners is nog sterk in ontwikkeling. De Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid heeft hier in eerste instantie op gewezen in het kader van een onderzoek naar de politieke jeugdtaak<sup>3</sup>. Ook de Algemene Rekenkamer heeft over de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit gerapporteerd en aangegeven dat de betrokken actoren er vooralsnog niet in slaagden de beoogde sluitende aanpak van jeugdcriminaliteit te realiseren. Allereerst is er geen sluitende aanpak als het gaat om de preventie van jeugdcriminaliteit. In de tweede plaats is er, als jongeren een strafbaar feit hebben gepleegd, geen sluitende aanpak van de screening op potentiële risico's voor het ontstaan van een criminele carrière. Ook is er geen sprake van een sluitende aanpak gericht op het bestrijden van jeugdcriminaliteit door middel van repressie<sup>4</sup>. In een vervolgonderzoek is de Inspectie OOV nader ingegaan op de ontwikkelingen binnen de politieke jeugdtaak in de afgelopen drie jaar<sup>5</sup> en zij komt onder andere tot de conclusie dat de jeugdtaak bij de politie nog niet het stadium van 'volwassenheid' heeft bereikt.

De voorgestane integrale aanpak en de samenwerking van de politie op het jeugdterrein kan in een algemenere context van de 'ketenbenadering' nader worden beoordeeld. Hiertoe wordt in het volgende eerst in beknopte zin naar bestaande literatuur over ketens en ketenregie verwezen en wordt het onderscheid tussen ketens, netwerken en trajecten aangeduid.

### *Ketenbenadering*

De ketenbenadering richt zich vooral op de samenwerking tussen wederzijds afhankelijke partners. Een keten kan gedefinieerd worden als 'een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel'<sup>6</sup>. Hierbij krijgt de ordening van partijen en hun activiteiten in die samenwerking vorm vanuit de invalshoek van het primaire proces.

Het idee van een 'keten' verwijst naar een sequentiële verbondenheid tussen verschillende schakels. De schakels in de keten kunnen daarbij bestaan uit processen, actoren of organisaties.

---

<sup>3</sup> Inspectie OOV, Politieke jeugdtaak, de kinderschoenen ontgroeid?, 2001.

<sup>4</sup> Algemene Rekenkamer, Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit, 2002.

<sup>5</sup> Inspectie OOV, De politieke jeugdtaak 'op weg naar volwassenheid', 2004.

<sup>6</sup> Ministerie van BZK, Ruimte voor regie, handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur, 2003.



Belangrijke elementen van een keten zijn:

- processen die op zichzelf gescheiden kunnen plaatsvinden, maar die door een keten worden verbonden in een reeks;
- afgestemde processen, dat wil zeggen er worden afspraken gemaakt over de aansluiting tussen de processen;
- de ketenafspraken zijn gebaseerd op het primaire proces, alle activiteiten die waarde toevoegen in de keten;
- schakels worden verbonden door een overstijgend doel, het ketendoel. Kenmerkend van het ketendoel is dat het door geen van de partners afzonderlijk kan worden bereikt;
- de cliënt staat centraal: de vraag, de behoefte van mensen zijn uitgangspunt van handelen en organiseren.

De ketenbenadering gaat met andere woorden uit van een productie- of dienstverleningsproces, dat over meerdere zelfstandige actoren of ketenpartners loopt waartussen een functionele afhankelijkheidsrelatie bestaat in het licht van het ketendoel; de output van organisatie A vormt de input van organisatie B.

#### *Ketens, netwerken en trajecten*

Een keten wordt onderscheiden van een organisatie (aangezien het organisatiegrenzen overschrijdt), van een netwerk (waarin niet direct sprake is van volgtijdelijke handelingen) en van (individuele) trajecten<sup>7</sup>:

- netwerken zijn primair een verband van maatschappelijke partijen, gericht op het gemeenschappelijk formuleren van integrale visies en complexe besluitvorming;
- ketens zijn een poging om ordening aan te brengen binnen deze netwerken. Met behulp van ketens kunnen de uitkomsten van netwerken (zoals een toekomstvisie, een beleid of prioriteiten) worden vertaald naar het resultaat- en effectenniveau;
- trajecten zijn een specificering en concretisering van de keten en zijn persoonsgebonden (maatwerk).

Ketens zijn veelal formele, geïnstitutionaliseerde verbanden en werken in die zin meer verplichtend dan netwerken. In dit opzicht heeft de politie bijvoorbeeld niet de vrijheid om te kiezen of zij deel uit wil maken van de strafrechtelijke keten, terwijl zij wel de keuze heeft om al dan niet als organisatie in een buurtnetwerk op het terrein van jeugd, allochtonen of overlast te participeren.

#### *Ketenregie*

Ketens onderscheiden zich van netwerken en trajecten door de aard en de doelstelling van de relaties tussen partijen. Ketenregie kan worden omschreven als 'het organiseren en ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot betere afstemming van hun activiteiten'<sup>8</sup>. Ketenregie wordt aangewend om sturing en ketens vorm te geven. De regie kan dan ook uit verschillende sturingsimpulsen bestaan. Sturing in de zin van stimuleren van zelfverantwoordelijkheid van ketenpartners, het vormgeven aan netwerken en samenwerking, het maken van afspraken en het delen van kennis en ervaringen.

---

<sup>7</sup> Aa, A. van der, en Th. Konijn, Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling, 2001.

<sup>8</sup> Ministerie van BZK, Ruimte voor regie, 2003.

### ***De rol van de politie binnen de keten***

De twee projecten zijn in het onderzoek mede beoordeeld naar de betrokkenheid en positie van de politie binnen de jeugdketen en naar de consequenties van de ketensamenwerking voor de inzet van de politie-organisatie: welke inzet is er van de politie, welke consequenties heeft de aanpak voor de interne politie-organisatie, welke (toegevoegde) waarde is te herkennen voor het betreffende project en voor de politie zelf?

De twee cases betreffen het Veiligheidshuis in Tilburg en de Front Office in Eindhoven. De politie is in beide gevallen partner in het samenwerkingsverband en is als zodanig beleidsmatig en operationeel betrokken bij de gekozen invalshoeken in de twee cases. De algemene hoofdvragen in het onderzoek naar de ketensamenwerking zijn als volgt:

- hoe functioneert de politie in de ketenrelaties en -samenwerking;
- welke consequenties heeft de samenwerking voor de interne organisatie van de politie;
- welke gevolgen heeft de ketensamenwerking voor de kerntaken van de politie;
- welke (meer)waarde heeft een effectieve ketensamenwerking voor de kennis- en informatiepositie van de politie.

Deze centrale vragen zijn ten behoeve van de casestudies nader toegespitst zodat de concrete projecten met gespecificeerde vragen kunnen worden benaderd. Voor de voorgestelde casestudies zijn de volgende *deelthema's en vragen* relevant:

#### a. *Organisatie van de ketensamenwerking*

- welke organisaties nemen deel, welke ketenbeschrijving is op te stellen wat betreft de lijnen tussen de betrokken actoren en wat is de rol van de politie daarin;
- hoe zijn de verantwoordelijkheden, (sturings)bevoegdheden en taken verdeeld, zijn deze vastgelegd in een convenant; wie heeft de eindverantwoordelijkheid en wie heeft de coördinatie voor het project;
- is een begeleidingsgroep samengesteld; met welke taken en bevoegdheden;
- welke rol hebben de instanties bij de toepassing van de aanpak: politie, OM, RvK, jeugdzorg, Leerplichtzaken, opvanginstellingen en eventuele overige instellingen;
- hoe verloopt de besluitvorming; hoe verloopt de gegevensuitwisseling; welke knelpunten worden hierbij gesignaleerd en welke oplossingen zijn of worden hiervoor aangedragen;
- worden er haalbare en meetbare samenwerkingsafspraken tussen partners gemaakt;
- wat zijn de intensiteit en kosten van de uitvoering in personeel en financieel opzicht;
- hoever reiken de mogelijkheden van organisaties bij de toepassing van de aanpak: juridisch, bestuurlijk, organisatorisch, personeel, financieel?

#### b. *Uitvoering van de ketenaanpak*

- welke uitwerking is gegeven aan de (sub)doelen van het project;
- welke inhoudelijke en kwantitatieve taakstellingen zijn opgesteld in het plan van aanpak;
- wat zijn de belangrijkste werkprocessen, op welke wijze zijn deze overdraagbaar te maken;
- op welke wijze wordt het 'ketenbeheer' (door de politie) ingevuld;
- welke knelpunten treden op in de werkprocessen en welke oplossingen worden hiervoor gevonden;
- tot welke resultaten leidt de aanpak onder meer wat betreft de doorlooptijden, meldingspercentages aan de Raad, verwijzingen naar Halt, begeleidingstrajecten, (taak)straffen, bemiddeling, vermindering recidive;
- kan de aanpak als efficiënter en effectiever worden beschouwd; welke kwalitatieve en kwantitatieve aspecten zijn daarvoor aan te wijzen?

- c. *Kerntaken van de politie in relatie tot de ketensamenwerking*
- welke consequenties heeft de invoering van de aanpak en van de werkprocessen voor de interne organisatie van de politie; is er (voldoende) capaciteit; is er expertise aanwezig;
  - hoe ligt de verhouding van de inzet van de aanpak ten opzichte van andere kerntaken binnen de politie-organisatie;
  - welke relatie is aan te geven tussen de inzet van de politie en opbrengsten voor de politie-organisatie; is de rol van de politie herkenbaar en zijn de resultaten toe te schrijven aan de rol en inzet van de politie?
- d. *Effecten van de ketensamenwerking; effecten op organisatie en werkwijze van de politie*
- heeft de aanpak geleid tot andere werkwijzen binnen de politie-organisatie en bij andere ketenpartners;
  - welke knelpunten zijn opgetreden en welke oplossingen zijn gezocht;
  - dienen als gevolg van de (intensivering van de) ketensamenwerking bij de politie nadere inhoudelijke en organisatorische veranderingen te worden doorgevoerd?

## 1.2 Onderzoeksactiviteiten

Om een beeld te verkrijgen van de opzet en uitvoering van de twee projecten is schriftelijk materiaal verzameld, zijn interviews met sleutelpersonen afgenomen en is meerdere malen overleg bijgewoond van de lokale stuur- en casusgroepen in Tilburg en Eindhoven. In *Tilburg* zijn interviews afgenomen met:

- de plaatsvervangend districtschef voor de politie Tilburg
- de coördinator Zorg van de politie
- de portefeuillehouder Jeugd
- de ketenbeheerder van het Veiligheidshuis, gedetacheerd bij het OM en voormalig politiefunctionaris
- het unithoofd Lokale zorg van het OM, parket Breda
- de accountmanager ketensamenwerking van het OM
- projectcoördinator Veiligheid gemeente Tilburg
- teamleider Raad voor de Kinderbescherming, unit Civiel
- waarnemend teamleider, casusmanager Raad voor de Kinderbescherming, unit Straf
- teamleider Bureau Jeugdzorg.

Bovendien is aan twee vergaderingen deelgenomen van de begeleidingscommissie CRJ (op beleidsniveau) en van de CRJ op uitvoerend niveau (casusoverleg).

Voor de dataverzameling inzake de kwantitatieve CRJ-gegevens zijn contacten gelegd en onderhouden met onder andere de administratieve ondersteuning van de politie in het Veiligheidshuis, met een strategisch analist bij het regiokorps en met de afdeling Sturingsondersteuning bij het Openbaar Ministerie in Breda.

In *Eindhoven* zijn contacten gelegd en gesprekken gevoerd met:

- het teamhoofd jeugd, inspecteur van regiopolitie Brabant Zuid Oost (BZO)
- de politiecoördinator bij Gamma
- de portefeuillehouder Jeugd, afdelingschef politie BZO
- een coördinator jeugd, brigadier politie BZO
- de jeugdofficier van Justitie van het OM, parket 's-Hertogenbosch
- parketsecretaris jeugd OM, Front Office
- beleidsmedewerker OM, kwaliteitsmanager Gamma
- vestigingsmanager Raad voor de Kinderbescherming
- teamleider Halt-bureau Eindhoven e.o.

Om een beeld te verkrijgen van aandachtspunten en discussies in het beleidsoverleg zijn drie vergaderingen bijgewoond van de stuurgroep Gamma in Eindhoven. Bovendien zijn een presentatie van het Gamma-project bij de certificering van de aanpak en een brainstormvergadering van medewerkers bij Gamma bijgewoond.

Voor de dataverzameling inzake de kwantitatieve gegevens over jongeren in de FO zijn contacten gelegd en onderhouden met de politiecoördinator van Gamma, met de strategisch analist van de afdeling jeugd, regiopolitie BZO, en met de afdeling Bestuurlijke Informatievoorziening van het Openbaar Ministerie in 's-Hertogenbosch.

### **1.3 Opbouw van het rapport**

In hoofdstuk twee wordt een introductie gegeven op het project in Tilburg, waarbij het ontstaan van het Veiligheidshuis, de deelprojecten, de personele samenstelling en de doelen nader worden aangeduid. Hoofdstuk drie geeft een korte beschrijving van het ontstaan van de Front Office, van de deelprojecten, de organisatie en van de oorspronkelijke doelen van deze 'buitenpost' van het Openbaar Ministerie in Eindhoven. De jeugdthematiek en de rol van het Coördinatiepunt Risico-Jeugd (CRJ) in Tilburg worden in hoofdstuk vier besproken. In hoofdstuk vijf staan de organisatie en jeugdaanpak van Gamma in Eindhoven centraal. Het rapport wordt in hoofdstuk zes met enkele conclusies afgesloten waarbij een reflectie volgt op de positie van de politie in de ketensamenwerking inzake jeugd.

## 2. Organisatie van de ketensamenwerking Tilburg

### 2.1 Ontstaan Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis is november 2002 officieel gestart als een vervolg op enkele overleg- en samenwerkingsvormen die in Tilburg al eerder op een aantal terreinen tussen verschillende organisaties waren ontstaan.

Om te komen tot de feitelijke vormgeving van het Veiligheidshuis hebben de betrokken partijen initiatieven ondernomen om de lokale samenwerkingsvormen tussen justitiële en overige veiligheidspartners te versterken. Hiertoe heeft men eind 2001 een startnotitie opgesteld, die tevens als subsidieaanvraag bij het ministerie van Justitie is ingediend.

Deze aanvraag is ondertekend door de burgemeester van Tilburg, de korpschef van de regiopolitie Midden en West Brabant en de hoofdofficier van het Openbaar Ministerie in Breda.

De regionale driehoek ondersteunde daarmee het initiatief om een samenwerkingsvorm onder de noemer Veiligheidshuis op te zetten en zag dit als “een waardevolle invulling voor de stad Tilburg van de beleidsnota Justitie op maat aanwezig”.

De opzet van het Veiligheidshuis is vervolgens mede door een rijksbijdrage in het kader van de subsidieregeling ‘Justitie in de Buurt’ (JIB) voor een periode van vier jaar financieel mogelijk geworden. De kosten voor het eerste jaar zijn begroot op 2 miljoen gulden, voor de drie daarop volgende jaren zijn de jaarlijkse kosten op 1 miljoen begroot.

De aanvraag voor de aanpak is op initiatief van het Openbaar Ministerie, parket Breda, voorbereid en in samenspraak met de politie, district Tilburg en de gemeente Tilburg opgesteld. Daarbij zijn ook de directeurs en hoofden van de (para)justitiële organisaties betrokken.

De invalshoeken van de betreffende partijen zijn in de startnotitie van het Veiligheidshuis als zijnde complementair geformuleerd.

Het *Openbaar Ministerie* wilde nadrukkelijker aansluiten bij de ontwikkelingen wat betreft de lokale aanpak van de onveiligheidsproblematiek waarbij de mogelijke inzet van het strafrecht beter kan worden beoordeeld. Daarnaast wilde het OM bijdragen aan een betere afstemming tussen de justitiële diensten ((jeugd)reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Kentron, rechtbank, penitentiaire inrichtingen en OM).

In de *gemeente Tilburg* werden al preventieve en repressieve projecten op het gebied van veiligheid opgezet, onder andere in het kader van het grotestedenbeleid. Daarbij is gekozen voor een buurt- en wijkgerichte aanpak, die in een later stadium vertaald wordt naar Buurtregie.

Deze aanpak sloot ook aan bij ontwikkelingen binnen de *regiopolitie Midden en West Brabant* (MWB). In de ontwikkeling van de politieorganisatie was gekozen voor het centraal stellen van de gebiedsgebonden politiezorg, hetgeen naar voren komt in de gefaseerde opbouw van het aantal wijkagenten.

De gemeente Tilburg, het politiedistrict Tilburg en het arrondissementsparket Breda hebben in de loop van 2001 oriënterende gesprekken gevoerd om te bezien in hoeverre bovenstaande ontwikkelingen beter op elkaar konden worden afgestemd. Deze gesprekken hebben geleid tot de wens naar een verdergaande vorm van samenwerking. De participatie van ook andere (justitiële) partners werd daarbij essentieel geacht.

### *Fysieke bundeling op één locatie*

De intensivering van de samenwerking kon naar de mening van participanten het best worden gerealiseerd door het 'fysiek bij elkaar te gaan zitten'. Als voordelen van een dergelijke bundeling van capaciteit op één wekplek zijn onder andere genoemd: een verhoging van de kwaliteit door directe afstemming; vroegtijdige, snelle en consequente aanpak; bevordering van afstemming en efficiency en bevordering van inzicht in elkaars organisatie.

Bij de opzet van het Veiligheidshuis is ten aanzien van de fysieke bundeling ook uitgegaan van een kantoorruimte voor minimaal 11 medewerkers uit de deelnemende organisaties. Daarin is ook ruimte gecalculereerd voor ontvangst van bezoekers, spreek- en vergaderruimten, e.d. Bij de kantoorruimte is men uitgegaan van 525 vierkante meter. Het kantoor, met een kantoorruimte voor de uitvoerende medewerkers van deelnemende organisaties, is centraal gelegen in Tilburg.

Bij de financiering was in eerste instantie alleen sprake van een subsidie van het ministerie van Justitie en het Parket generaal. Deze subsidies bleken niet voldoende te zijn voor het eerste jaar van het Veiligheidshuis. De overige kosten worden door het parket Breda gefinancierd en aan de deelnemende instanties is gevraagd om een bedrag van € 5000 per fte per jaar voor de exploitatiekosten bij te dragen.

## **2.2 Samenvoeging deelprojecten in Veiligheidshuis**

Bij het intensiveren van de samenwerking en het fysiek bij elkaar brengen van partijen is aansluiting gezocht bij reeds bestaande projecten. Het stimuleren en het beter faciliteren zijn hierbij als leidende principes genoemd. De basis van de geografische reikwijdte van het samenwerkingsverband is de stad Tilburg.

Bij de oprichting van het Veiligheidshuis is gekozen voor een gefaseerde opbouw hetgeen binnen een 'groeimodel' is omschreven. Men is gestart met drie onderdelen:

- het bureau PPS/SOL; politieparketsecretaris/secretaris op lokatie
- de SDA, stelselmatige daderaanpak
- het ORJ, overleg risicojeugd.

Deze activiteiten of deelprojecten zijn als uitgangspunt genomen om te komen tot een intensivering van de samenwerkingsverbanden. Naast deze onderdelen is gedacht aan het, op termijn, inbrengen van andere activiteiten binnen het Veiligheidshuis, zoals het verlenen van slachtofferzorg op maat, schadebemiddeling, het project Herstellend Recht, taakstrafzittingen volgens het officiersmodel.

De drie deelprojecten waarmee men in het Veiligheidshuis is gestart zijn als volgt omschreven<sup>9</sup>.

### *De secretaris op lokatie en de politieparketsecretaris*

Door het parket Breda en de politie Midden en West Brabant is in de jaren 2000-2001 besloten op specifieke onderdelen de samenwerking te intensiveren. Het samenwerkingsverband tussen politie en parket moest ertoe leiden dat zowel de parket- als de politiewerkzaamheden in een vroeg stadium in elkaars processen werden ingebracht.

---

<sup>9</sup> Gegevens zijn onder meer afkomstig uit de Startnotitie/subsidie-aanvraag intensivering samenwerking: het Veiligheidshuis, 'het voorportaal voor rechtspraak', december 2001.

Met deze inkadering tracht men onder meer te komen tot een verbeterd ‘product’ (minder aanvullende processen-verbaal, minder sepots en minder vrijspraken), kortere instroom- en doorlooptijden, het verkrijgen en verbeteren van zicht, sturing en bewaking van de instroom, het efficiënter inzetten van de beschikbare capaciteit en het beter inzichtelijk maken van elkaars werkzaamheden.

Om een deel van de gestelde doelen te bereiken is een ‘secretaris op lokatie’ (SOL) alsmede politieparketsecretarissen (PPS’ers) ingesteld.

De secretaris op lokatie is buiten het parket gepositioneerd, heeft zitting op de districts bureaus van de politie en kan derhalve gezien worden als een vooruitgeschoven post van het parket.

De PPS’er is een politiefunctaris, tevens aangesteld als onbezoldigd ambtenaar van het parket, die wordt opgeleid tot het niveau van parketsecretaris. In drie van de vier politiedistricten in MWB zijn in voorgaande jaren PPS’ers aangesteld.

De PPS’ers werken vanzelfsprekend op dezelfde lokatie als de SOL om de werkzaamheden ook in samenwerking te kunnen verrichten. Bij hun activiteiten gaat het vooral om het toepassen van het case-screeningsmodel, de ondersteuning en advisering van hulpofficieren van justitie, de kwaliteitscontrole van processen verbaal en het nemen van vervolgingsbeslissingen.

#### *Stelselmatige Daderaanpak (SDA)*

Uit landelijke en regionale politiecijfers blijkt dat een groot deel van de criminaliteit door een verhoudingsgewijs relatief klein deel van de daders wordt gepleegd. Indien betrokken instanties en instellingen hun aandacht en inzet concentreren op de aanpak van deze relatief kleine groep van ‘stelselmatige daders’ is de verwachting dat niet alleen de criminaliteit wordt teruggedrongen, maar ook de overlast voor burgers en de maatschappelijke onrust. In de gemeente Tilburg is hiervoor een SDA-project gestart.

#### *Overleg Risicojeugd (ORJ)*

In Tilburg kende men, als een breder ingezet vervolg op het Jeugdig Wetsovertreders Overleg (JWO), sinds medio 1998 het ORJ als een overlegvorm waar risico- en delictgedrag van jongeren tot 18 jaar worden gesignaleerd en besproken en waar handelingsafspraken worden gemaakt.

In het ORJ werden alle minderjarigen besproken die met de politie in contact zijn gekomen. De aanleiding hiertoe was een gepleegd strafbaar feit, wegloupedrag of andere zorgsignalen.

De deelnemers aan het ORJ waren Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, Stichting Jeugdzorg, Jeugdreclassering, Bureau Halt, OM, Leerplichtambtenaar en de politie.

Deze partijen bespraken de zaken éénmaal per 14 dagen om tot een inzet van hulpverlening of op de persoon afgestemde afdoening van de strafzaak te komen. Hierdoor tracht men te voorkomen dat jongeren ‘tussen de mazen van het net glippen’.

In de loop van 2001 is de ORJ-aanpak op twee manieren uitgebreid:

- de grens van de gevolgdde jongeren is opgetrokken van 18 naar 24 jaar;
- het overleg zich ook gaan richten op jongeren die nog niet met de politie in aanraking zijn gekomen maar waarbij de kans daarop in de toekomst wel hoog wordt ingeschat; de zogenaamde risicojongeren.

Het ORJ in Tilburg is inmiddels, in 2002, uitgebouwd tot een Coördinatiepunt RisicoJeugd (CRJ). Hiermee wordt enerzijds een fysieke aanwezigheid van de betrokken partners op één locatie verondersteld (van OM, RvK, politie, BJZ en Leerplichtzaken), en anderzijds wordt een koppeling en taakafbakening gemaakt met het reeds bestaande politieke bedrijfsbureau en bureau PPS/SOL.

In de startnotitie over het Veiligheidshuis is aan het CRJ een belangrijke plaats toegekend; zo zal “het coördinatiepunt de regie moeten gaan voeren over de jeugdprojecten, onder meer in het kader van het gemeentelijk jeugdbeleid”. De rol van het CRJ wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreid besproken.

#### *Samenwerking in het Veiligheidshuis*

In de ontwikkeling van het Veiligheidshuis Tilburg is derhalve de keuze gemaakt voor een groeimodel met als basis de drie genoemde projecten: aanpak risicojongeren (in de vorm van het CRJ), de stelselmatige daderaanpak (SDA) en de politie parket secretaris (PPS).

De globale taken die men voor het Veiligheidshuis ziet liggen met name in:

- het snel, herkenbaar en adequaat inspelen op actuele ontwikkelingen, stedelijk en binnen wijken, op het gebied van commune criminaliteit. Met een vorm van institutionalisering van de samenwerking signalen uit buurt- en wijknetwerken en ook op stedelijk niveau sneller oppikken en operationeel ‘doorvertalen’;
- invulling geven aan verbeterpunten voor de drie basisprojecten, waaronder met name werken aan verbetering van bekendheid van de samenwerkingsvormen (met name CRJ en SDA) bij netwerkpartners en hun achterban, van de continuïteit van inzet, daadkracht en mandaat, afstemming van werkprocessen en lengte van doorlooptijden, administratieve en bedrijfsmatige ondersteuning van de werkprocessen binnen het netwerk;
- het genereren en abstraheren van informatie uit de binnen het Veiligheidshuis lopende individuele trajecten ten behoeve van het stedelijk- en wijkveiligheidsbeleid;
- het ontwikkelen van een informatiesysteem (lokale veiligheidskaart) dat dienst doet om zowel in reactieve als in proactieve zin op veiligheidssituaties en veiligheidsontwikkelingen in te spelen. De analyses die voortkomen uit het informatiemodel kunnen dienen ter ondersteuning van de besluitvorming van de lokale driehoek. Ook dient het richting te geven aan de formulering van de speerpunten voor het Veiligheidshuis.

Daarnaast zijn er activiteiten vanuit het Veiligheidshuis gepland die het karakter hebben van Justitie in de Buurt (JIB), zoals het opleggen van taakstraffen op lokatie.



## 2.3 Partners en personeel

Voor de voorbereiding van het Veiligheidshuis is in 2001 een projectorganisatie ingesteld, bestaande uit de opdrachtgever, de stuurgroep, het 'bouwteam', de projectcoördinator en de projectondersteuning. De opdrachtgever is de hoofdofficier van justitie, die tevens budgethouder is. De Hoofdofficier van Justitie rapporteert periodiek in de lokale driehoek.

### *Stuurgroep Veiligheidshuis Tilburg*

De stuurgroep is samengesteld uit de direct leidinggevenden van de medewerkers in het Veiligheidshuis. De stuurgroep wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie, unithoofd Lokale zorg parket Breda. Secretaris van het overleg bij de start van het Veiligheidshuis was de projectcoördinator, zijnde de accountmanager ketensamenwerking van het parket Breda. Zij heeft zich met name gericht op de voorbereiding van het project Veiligheidshuis Tilburg.

De stuurgroep is op dit moment samengesteld uit de direct leidinggevenden van de medewerkers in het Veiligheidshuis, de accountmanager ketensamenwerking en de ketenbeheerder van het Veiligheidshuis. Het voorzitterschap wordt (in principe) bij toerbeurt vervuld en de secretarisfunctie van het overleg wordt door de aangestelde ketenbeheerder ingevuld.

### *Partners*

In totaal zijn in het Veiligheidshuis negen partners te onderscheiden: het Openbaar Ministerie, regiopolitie Midden en West Brabant, de gemeente, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, jeugdreclassering, Reclassering Nederland, Slachtofferhulp en Kentron (verslavingszorg).

### *Personele inzet*

Bij de opzet van het Veiligheidshuis is uitgegaan van een in fysieke vorm uiting geven aan de samenwerking door de betrokken functionarissen 'bij elkaar' te zetten. Dit houdt in dat in principe binnen het Veiligheidshuis de volgende instellingen *onder één dak* zijn geplaatst: de politie, het OM, Raad voor de Kinderbescherming, stichting Jeugdzorg, reclassering, jeugdreclassering, Kentron, gemeente, slachtofferhulp en schadebemiddeling.

Dit betekent dat circa 11 uitvoerende medewerkers van de deelnemende organisaties binnen het Veiligheidshuis hun werkplek (kunnen) vinden.

### *Bedrijfsbureau*

Ter facilitering van de bedrijfsvoering, voor de regie op de samenwerking van de verschillende ketens en voor de uitvoering van analyse en advisering is een apart bedrijfsbureau ingesteld. Dit bureau kent de volgende formatie:

- de ketenbeheerder draagt zorg voor het functioneren van het Veiligheidshuis, het bewaken van de verschillende werkprocessen, behouden van afspraken, verzorgen periodieke rapportages en de (beleidsmatige) contacten met de deelnemende organisaties
- een analist draagt zorg voor analyse van cases onder handen binnen het Veiligheidshuis, koppelt deze aan andere informatiesystemen betreffende de veiligheidssituatie in Tilburg, rapporteert en adviseert hierover
- administratieve ondersteuning
- een pandbeheerder voor huishoudelijke logistiek.

Het bedrijfsbureau kent een bemensing van zes personen.

Het Veiligheidshuis heeft daarmee beleidsmatig en uitvoerend beschouwd een inzet van in totaal circa 25 functionarissen (19 fte) die (onder meer) activiteiten inzake het Veiligheidshuis in hun pakket hebben. Dit levert het volgende schema op:

*Schema 1 Personeel Veiligheidshuis*

| Veiligheidshuis                         | Functie                                 | fte 1-01-2004 | Fysieke aanwezigheid |
|---|---|---------------|----------------------|
| Openbaar Ministerie/<br>Veiligheidshuis | Ketenbeheerder                          | 1             | Full time            |
|   | Administratie                           | 1             | Full time            |
|   | Administratie CRJ                       | 0,5           | Full time            |
| Openbaar ministerie                     | Officier van justitie                   | 1             | Full time            |
|   | Secretaris op lokatie                   | 1             | Full time            |
|   | Parketsecretaris alg                    | 0,5           | 18 uur               |
|   | Jeugdsecretaris                         | 0,6           | 20 uur               |
|   | Administratie/zitting-<br>voorbereiding | 1             | 32 uur               |
|   | Schadebemiddelaar                       | 0,5           | 20 uur               |
|   | Coördinator zorgsector                  | 1             | Full-time            |
| Politie                                 | Coördinator Herstelend Recht            | 1             | Full-time            |
|   | Coördinator Recherche SDA               | Part-time     | 1 uur per 2 weken    |
|   | Administratief coördinator CRJ          | 1,1           | 42 uur               |
|   | Politie Parket Secretaris               | 2,5           | Full-time            |
|   | Schadebemiddelaar                       | 0,5           | 20 uur               |
| Gemeente Tilburg                        | Projectleider Integr. Veiligh.          | 0,3           | 8 uur pw             |
|   | Leerplichtcoördinator                   | 0,3           | 8 uur pw             |
| Reclassering                            | Medewerker                              | 1             | 20 uur pw            |
| Jeugdreclassering                       | 2 medewerkers                           | 1             | 5 uur pw             |
| Kentron                                 | Medewerker                              | 0,5           | 8 uur pw             |
| Bureau jeugdzorg                        | 2 Medewerkers                           | 0,5           | 6 uur pw             |
| Raad vd Kinderbescherming               | Medewerker                              | 0,5           | 6 uur pw             |
| <b>Slachtofferhulp</b>                  | <b>Teamleidster</b>                     | <b>1,5</b>    | <b>Full time</b>     |

Voor de functie van ketenbeheerder, administratief medewerker, projectleider en schadebemiddelaar is subsidie ontvangen van het ministerie van Justitie voor de periode van vier jaar.

De fysieke aanwezigheid van medewerkers is overigens sterk gekoppeld aan de mogelijkheid om in het Veiligheidshuis Tilburg verbinding te maken met het eigen computernetwerk.

Voor de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg was dit in 2003 niet mogelijk. De gemeente Tilburg is een aantal maanden uit de lucht geweest, hetgeen consequenties had voor de werkzaamheden van Leerplicht en de projectleider integrale veiligheid.

Door uitbreiding van het aantal parketmedewerkers en deelname van bureau Halt per begin 2004 wordt de bezettingsgraad in het Veiligheidshuis verhoogd en zal het aantal werkplekken worden uitgebreid.

## 2.4 Doelen van het Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis is formeel 29 november 2002 in Tilburg geopend, waarmee de start is gemaakt voor de samenwerking van de genoemde partners op één locatie.

In het infobulletin bij de opening van het Veiligheidshuis worden als hoofddoel en als subdoelen de volgende aspecten genoemd: “de samenwerking betekent voor de Tilburgse samenleving een effectiever ingrijpen op rechtshandhaving en criminaliteit op zowel preventief als repressief niveau”.

De deelnemende partners werken samen in het Veiligheidshuis in het centrum van de stad en richten zich, volgens het infobulletin (november 2002), op het bereiken van de volgende vier (hoofd)doelstellingen:

- het voorkomen en terugdringen van recidivisten (veelplegers) van overlast en criminaliteit;
- het verlenen van passende zorg aan het slachtoffer;
- het fungeren als informatiesteunpunt voor de partners in veiligheid
- het versnellen van de afdoening van jeugdzaken.

Bij de gezamenlijke aanpak richt men zich ook op ‘meetbare, operationele doelstellingen’. Voor het jaar 2003 betekent dit volgens de notities van het Veiligheidshuis het volgende:

- alle verdachten die zich in Tilburg schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit dat gemeld wordt in het Veiligheidshuis krijgen een vlotte en merkbare reactie (‘streng als het moet, mild als het kan’). Dit kan variëren van een vrijheidsstraf tot het betalen van een boete. Dit houdt het volgende in:
  - iedere week worden er op het Veiligheidshuis taakstrafzittingen gehouden door een officier van justitie. In 2003 zullen 300 verdachten daarvoor een uitnodiging ontvangen (in 2002 waren dat er tot november 34)
  - iedere donderdag wordt een openbare politierechterzitting gehouden in het kantongerecht van Tilburg
  - van alle minderjarige verdachten wordt een scenario en een strafafdoening afgesproken
- Gecoördineerde aandacht voor de Tilburgse stelselmatige dader:
  - 10 minderjarige en 10 meerderjarige Tilburgse veelplegers zullen het intensief begeleidingstraject succesvol afronden (in 2002 zijn 13 trajecten opgestart, waarvan er 2 positief zijn afgerond en 9 nog liepen)
  - 18 allochtone kandidaten zullen het begeleidingstraject ITB-CRIEM succesvol afronden
- Extra aandacht voor het slachtoffer:
  - het beoogde bedrag van bemiddeling in schade die slachtoffers van misdaden hebben geleden, is 30.000 euro (in 2002 voor het gehele arrondissement 35.000 euro)
  - er worden 25 herstellendrecht-gesprekken gevoerd (in 2002: 15 meldingen waarvan er 4 daadwerkelijk hebben plaatsgevonden)
- Doorlooptijden:
  - ten aanzien van jeugdige verdachten worden de zogenaamde Kalsbeeknormen bereikt. Dat wil zeggen dat 80% van de zaken binnen 6 maanden wordt afgerond.

### 3. Organisatie van de ketensamenwerking in Eindhoven

#### 3.1 Ontstaan van de Front Office

##### *Achtergrond*

Het initiatief tot het project 'Front Office' in Eindhoven is genomen door het Openbaar Ministerie in 's-Hertogenbosch. Als onderdeel van het programma Parket 2010 heeft het parket begin 1998 bij het College van Procureurs-Generaal een plan van aanpak voor het project Front Office ingediend om 'de slagkracht van justitie op lokaal niveau' te verhogen.

Naast de omvang en "grootstedelijke" aard van de veiligheidsproblematiek, werd de beweging van het OM richting Eindhoven ingegeven door een aantal veranderingen in de omgeving. Deze betroffen<sup>10</sup>:

- de ontwikkelingen in het bestuurlijk en organisatorisch functioneren van de justitieorganisaties. De onderlinge afhankelijkheid van de verschillende organisaties binnen de strafrechtssketen nam steeds meer toe. De diverse justitieorganisaties kregen meer tegelijkertijd met dezelfde doelgroepen te maken of werden voor hun dienstverlening afhankelijker van elkaar. Het verbeteren van de samenwerking en het sturen van de procesgang werd daarmee steeds belangrijker;
- de ontwikkeling van integrale veiligheid op lokaal niveau op het gebied van veiligheid, onder regie van het lokaal bestuur. Deze ontwikkeling kreeg concreet handen en voeten in landelijke en lokale integrale veiligheidsplannen. Er was sprake van een toenemend besef dat een integrale benadering van maatschappelijk problemen noodzakelijk is. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak van grootstedelijke problematiek en jeugdcriminaliteit;
- de reorganisatie van de ambtelijke organisatie van de gemeente Eindhoven. De oprichting van de stadsdeelkantoren is één van de belangrijkste uitkomsten hiervan. De gemeente verkeerde destijds in een vergevorderd proces van deconcentratie en clustering van bepaalde diensten binnen de gemeentelijke organisatie dat moest leiden tot het opzetten van zeven stadsdeelkantoren die aansluiting vonden bij de gebiedsindeling van de zeven Eindhovense politieafdelingen. Verwacht werd dat door de stadsdeelkantoren de afstand tussen lokale overheid en burger wordt verkleind en de gemeente Eindhoven sneller en effectiever kan reageren op de behoeften van de inwoners in de wijken. Met het Front Office werd geanticipeerd op deze ontwikkelingen.

##### *Front office 'in ontwikkeling'*

Vanuit het OM zijn verschillende gesprekken met mogelijke partners gevoerd om draagvlak en formele steun van de betrokken organisaties te verkrijgen. Bij deze partners betrof het vooral de politie, de gemeente Eindhoven en de justitie-organisaties. Over het algemeen bleek het draagvlak voor het project Front Office groot te zijn, wat voor een deel samenhang met de al eerder ingezette initiatieven inzake de parketsecretaris op het politiebureau en het accountmanagement grote steden beleid. In de evaluatie van de Front Office over 2002 is in dit kader opgemerkt dat "minder direct betrokken collega's en partners wel het gevoel hadden op een rijdende trein te moeten springen".

---

<sup>10</sup> In een tussentijdse evaluatie van de FO in Eindhoven (november 2002) is de achtergrond van het ontstaan van de FO uitgebreid beschreven

### *Fysieke bundeling op één locatie*

De Front Office in Eindhoven is in begin 1999 door het OM geïnitieerd en kent met de aansluiting van andere netwerkpartners een feitelijke start in augustus 1999. Bij de ontwikkeling is gekozen voor:

- huisvesting van de front office midden in het centrum van Eindhoven waarmee men een goede bereikbaarheid voor burger en instellingen wilde garanderen;
- één gezamenlijke kantoorruimte waarbij het kantoor een open karakter kent, hetgeen uitnodigt tot “even snel bij elkaar binnen lopen” voor overleg, maken van afspraken en verkrijgen van zicht op elkaars werkzaamheden.

De personele en materiële kosten van de Front Office voor het OM-deel bedroegen bij de start circa 1,2 miljoen gulden per jaar. Deze zijn in eerste drie jaar van het project bekostigd met subsidie van het ministerie van Justitie en het Parket generaal. Per augustus 2002 is de projectstatus overgegaan in een structurele vormgeving van de FO waarbij het departement van Justitie voor de financiële ‘doorstart’ heeft zorggedragen. Op dit moment worden de personele kosten door de partners gedragen en worden de exploitatiekosten van de FO door het OM gefinancierd.

### **3.2 Samenvoeging deelprojecten in Front office**

Bij de front office is men gestart met de ontwikkeling van verscheidene *werkprocessen* die gericht zijn op een aantal deelgebieden. In eerste instantie is aandacht primair gericht op de overlastproblematiek en een daarop gericht beperkt takenpakket. Hiervoor is gekozen om in een relatief kort tijdsbestek inhoud te kunnen geven aan de vergroting van de zichtbaarheid, herkenbaarheid van justitie ten opzichte van de lokale partners en de burger.

In het kader van de (strafrechtelijke) overlastbestrijding zijn vooral de volgende werkprocessen ondergebracht dan wel verder ontwikkeld binnen de Front Office:

- de stelselmatige daderaanpak (SDA; Eindhoven))
- SOV: Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (Eindhoven)
- de Gezamenlijke Aanpak Minderjarigen Moet Anders (GAMMA; voor de regio);
- Snelrecht: Estafettezaken (Eindhoven)
- één-loketfunctie slachtofferzorg, inclusief schadebemiddeling (voor de regio).

### **3.3 Partners en personeel**

#### *Organisaties*

De volgende organisaties zijn augustus 1999 in de Front Office als participant toegetreden:

- het Openbaar Ministerie (parket 's-Hertogenbosch)
- politie Brabant Zuid Oost
- Raad voor de Kinderbescherming, directie Brabant Zuid, vestiging Eindhoven
- Bureau Slachtofferhulp
- Bureau Schadebemiddeling<sup>11</sup>
- Reclassering Nederland
- Novadic (justitiële verslavingszorg)
- Reclassering Leger des Heils.

Bovendien is de Rechtbank in 's-Hertogenbosch partner ‘op afstand’. Op het terrein van slacht-

---

<sup>11</sup> Bureau Schadebemiddeling is in feite geen aparte organisatie maar een samenwerking tussen de politie en het OM van waaruit een bepaalde functie wordt vervuld, namelijk het bemiddelen tussen slachtoffer en verdachte over schadevergoedingen. Het bureau kent geen aparte management of organisatievorm.

offerzorg zijn nog andere partners per 1 januari 2000 tot de Front Office toegetreden, namelijk Bureau voor Rechtshulp, Servicepunt Slachtofferzorg en Schadefonds geweldsmisdrijven.

#### *Afstemming tussen partners*

De formele beleidsafstemming tussen de partners geschiedt in het Ketenpartneroverleg dat in principe zes keer per jaar plaats vindt en waaraan alle direct leidinggevenden van de medewerkers op het Front Office aanwezig zijn. Het Partneroverleg is het richtinggevend overleg voor Front Office. Aan dit overleg nemen, naast de vaste inwoners van het Front Office, eveneens de coördinator integrale veiligheid van de gemeente Eindhoven en de jeugdreclassering deel. Praktische problemen en toekomstige ontwikkelingen aangaande het werk en de werkplekken worden besproken in het zogenaamde Front Office-overleg dat meerdere keren per jaar wordt gehouden. Hieraan nemen alle medewerkers van het Front Office deel.

De feitelijke, inhoudelijke afstemming tussen de partners vindt voornamelijk projectmatig en themagericht plaats in werkgroepen en casuoverleggen (ten aanzien van jeugd bijvoorbeeld in het justitieel casuoverleg van Gamma).

#### *Personeel FO*

Vanuit het Openbaar Ministerie zijn de FO-officier en een gebiedsofficier in principe dagelijks aanwezig. Naast deze twee officieren zijn er verscheidene officieren van justitie die gemiddeld één of twee dagen vanuit de front office werkzaam zijn. In de front office zijn 3 parketsecretarissen die dagelijks vanuit deze locatie werken en meerdere secretarissen die gemiddeld twee dagen per week in Eindhoven werken.

Vanuit de politie werken twee personen in Front Office: een jeugd-coördinator voor Gamma en een SDA/SOV-coördinator. De balie van de FO wordt bemand door twee personen die samen één formatieplaats vullen en vanuit de politie zijn gedetacheerd.

De Raad voor de Kinderbescherming is in hetzelfde pand (maar op andere etages) gehuisvest en werkt met vijf personen voor de locatie Eindhoven.

Bureau Schadebemiddeling bestaat uit drie personen (twee vanuit de politie en één van het OM-parket op detacheringsbasis). Bureau voor Rechtshulp werkt vanuit Front Office met één Terwee jurist. Servicepunt Slachtofferzorg heeft drie medewerkers. Van Bureau Slachtofferhulp is er één medewerker verbonden aan de Front Office.

Vanuit Reclassering, Leger des Heils en Novadic werken circa 10 personen om toerbeurt in de Front Office. Vanuit het Schadefonds Geweldsmisdrijven is één persoon aan de Front Office verbonden.

#### *Nieuwe 'buitenposten' voor het OM*

De ervaringen met de Front Office Eindhoven hebben ertoe geleid dat het parket overtuigd raakte van de meerwaarde van het samen met ketenpartners omgevingsgerichte werken vanuit een "buitenlocatie". Dit heeft geresulteerd in het oprichten van een drietal buitenposten naast de Front Office Eindhoven, te weten: JIB Oss, Justitiekantoor Helmond (sinds 2002) en Front Office 's-Hertogenbosch. De back office in het Paleis van Justitie in 's-Hertogenbosch werd eveneens aangepast op het werken met de vier buitenposten. De vier geografische gebiedsteams (Eindhoven, Peelland, 's-Hertogenbosch, Oss/minderjarigen) werden teruggebracht naar twee, met de politieregio's samenvallende, gebiedsteams.

### 3.4 Doelen van de Front office

De hoofddoelstelling van de FO is ‘het vergroten van de efficiëntie en effectiviteit van de strafrechtelijke interventies door korte lijnen tussen het Openbaar Ministerie en de lokale partners’<sup>12</sup>. De samenwerking tussen partners die betrokken zijn bij het jeugdstrafproces is ook feitelijk op locatie vormgegeven in de FO.

Bij de concrete uitwerking van de algemene doelstelling zijn kwalitatieve en kwantitatieve subdoelstellingen onderscheiden.

Bij de kwalitatieve subdoelstellingen richt men zich vooral op de versterking van de justitiële infrastructuur. Deze infrastructuur en de samenwerking met lokale partners heeft men geïntensiveerd door organisatorische wijzigingen, nieuwe werkwijzen en nieuwe informatie- en communicatietechnologie. Concrete punten die men heeft genoemd zijn:

- het verbeteren van contacten tussen verschillende diensten alsmede de doorverwijsfunctie tussen diensten ('de keten aan tafel')
- het tot stand brengen van een meer efficiënte en effectieve werkverdeling tussen front- en backoffice activiteiten
- een ketengericht inrichten van de werkprocessen en sturing van de procesgang
- het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in de Eindhovense wijken door het leveren van maatwerk (in casu productdifferentiatie op het bestrijden van strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke overlast)
- het vergroten van de zichtbaarheid en herkenbaarheid van het justitieoptreden en het vergroten van de aanspreekbaarheid van justitie ten opzichte van lokale partners en de burger.

De kwantitatieve doelstellingen zijn vooral gericht op het verkorten van de gemiddelde doorlooptijd en in het verlengde daarvan het verhogen van de reactiesnelheid.

Op deze wijze wordt ook, indirect, een bijdrage geleverd aan het realiseren van de kwalitatieve doelstellingen. In concreto zijn bij de start van de FO de volgende kwantitatieve doelen benoemd:

- van de misdrijven afkomstig uit Eindhoven zal 60% binnen twee maanden worden afgedaan
- van de *jeugdzaken* afkomstig uit de stad Eindhoven wordt 80% binnen 6 maanden afgedaan (zie Kalsbeeknorm)
- van de instroom van misdrijfzaken zal 50% door middel van Estafette worden afgedaan
- het plaatsvinden van daadwerkelijk herstel van de schade in 35% van de zaken met slachtoffers en het in 100% van de gevallen meteen verstrekken van informatie inzake schadebeoordeling.

Deze doelstellingen hebben vooral betrekking op het OM-bedrijfsproces, als een onderdeel van de totale bedrijfsprocessen in de Front Office.

In het kader van de gezamenlijke jeugd-aanpak is bij het FO in Eindhoven het Gamma-proces opgezet dat in hoofdstuk vijf nader aan de orde wordt gesteld.

---

<sup>12</sup> De informatie is mede gebaseerd op enkele deelevaluaties van de Front Office die vanuit het OM 's-Hertogenbosch zijn uitgevoerd.

## 4. Politie, ketensamenwerking en jeugd in Tilburg

### 4.1 Politie Midden en West Brabant (MWB)

#### *Werkgebied en organisatie politiedistrict Tilburg*

De regiopolitie Midden en West Brabant omvat vier districten: Tilburg, Oosterhout, Breda en Bergen op Zoom. In het district Tilburg zijn zes politieteams werkzaam met in totaal ruim 450 fte voor vier gemeenten: Tilburg, Goirle, Oisterwijk en Hilvarenbeek.

In dit werkgebied wonen ruim 250.000 personen, waarvan het overgrote deel in Tilburg (198.000). Tilburg is daarmee de zesde gemeente in Nederland en kent een grootstedelijke problematiek, zoals de overlast van drugs. In de omliggende gemeenten speelt deze vorm van overlast een minder grote rol, maar zijn volgens de politie daarentegen andere vormen van overlast, zoals jeugdoverlast, een aandachtspunt.

#### *Jeugd en politie Tilburg*

In het kader van de aanpak van de 'jeugd en jeugdcriminaliteit' zijn in 2001 en 2002 door de politie district Tilburg onder andere de volgende deelprojecten benoemd:

- het terugdringen van de jeugdoverlast in verscheidene wijken;
- het ondersteunen van het Coördinatiepunt RisicoJeugd (CRJ);  
alle jeugdzaken van het district Tilburg worden met de netwerkpartners besproken en per individu wordt een plan van aanpak afgesproken. Bespreekpunten zijn daarbij zowel strafzaken, civiele zaken en weggelopen of vermiste jongeren tussen 0 en 18 jaar. In 2003 is leeftijdsgrens van jongeren uitgebreid van 18 tot 24 jaar (zie verder bespreking CRJ Veiligheidshuis)
- de aanpak 'Doe effe Normaal' per politieteam met een aantal adoptie-agenten op scholen
- het project De Veilige School in het voortgezet onderwijs
- Herstellend Recht;  
bij strafzaken met een bekende jeugdige verdachte worden, indien betrokkenen hierin instemmen, 'herstellend recht gesprekken' gehouden. De politie zorgt tijdens deze gesprekken voor een gespreksleider. Dit item is ondergebracht in het *Veiligheidshuis*
- Stelselmatige daderaanpak jeugd (SDA-J);  
samen met de jeugdreclassering krijgen jeugdige daders in dit traject begeleiding (adoptie). Het team waar de jeugdige woont levert de adoptieagent. Ook is het streven met het jeugdwerk te spreken over hun mogelijkheden SDA-jongeren te begeleiden. Ook deze aanpak is ondergebracht in het *Veiligheidshuis*.

#### *Jeugd en veiligheid*

In de zomer van 2003 hebben twee gewelddadige gebeurtenissen in Tilburg tot het besef geleid dat het thema 'veiligheid en jeugd' meer aandacht behoeft. De gebeurtenissen wezen onder meer op de relatief hoge criminaliteit onder Antilliaanse, Marokkaanse en Somalische jongeren. Uit cijfers van de gemeente Tilburg en Politie Midden en West Brabant blijkt onder ander de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren bij geweldsmisdrijven. Daarnaast kwam naar voren dat een criminele kern van jongeren zich regelmatig verplaatst van de ene stad naar de andere (waaronder Eindhoven en Rotterdam) waardoor de identiteit van deze jongeren moeilijk is te achterhalen en de pakkans negatief wordt beïnvloed. De geschetste situatie heeft in Tilburg in het najaar 2003 geleid tot een gemeentelijke nota 'Harde aanpak criminaliteit en overlast in Tilburg'.



Het besef dat in de gemeente een intensivering van het veiligheidsbeleid nodig is, maar ook dat coördinatie en coherentie in de aanpak veel meer aandacht behoeven is vervolgens ook beschreven in een rapport van de 'commissie Veilig Samenleven' in Tilburg<sup>13</sup>. Deze adviescommissie onder leiding van criminoloog Fijnaut heeft onderzoek gedaan naar het veiligheidsbeleid van de gemeente Tilburg, met name het beleid naar sociale veiligheid. Deze commissie kreeg tot opdracht de huidige ontwikkelingen op het gebied van veiligheid te analyseren en voorstellen te doen voor concrete, creatieve en innovatieve oplossingen van knelpunten. Het onderzoek naar sociale veiligheid richtte zich met name op criminaliteit, onveiligheidsgevoelens en overlast.

In het kort kan gesteld worden dat er in Tilburg veel instanties zijn die initiatieven nemen op het gebied van sociale veiligheid in de stad, maar dat er weinig tot geen coördinatie is. Het eerste deel van het rapport gaat over de problemen op het gebied van sociale veiligheid, waarbij zowel problemen in de sfeer van gevoelens van onveiligheid als problemen met het gevoerde beleid worden geanalyseerd. Het tweede deel bevat de voorstellen van de commissie, de benodigde strategische voorzieningen en operationele maatregelen.

De commissie Fijnaut pleit voor een integrale aanpak. Het stedelijk veiligheidsprogramma moet worden gedragen door alle betrokken organisaties, niet alleen door gemeente en politie. De commissie doet ook voorstellen voor de benodigde overlegstructuren, de informatievoorziening en een aanpak op het niveau van buurten en wijken. Op operationeel gebied wordt de ontwikkeling van gebiedsgerichte actieprogramma's aanbevolen. Daarnaast moeten actieprogramma's worden ontwikkeld ten behoeve van bepaalde daders en delicten, ook hier is een integrale aanpak gewenst. De commissie Fijnaut adviseert in dit kader onder meer het Veiligheidshuis te versterken.

## 4.2 Organisatie CRJ Veiligheidshuis Tilburg

In het kader van de jeugd aanpak in Tilburg is het *Coördinatiepunt Risicojeugd (CRJ)* een belangrijk deelproject van het Veiligheidshuis geworden, dat zowel beleidsmatig als uitvoerend specifieke aandacht krijgt. Het CRJ kent op beleidsniveau een begeleidingscommissie en op uitvoerend niveau is er een CRJ-casusoverleg.

### *Begeleidingscommissie CRJ*

Aan de begeleidingscommissie CRJ nemen deel:

- de gemeente Tilburg; wethouder jeugd en projectcoördinator Veiligheid
- de politie Midden en West Brabant; plaatsvervangend districtschef en coördinator Zorg
- de Raad voor de Kinderbescherming; vestigingsmanager en teamleider
- het Openbaar Ministerie; gebiedsofficier van Justitie Tilburg, unithoofd Lokale Zorg en accountmanager ketensamenwerking parket Breda
- Bureau Jeugdzorg, teamleider (plaatsvervanger voor vestigingsmanager)
- Leerplichtzaken, coördinatie leerplicht gemeente
- de ketenbeheerder Veiligheidshuis (OM).

Deze begeleidingscommissie CRJ vergadert circa drie maal per jaar en wordt voorgezeten door een onafhankelijke deskundige (als hoogleraar werkzaam bij de Universiteit Tilburg).

---

<sup>13</sup> Commissie Veilig Samenleven, De sociale (on)veiligheid in Tilburg, november 2003. In een onderzoeksrapport dat als een inventarisatie voor de commissie Veilig Samenleven is opgezet, wordt gedetailleerd op de veelheid van maatregelen en instrumenten in Tilburg ingegaan (M. Bruinsma, Vijf jaar sociale veiligheid in Tilburg 1998 tot 2003, een inventarisatie van problemen, maatregelen en resultaten, november 2003).

In het CRJ worden inhoudelijke en beleidsmatige aspecten van de gezamenlijke jeugdaanpak besproken waarbij zowel de preventieve als repressieve kant aan bod komen. In de samenstelling van de begeleidingscommissie is de justitiële en de zorgkant ‘in de breedte’ vertegenwoordigd, hetgeen men als een belangrijke verworvenheid van de Tilburgse aanpak beschouwt en ook graag wil behouden.

Na de oprichting van de stuurgroep Veiligheidshuis, als een overlegvorm van unitmanagers van deelnemende partners, is de status en rol van de begeleidingscommissie CRJ enigszins onduidelijk geworden vanwege de overlap in personen en functies in beide gremia.

Op het ogenblik stelt men dat het voortbestaan van het CRJ op beleidsniveau wenselijk en zinvol blijft vanwege de specifieke jeugdbenadering die niet als zodanig vormgegeven kan worden in de stuurgroep Veiligheidshuis. Aan de begeleidingscommissie CRJ geeft men ook de status van ‘inhoudelijke denktank’ ten aanzien de jeugdaanpak in Tilburg. De betrokkenheid van de verantwoordelijke wethouder geeft weer dat men ook politiek en beleidsmatig belangstelling heeft voor de CRJ-begeleidingsgroep.

Op termijn zal naar verwachting een nieuwe discussie over het samengaan van stuurgroep Veiligheidshuis en begeleidingsgroep CRJ echter weer naar voren komen.

### ***CRJ-casusoverleg***

Door dagelijks de politiecontacten op ‘jeugd’ te screenen ten behoeve van het CRJ wordt een meer effectieve en efficiënte werkwijze nagestreefd. Hiermee tracht men de uitgangspunten van de notitie van Montfrans, te weten ‘vroegtijdig, snel en consequent’ in praktische zin vorm gegeven. Aan het casusoverleg van het CRJ nemen uitvoerende medewerkers van de genoemde CRJ-partners deel. Ook participeren medewerkers van Leerplichtzaken, jeugdreclassering en van Bureau Jeugdzorg. Dit betekent dat in het casusoverleg zeven organisaties participeren en derhalve als een ‘JCO-J breed’ opereert.

De politie, i.c. de coördinator Zorg, is sinds de start van het casusoverleg voorzitter van dit overleg geweest. Deze rol heeft de politie op zich genomen mede vanwege het gegeven dat circa 90% van de door het CRJ besproken jongeren via de politie worden ingebracht.

Op verzoek van deelnemende partijen is echter gekeken naar de mogelijkheid van een roulerend voorzitterschap, hetgeen er toe geleid heeft dat begin 2004 de Raad voor de Kinderbescherming als eerste het de rol van (roulerend) voorzitter van het CRJ-casusoverleg heeft overgenomen.

Binnen het casusoverleg worden afspraken gemaakt over de interventies die al dan niet bij de jongeren moeten worden ondernomen en over de inzet van één of meerdere organisaties en functionarissen hierbij. Vanuit de optiek dat het overleg ook ‘risicjongeren’ betreft worden ook de jongeren die géén strafbaar feit hebben gepleegd, maar die bijvoorbeeld veelvuldig spijbelgedrag vertonen of zijn weggelopen, in het CRJ besproken.

Het CRJ-casusoverleg vindt drie keer per week op het Veiligheidshuis plaats, waarvoor per keer 1 uur wordt gereserveerd. De invalshoek voor de bespreking is voornamelijk het aantal meldingen over jongeren van verbalisanten van de politie; in de praktijk blijkt dat de politie meer dan 90% van de zaken aanlevert. De politie stelt na een screening van de meldingen op minderjarigen een daglijst vast die door de politie onder de CRJ-casuspartners wordt uitgezet. Een politiefunctionaris heeft hier binnen het Veiligheidshuis de aanmeldingsfunctie en voert een globale screening uit.

Het streven is de betreffende jongeren binnen 5 werkdagen in het CRJ te bespreken zodat in principe een snelle en adequate afhandeling kan volgen.

### 4.3 Jongeren in het CRJ

Om een beeld te verkrijgen van de omvang van de groep risicojongeren die men in Tilburg binnen het CRJ bespreekt, zijn via de administratieve politie-aanspreekpunten in de projecten en de strategisch analisten van de regiokorpsen verschillende typen gegevens verzameld. Deze hebben vooral betrekking op het aantal jongeren en de wijze van afdoening.

In het Veiligheidshuis Tilburg worden alle strafzaken behandeld die in het werkgebied voorkomen, met uitzondering van de voorgeleidingszaken. Ten aanzien van minderjarigen (0 tot 18 jaar) worden in het CRJ alle zaken behandeld waarbij contact is geweest met de politie (straf, civiel en wegelopen), waarbij sprake is van extreem schoolverzuim of waarbij door partners risicosignalen zijn gemeld.

#### *Aantal jongeren*

Uit de analyse van de registratie blijkt dat in het CRJ in de eerste twee jaar circa 1400 jongeren zijn besproken, sinds 2001 lijkt het aantal jongeren zich te stabiliseren op circa 1750 jongeren.

*Tabel 1 Risico-jongeren in het CRJ Tilburg*

| <b>CRJ Tilburg cases</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Strafzaken</b>        | 1072 (76%)  | 1046 (76%)  | 1366 (78%)  | 1314 (76%)  | 1369 (77%)  |
| <b>Civiel</b>            | 196         | 255         | 314         | 394         | 367         |
| <b>Wegloper</b>          | 139         | 76          | 75          | 19          | 46          |
| <b>Totaal CRJ</b>        | <b>1407</b> | <b>1377</b> | <b>1755</b> | <b>1727</b> | <b>1782</b> |

Bij het CRJ heeft men een verdeling gemaakt:

- in jongeren die met een delict zijn aangemeld (een strafzaak, al dan niet met een pv);
- in jongeren die naar aanleiding van een zorgmelding (via politie, leerplicht of jeugdzorg) bekend zijn geworden en
- in jongeren die zijn weggelopen.

Bij deze verdeling in de registratie wil men aansluiten op de voorgestane breedte van de benadering waarbij niet alleen (mogelijk) strafrechtelijk vervolgbare jongeren worden opgenomen maar ook jongeren 'at risk' worden besproken.

Uit de tabel komt naar voren dat de verdeling naar 'type zaak' redelijk stabiel blijft. Bij de besproken cases gaat het in 75% van de gevallen om strafzaken. Ook het aantal strafzaken blijft sinds 2001 redelijk gelijk en cirkelt rondom 1350 jongeren.

Er was wel een toename van het aantal civiele zaken (oplopend van 14% in 1999 tot 23% in 2002) en een afname van het aantal besproken weglopers (van 10% in 1999 tot 1% in 2002 en 2003). De weglopers vallen feitelijk onder de rubriek 'civiel' en worden in de specificering van registratiegegevens niet meer apart benoemd.

### *Etniciteit jongeren*

In 2002 zijn 1314 strafzaken tegen jongeren (12-18 jaar) uit het politiedistrict Tilburg aangebracht voor bespreking op het Veiligheidshuis wegens diefstal, bedreiging, vernieling, mishandeling, straatroof en wapenbezit. Van deze delicten is bekend dat deze voor 60% door autochtone jongeren zijn gepleegd, 10% door Marokkaanse jongeren, 9% Turkse jongeren en 7% Antilliaanse jongeren. Het aandeel van allochtone jongeren in de strafzaken behandeld in het CRJ is onevenredig groot.

### *Strafzaken en recidive*

Van de jongeren die in het CRJ worden besproken is in 75% van de gevallen een melding van een delict de aanleiding van de bespreking. Het aantal strafzaken bij jongeren in het CRJ lijkt op dit moment redelijk stabiel.

De recidive bij de jongeren die vanwege een strafzaak bij het CRJ worden besproken ligt gemiddeld op circa 45%, van de besproken jongeren in het CRJ is 55% 'first offender'.

Tabel 2 *CRJ jongeren met een strafzaak en recidive*

| <b>CRJ Tilburg</b>                    | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002<sup>14</sup></b> | <b>2003</b> |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|-------------|
| <b>Aantal strafzaken bij jongeren</b> | 1072        | 1016        | 1366        | 992                      | 1369        |
| <b>recidivisten</b>                   | 498 (46%)   | 429 (42%)   | 645 (47%)   | 418 (42%)                | 671 (49%)   |
| <b>first offenders</b>                | 574 (54%)   | 587 (58%)   | 721 (53%)   | 574 (58%)                | 698 (51%)   |

Over de jongeren van wie het CRJ een advies van de Raad van de Kinderbescherming wil wordt een meldingsformulier ingestuurd; indien men deze cases relateert aan het aantal strafzaken blijkt dat in circa 50% van de cases een melding aan de Raad is gedaan. In 20-25% van de cases wordt in het CRJ besloten dat de zaak wordt geseponeerd.

### *Halt en pv-zaken*

Van de delicten die de jongeren hebben begaan wordt een deel als Halt-waardig beschouwd en een ander deel heeft tot een proces verbaal geleid (andere zaken worden onder andere geseponeerd).

Het aandeel van de Halt-verwijzingen ligt de laatste twee jaar op 25-30% hetgeen relatief laag is. Ook bij de politie in het CRJ acht men dit aandeel van Halt-zaken aan de lage kant, hetgeen tot een (hernieuwde) informatie en aansturing bij de politie-agenten zou dienen te leiden.

<sup>14</sup> De gegevens van het CRJ over het aantal jongeren zijn niet altijd consistent geregistreerd; bij een nadere beoordeling van de cases over 2002 blijkt dat men het *aantal jongeren* met een strafzaak in het CRJ heeft aangegeven; in de daaraan voorafgaande jaren registreerde men het aantal *strafzaken* bij jongeren (het aantal besproken 'cases', in 2002 1314 zaken, ligt met andere woorden hoger dan het aantal jongeren).

Tabel 3 Verdeling CRJ jongeren naar Halt-zaken en pv's

| CRJ Tilburg | 1999      | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Halt        | 272 (33%) | 296 (38%) | 304 (29%) | 247 (26%) | 307 (30%) |
| Pv's        | 540 (67%) | 492 (62%) | 736 (71%) | 714 (74%) | 701 (70%) |
| Totaal      | 812       | 788       | 1040      | 961       | 1008      |

#### 4.4 Doorlooptijden regio MWB

Om een indicatie te verkrijgen van de snelheid van behandeling van zaken in de jeugdstrafrechtsteden op regionaal en districtelijk niveau zijn de doorlooptijden bij de aanpak van jeugd in het district Tilburg geanalyseerd.

Op basis van gegevens van het politiedistrict en van de regio MWB zijn de doorlooptijden van zaken opgesteld en gerelateerd aan de Kalsbeeknormen. Het betreft de duur van drie verschillende afdoeningstrajecten aan de hand van streefcijfers waarbij elk traject begint met de datum waarop het eerste verhoor door de politie heeft plaatsgevonden (de normen gelden momenteel voor 80% van alle zaken).

Bij deze doorlooptijden in de relatie politie-OM-ZM zijn de volgende criteria van belang:

- binnenkomst pv politie bij OM binnen een maand na eerste verhoor;
- afdoening van jeugdzaak door OM binnen 3 maanden na eerste verhoor;
- afdoening van jeugdzaak door rechtbank (ZM) binnen 6 maanden na eerste verhoor.

Tabel 4 Doorlooptijden regio Midden West Brabant

| Doorlooptijden regio MWB | 2002 | 2003 |
|--------------------------|------|------|
| politie (1 maand)        | 41%  | 47%  |
| OM-zaken (3 maanden)     | 38%  | 38%  |
| ZM (6 maanden)           | 50%  | 64%  |

Uit tabel 4 komt naar voren dat de gestelde normen in Midden en West Brabant in geen van de drie afdoeningstrajecten worden gehaald. Wel is er bij de politie en rechtbank tussen 2002-2003 sprake van een lichte toename van het aantal zaken dat binnen de gestelde termijnen is afgedaan. Bij de politie MWB wordt nog geen 50% van de processen verbaal binnen 30 dagen aan het OM aangeleverd voor verdere afhandeling.

Bij de 'afdoening door OM binnen 3 maanden na eerste verhoor' blijkt dat in de regio deze norm ook niet wordt gehaald, in 2002 was er een score van 38%, deze score is in 2003 gelijk gebleven.

Het politiedistrict Tilburg heeft in vergelijking met de andere districten in de regio MWB een positieve score. Het district levert in meer dan de helft van de jeugdzaken het proces verbaal binnen de 30 dagen bij het OM aan (zie tabel 5).

Tabel 5 Doorlooptijden politieregio naar districten

| <i>Politie MWB – districten</i> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|---------------------------------|-------------|-------------|
| Bergen op Zoom                  | 35%         | 38%         |
| Breda                           | 31%         | 48%         |
| Oosterhout                      | 46%         | 51%         |
| Overig                          | 23%         | 23%         |
| Tilburg                         | 50%         | 54%         |
| <b>Totaal gemiddeld</b>         | 41%         | 47%         |

Een verklaring voor deze relatief positieve score in het district Tilburg kan liggen in de samenwerking binnen het CRJ: in het casuoverleg wordt de beslissing om bij een proces verbaal met een OM-behandeling verder te gaan in overleg genomen en kan op dat moment meteen worden ‘ingeboekt’ via de aan het CRJ deelnemende parketsecretaris. Tijdsverlies bij de registratie en planning van jeugdzaken wordt hierdoor voorkomen.

Tabel 6 Doorlooptijden jeugdzaken, district Tilburg

| <i>Doorlooptijden district Tilburg</i> | <b>2003</b> |
|--|-------------|
| politie (1 maand)                      | 54%         |
| OM-zaken (3 maanden)                   | 56%         |
| ZM (6 maanden)                         | 69%         |

Uit de tabel komt naar voren dat ook het OM de gestelde norm niet haalt, maar de score van de OM-behandeling in Tilburg steekt positief af tegen de gemiddelde score in de regio (gemiddeld 38%). Dit geldt tevens voor de score van de rechtbank (69% tegen 64% gemiddeld in de regio).

#### *Halt verwijzing door politie*

Bij de doorlooptijden in de relatie politie-Halt gaat het om ‘melding van de politie aan Halt binnen 5 dagen na eerste verhoor’ (norm is 80%).

Uit een combinatie van gegevens verkregen vanuit het project ‘verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtketen’<sup>15</sup>, van de politieregio MWB en van Halt Centraal Brabant (Breda, Tilburg en West Brabant) komt naar voren dat de gestelde norm voor de politie MWB vooralsnog veel te hoog is (zie tabel 7).

<sup>15</sup> Project verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtketen, rapportage deelproject Politie, juli 2003.

Tabel 7 *Halt verwijzing door politie MWB*

| <b>Politie MWB - Halt-bureaus MWB</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Breda e.o</b>                      | 17 %        | 24 %        | 27 %        |
| <b>Tilburg e.o</b>                    | 5 %         | 10 %        | 17 %        |
| <b>West Brabant</b>                   | 37 %        | 33 %        | 30 %        |

In een vergelijking met de twee andere 'districten' bij de betreffende Halt-bureaus in Midden en West Brabant valt op dat vooral Tilburg laag scoort in de meldingstermijnen; in 2003 werden de Halt-meldingen in 17% van de gevallen binnen de gestelde termijn gerealiseerd. Het resultaat van Tilburg is op dit terrein wel aan het verbeteren, aangezien in 2002 10% van de zaken tijdig werden aangeleverd.

Een verklaring voor de relatief slechte Halt-score van Tilburg in dit verband is de keuze om alle meldingen van de politie die (mogelijk) naar Halt zullen worden verwezen eerst in het casusoverleg van het CRJ te bespreken. De inhoudelijke bespreking van de (mogelijke) Halt-gevallen in het CRJ leidt tot in dit kader tot een vertraging van enkele dagen in de afhandeling.

### **Veiligheidshuis in 2003; enkele kwantitatieve resultaten**

Door de ketenbeheerder is een concept-jaarverslag over het Veiligheidshuis opgesteld over het jaar 2003 dat zicht geeft op verscheidene behaalde resultaten.

Na een korte bespreking van de algemene, cijfermatige resultaten van het Veiligheidshuis in algemene zin, volgen ook enkele (aanvullende) resultaten betreffende jeugdigen.

Ten aanzien van de operationele doelstellingen in het kader van de jeugd kunnen over het jaar 2003 de volgende resultaten bij het Veiligheidshuis worden gemeld:

- *doel:* iedere week worden op het Veiligheidshuis taakstrafzittingen (TOM-zittingen) gehouden door een officier van justitie. In 2003 zullen 300 verdachten daarvoor een uitnodiging ontvangen  
*resultaat:* 310 uitnodigingen, 233 (75%) zijn daadwerkelijk verschenen
- *doel:* iedere donderdag wordt een openbare politierechterzitting gehouden in het kantongerecht van Tilburg; wordt gerealiseerd
- Gecoördineerde aandacht voor de Tilburgse stelselmatige dader:
  - *doel:* 10 meerderjarige Tilburgse veelplegers zullen het intensief begeleidingstraject succesvol afronden  
*resultaat:* 8 deelnemers, waarvan 5 succesvol afgerond, 2 afgebroken. In de praktijk van het Veiligheidshuis geeft men aan dat in de geselecteerde SDA-groep feitelijk 'te zware klanten', c.q. veel verslaafden zijn opgenomen. Deze stelselmatige daders zouden volgens de ketenbeheerder eerst een SOV-traject moeten volgen
  - *doel:* 18 allochtone kandidaten zullen het begeleidingstraject ITB-CRIEM succesvol afronden;  
*resultaat:* 23 deelnemers, 20 succesvol afgerond. Het resultaat is bevredigend, maar in de praktijk blijkt dat deze jongeren rechtstreeks via de Raad voor de Kinderbescherming naar de jeugdreclassering worden geleid waardoor de (mogelijke) bijdrage van het CRJ-casusoverleg beperkt is.

- Extra aandacht voor het slachtoffer:  
*doel:* het beoogde bedrag van bemiddeling in schade die slachtoffers van misdaden hebben geleden is €30.000; *resultaat:* €41.500
- *doel:* er worden 25 herstellendrecht-gesprekken gevoerd; *resultaat:* 45 meldingen, feitelijk 14 HR-gesprekken. Motiveringen voor het niet halen van de doelstelling is de moeizame doorstart. Door vertrek van de coördinator eind 2002, viel de voorbereiding van gesprekken nagenoeg stil. Ketenpartners leverden in de loop van het jaar medewerkers om de gesprekken voor te bereiden. Ook de opleiding van de gesprekscoördinatoren werkte vertragend op de uitvoering. De administratieve verwerking van zaken wordt gedaan door de administratie van het Veiligheidshuis. De coördinatie is in handen van de politie.

### **Veiligheidshuis en jeugd in 2003**

- *doel:* van alle minderjarige verdachten wordt een scenario en een strafafdoening afgesproken; *resultaat:* wordt voor een deel gerealiseerd in CRJ, scenario's worden opgesteld en zijn voor de jeugdigen voornamelijk nog in ontwikkeling
- *doel:* 10 minderjarige Tilburgse veelplegers zullen het intensief begeleidingstraject succesvol afronden;  
*resultaat:* 9 deelnemers, waarvan 5 succesvol afgerond. Ook bij dit traject is de bijdrage van het CRJ nog niet aantoonbaar, aangezien de Raad voor de Kinderbescherming bij deze jongeren het traject zelfstandig als casusregisseur, buiten het CRJ om, uitstippelt en een advies aan de OvJ uitbrengt
- doorlooptijden *doel:* ten aanzien van jeugdige verdachten worden de zogenaamde Kalsbeeknormen bereikt. Dat wil zeggen dat 80% van de zaken binnen 6 maanden wordt afgerond;  
*resultaat:* zie paragraaf 4.4.

### *Niet-strafzaken jeugd (0-18 jaar)*

Het betrof hier in alle gevallen zorgmeldingen waarvan in alle gevallen een persoonsgericht scenario is gemaakt. Vanaf juni 2003 is bovendien geregistreerd welke organisatie voor de input verantwoordelijk was. De weggelopen of vermiste minderjarigen zijn allemaal weer terug.

Tabel 8 *Input van niet-strafzaken bij het CRJ Veiligheidshuis*

| <b>CRJ Veiligheidshuis 2003</b>          | <b>Niet-strafzaken jeugd</b> |
|--|------------------------------|
| Periode januari tot juni 2003 (algemeen) | 154                          |
| Politie                                  | 178                          |
| Leerplicht                               | 21                           |
| Bureau Jeugdzorg                         | 10                           |
| Overige netwerkpartners                  | 7                            |
| Meldingen weglopers / vermisten          | 22                           |
| <b>Totaal</b>                            | <b>392</b>                   |



*Nieuwe ontwikkelingen: 'scenario-aanpak' en 'klantenkaart'*

Mede gezien de gebeurtenissen in de zomer van 2003 in Tilburg en het besef dat een 'harde aanpak' van de (jeugd)criminaliteit noodzakelijk is geworden, is men zich gaan richten op een aanpak van individuele, criminele probleemgevallen en op een versterking van de gebiedsgebonden aanpak. In het CRJ en het Veiligheidshuis wordt een nadere uitwerking gegeven aan de individuele aanpak.

Door een afstemming van taken in het Veiligheidshuis kan binnen dit concept een (aankomend) crimineel bijvoorbeeld achtereenvolgens geconfronteerd worden met een combinatie van processen verbaal van de politie, een strafeis van de OvJ, een reclasseringstraject, ondersteund met maatregelen als SDA of OTS van de Raad voor de Kinderbescherming. Deze aanpak wordt in het Veiligheidshuis nader ontwikkeld en noemt men een 'scenario-aanpak' die is toe te passen op jongeren en volwassenen. In dit kader heeft men aan de hand van gegevens over veelplegers een Top 50 van criminele jongeren in Tilburg opgesteld voor wie de scenario-aanpak zou kunnen gelden.

De ontwikkeling van een 'klantenkaart' past binnen dit concept. Van de gedefinieerde stelselmatige daders zijn de bij partners beschikbare gegevens verzameld en vastgelegd op een kaart. De gegevens worden gebruikt voor het bepalen van het scenario en ter informatie in het dossier gevoegd ten behoeve van de officier van justitie en de rechter. In 2003 zijn van 10 criminele jongeren en van 113 volwassen veelplegers klantenkaarten opgesteld.

De samengestelde Top-50 is overigens voorlopig een top-36 van jeugdige veelplegers die echter aangevuld kan gaan worden vanuit de groep van 'jeugdige meerplegers' (n=235). Het veelplegers-concept zal in dit kader naar verwachting in Tilburg steeds meer aandacht gaan vragen van het Veiligheidshuis.

## **5. Politie, ketensamenwerking en jeugd in Eindhoven**

### **5.1 Politie Brabant Zuid Oost (BZO)**

#### *Werkgebied en organisatie regiopolitie BZO*

Het werkgebied van de regiopolitie BZO omvat 22 gemeenten met in totaal ruim 685.000 inwoners. Binnen de regio vervult zowel Eindhoven als Helmond een centrumfunctie.

De politieregio BZO kent geen districten-structuur maar is mede vanwege de omvang en aard van het gebied verdeeld in achttien territoriale afdelingen met elk een politiebureau. De afdelingen en hun medewerkers zijn verantwoordelijk voor de volledige politiezorg in hun deel van de regio. Een afdeling kan meerdere gemeenten omvatten: de afdeling de Kempen omvat bijvoorbeeld de gemeenten Bergeijk, Eersel, Bladel en Reusel-De Mierden. In de gemeente Eindhoven heeft men zeven territoriale afdelingen, in Helmond drie.

Het korps kent als zodanig een twee-lagen model en bestaat uit de volgende onderdelen: 18 territoriale afdelingen, 2 functionele afdelingen, 4 ondersteunende afdelingen, 2 stafafdelingen en korpsleiding.

Executieve ondersteuning is een van de vier ondersteunende afdelingen op regionaal niveau, waarbinnen Jeugd- en Zedenzorg op een centrale locatie is ondergebracht.

#### *Jeugd en politie BZO*

Binnen de afdeling Jeugd en Zeden zijn twee teams die sinds 2003 feitelijk inhoudelijk gescheiden opereren. Bij jeugd heeft men een teamchef en 5 formatieplaatsen. Deze capaciteit wordt besteed aan de aspecten huiselijk geweld (1 fte), strategische analyse (1 fte) en aan jeugdcoördinatie (3 fte). Drie coördinatoren jeugd zijn aanspreekpunt voor de afdelingen, waarbij men onderling een verdeling heeft gemaakt van geografische clusters (één coördinator jeugd voor een cluster van zes afdelingen). Daarnaast zijn er per afdeling netwerkinspecteurs die onder andere 'jeugd' als aandachtsveld hebben.

Het zwaartepunt binnen het jeugdbeleid van de politie BZO is preventie, waarvoor men bijvoorbeeld extra inzet op het Jeugd Preventie Programma (JPP).

Het JPP functioneert in de politieregio BZO al sinds het begin van de jaren negentig en is een samenwerkingsverband tussen politie en jeugdhulpverlening. Het JPP is gericht op het voorkomen van (een toename van) probleem- en delictgedrag bij jeugdigen.

In de JPP-aanpak fungeert, volgens de uitgewerkte methodiek, de politie als vindplaats en treedt op als signaleerder van probleemgedrag. Op basis van het signaal taxeert de politie in de thuis-situatie de ernst van de problematiek van de gezinnen. Het JPP bevindt zich in dit kader op het scharnierpunt van drie beleidsvelden:

- lokaal preventief jeugdbeleid (gemeente)
- regionaal politiebeleid (regionaal politiekorps)
- regionale jeugdzorg (provincie).

In de ketenbenadering van de politie ten aanzien van jeugd speelt JPP een belangrijke rol bij het onderdeel preventie. Daarmee onderscheidt het JPP zich van zwaardere schakels in de justitiële keten.

Andere aandachtspunten die men bij de politie BZO bij de aanpak van jeugdcriminaliteit benoemt zijn:

- het streven naar een borging van de jeugdexpertise op afdelingsniveau;
- een aanpak via een ketenbenadering met een aansluiting op het provinciale en regionale jeugdzorgbeleid met vooral aandacht voor jeugdpreventieprojecten;
- de Veilige School en Brede School;
- een verbetering van de informatie en adviesfunctie en verbeterde toepassing van CVS-J en nieuwe registraties in RBS;
- de verwijzingen naar Halt en STOP-reactie
- de Stelselmatige Dader Aanpak-jeugd (SDA-j).

De Gamma-aanpak, die in de uitwerking van de beleidsplannen van de politie in vergelijking met overige aandachtspunten minder expliciet wordt benoemd, valt in dit kader onder 'repressie' met een specifieke aandacht voor een efficiënter en effectiever verloop van de jeugdstrafrechtsketen.

## **5.2 Organisatie Gamma Front Office**

In het project in Eindhoven wordt onderscheid gemaakt naar de organisatie en inzet voor het Gamma-werkproces en voor de Front Office.

Binnen de Front Office Eindhoven is ten behoeve van de jeugdaanpak het Gamma-proces ontwikkeld ('Gemeenschappelijke Aanpak Minderjarige Maatwerk'). Deze Gamma-methodiek is augustus 1999 ingevoerd en operationeel geworden voor de gehele politieregio Brabant Zuid-Oost.

De visie die volgens betrokkenen aan Gamma ten grondslag ligt is dat:

- de straf of aanpak primair gericht is op positieve gedragsverandering van de minderjarige ter voorkoming van recidive;
- een minderjarige verdachte zo snel mogelijk en adequaat de consequenties van zijn gedrag moet ervaren;
- de belangen van het slachtoffer zo goed mogelijk moeten worden behartigd;
- deze visie alleen te realiseren is door goede samenwerking tussen de betrokken ketenpartners en door optimale professionaliteit van de betrokken medewerkers.

### ***Stuurgroep Gamma***

De organisaties die beleidsmatig bij GAMMA zijn betrokken en in de stuurgroep Gamma zitting hebben zijn:

- het Openbaar Ministerie
- de politie Brabant Zuid Oost (BZO)
- de Raad voor de Kinderbescherming
- Bureau Halt
- Bureau Slachtofferhulp
- Forensisch Psychiatrische Dienst
- de Rechtbank, arrondissement 's-Hertogenbosch.

Deze stuurgroep is in 1999 gestart en komt gemiddeld circa vier keer per jaar bij elkaar.

### *Gamma casusoverleg*

Het casusoverleg op uitvoerend niveau bestaat uit:

- de politie, coördinator Gamma
- het OM, parketsecretaris FO
- de Raad voor de Kinderbescherming, teamleider
- jeugdreclassering (sinds april 2003)
- Bureau Schadebemiddeling.

Bureau Halt is geen lid van het casusoverleg, maar is op adhoc-basis toehoorder in het overleg. Het justitieel casusoverleg (JCO) is éénmaal per week op de FO.

### *Doelen Gamma-aanpak*

Bij een vertaling van de algemene doelen naar het Gamma-aanpak voor jeugd zijn de volgende doelen gesteld:

- *het verkorten van de doorlooptijd van jeugdstrafzaken conform Kalsbeeknormen*
  - eind 2002 wilde men voor 50% voldoen aan de gestelde normen;
  - in juli 2003 wilde men (volledig) voldoen aan de Kalsbeeknormen
- *kwalitatieve verbeteringen in de gevolgde aanpak*
  - streven naar individuele (inzake de verdachte) en procesmatige kwaliteitsverbetering
  - vereenvoudiging van de wijze van aanleveren van strafzaken door de politie
  - optimalisering van de afstemming van werkprocessen van de ketenpartners.

### *Het 'Gamma-bestand'*

Het Gamma-proces heeft volgens betrokkenen in Eindhoven betrekking op door minderjarigen gepleegde misdrijven en Halt-waardige delicten. In dit verband worden vanuit het project drie categorieën jeugdzaken onderscheiden:

- de Halt-zaken (met noemt deze Gamma 1)
- de zaken met melding naar justitie (zonder voorgeleiding); ook de mislukte Halt-zaken worden hierbij besproken (Gamma 2)
- de OM-zaken, de voorgeleidingszaken (Gamma 3); deze worden niet in het Gamma-bestand opgenomen.

### *Gamma-procedure*

De procedure van behandeling en afhandeling bij Gamma is beknopt gesteld als volgt:

- de door jongeren gepleegde misdrijven en Halt-zaken worden door de verbalisant aan de hand van een overdrachtsformulier gemeld aan de Halt- of recherchecoördinator van de politie-afdeling die deze vervolgens meldt aan de Gamma-politiecoördinator in de FO. Dit overdrachtsformulier (640-formulier uit BPS) is in het project zelf ontwikkeld en omvat(te) twee pagina's (inmiddels is per juli 2003 het Landelijk OverdrachtsFormulier (LOF) ingevoerd);
- de politiecoördinator in de FO controleert de binnenkomende zaken, voert deze in op een werklijst waarna ze worden doorgegeven aan de partners. Naar gelang de aard van de zaak gaat de verwijzing naar Halt (Gamma 1) of naar het OM. In de werklijst is een totaal overzicht opgenomen van alle zaken waardoor in principe ook zicht is op de fase waarin de zaak zich bevindt;
- de binnengekomen strafzaken worden één keer per week in het casusoverleg besproken (Gamma 2);
- het OM beoordeelt de zaak op strafrechtelijke aspecten;
- de Raad voor de Kinderbescherming maakt een basisrapport met betrekking tot de minderjarige en gezinssituatie en Bureau Schadebemiddeling neemt contact op met de benadeelde en de verdachte en regelt de schade;

- het basisrapport van de Raad is binnen 6 weken afgerond en de zaak komt terug op het wekelijks casusoverleg, waarin een uitspraak door een parketsecretaris van het OM wordt gedaan. Deze afweging kan nu door het OM worden gedaan op basis van de kennis over het door de verdachte gepleegde delict, zijn of haar persoonlijke omstandigheden en de overeengekomen schaderegeling;
- binnen (in principe) twee maanden na het eerste verhoor door de politie wordt de minderjarige in kennis gesteld van de door het OM genomen beslissing over de strafafdoening.

#### *Borging van de aanpak*

De GAMMA-werkwijze is in 2002 genomineerd voor de Politie Innovatie Prijs (PIP) die men ook toegekend heeft gekregen.

Bovendien is in een eerder stadium ook de gedachte ontstaan om de ketensamenwerking te laten certificeren volgens de ISO-normen. Onder begeleiding van een extern bureau is het GAMMA-proces aangemeld en in juli 2003 heeft men een ISO-certificaat ontvangen voor het 'ketenproces Gamma'. Het begrip Gamma staat daarmee volgens de betrokken jeugdofficier van Justitie, die het Gamma-idee heeft gelanceerd, inmiddels voor 'Gemeenschappelijke Aanpak Minderjarige Merkbaar Anders'.

Om de kwaliteit van de Gamma-aanpak te bewaken en verder te bevorderen is vanuit het OM een stafmedewerker aangesteld als 'kwaliteitsmanager Gamma' die tevens lid is van de Gamma-stuurgroep. De kwaliteitsbewaking omvat onder meer het bewaken van de termijnen van de actiepunten, een identificatie van kwaliteitsproblemen, opstellen van managementreviews en coördinatie en organisatie van interne audits. De Gamma-procedures zijn in september 2002 nader vastgelegd in een 'Handboek Kwaliteit en Processen'.

### **5.3 Jongeren bij Gamma**

Om een beeld te verkrijgen van de omvang van de groep jongeren die men in Eindhoven binnen Gamma bespreekt zijn via de administratieve politie-aanspreekpunten in het project, de strategisch analist van de regiokorps en de afdeling Bestuurlijke Informatievoorziening van het OM verschillende typen gegevens verzameld. Deze hebben vooral betrekking op het aantal jongeren en wijze van afdoening.

Uit de overzichtgegevens blijkt dat bij Gamma in het eerste volledige jaar van uitvoering (2000) ruim 1700 jongeren zijn aangemeld. Vervolgens is het aantal meldingen van jongeren toegenomen van 1800 naar 2100 in het jaar 2002. Deze stijgende lijn heeft zich in 2003 niet verder doorgezet en het aantal jongeren is redelijk gestabiliseerd.

*Tabel 9 Jongeren bij Gamma (naar Halt en OM verwijzing)*

| <b>Gamma</b>  | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Halt</b>   | 934 (55%)   | 873 (49%)   | 1046 (50%)  | 1094 (53%)  |
| <b>OM</b>     | 774 (45%)   | 925 (51%)   | 1060 (50%)  | 960 (47%)   |
| <b>Totaal</b> | 1708        | 1798        | 2106        | 2054        |

De helft van de jongeren is na een beoordeling door de politiecoördinator van Gamma naar Halt verwezen (Gamma 1). Dit betekent dat deze politiefunctionaris alle politie-meldingen van de verbalisant, respectievelijk Halt-coördinator voor een Halt-verwijzing centraal bij Gamma/FO ontvangt en de argumenten van de verwijzing beoordeelt. Bij deze Halt-zaken gaat het om overlast veroorzakende zaken met een baldadig karakter van geringe ernst. De Gamma-coördinator screent het Halt-formulier, archiveert en distribueert de zaak naar het betreffende Halt-bureau.

De door minderjarigen gepleegde misdrijven worden door middel van het LOF aangemeld bij Gamma/FO of bij het Justitiekantoor in Helmond (sinds 2002 als 'buitenpost' voor het OM gestart). Het betreft derhalve de strafrechtelijke aanmelding bij Justitie van minderjarigen. Deze jongeren, die ongeveer de helft van het Gamma-bestand vormen, worden ter nadere beoordeling in het casusoverleg ingebracht (Gamma 2).

In het casusoverleg waar feitelijk de Gamma-methodiek inhoudelijk wordt toegepast worden derhalve op jaarbasis circa 1000 jongeren besproken.

Bij de aanvang van het casusoverleg wordt per jongere en delict gekeken naar de mogelijkheden:

- OM toetst verdachte en delict;
- Raad voor de Kinderbescherming start voorbereiding basisonderzoek en -rapportage;
- BSB tracht, indien van toepassing, de schade te regelen.

In het casusoverleg wordt bepaald welke afdoening bij de jongeren mogelijk is vanuit het OvJ-model. De jongeren krijgen derhalve veelal een taakstraf opgelegd die binnen de voorwaarden van het officiersmodel liggen. Indien de jongere de (taak)straf niet naar behoren uitvoert, wordt alsnog een proces verbaal opgemaakt en wordt de jongere gedagvaard voor een rechtbankzitting.

Ten aanzien van het casusoverleg spelen feitelijk twee beslismoment inzake de jongere:

- eerste casusoverleg (binnen een week):  
beslissing inzake dagvaarden, voegen ad info, 'opplussen', geldboete of sepot;
- tweede casusoverleg (na zes weken):
  - bestudering basisrapport Raad en informatie van BSB
  - strafoplegging takstraf tot 40 uur (OvJ-model) of
  - dagvaarden voor de kinderrechter.

De jongeren die direct bij het OM worden voorgeleid (Gamma 3) worden niet in het Gamma-bestand van de FO opgenomen en volgen derhalve (meteen) een strafrechtelijke route. In de politieregio BZO ging het in het jaar 2003 om in totaal 193 voorgeleidingen van jongeren van 12 tot 18 jaar.

#### *Etniciteit jongeren*

Van de delicten die bij Gamma via het casusoverleg bij het OM worden aangedragen (in 2003 960 zaken), is bekend dat deze in 78% van de gevallen door autochtone jongeren worden gepleegd, 5% door Marokkaanse jongeren, 4% Turkse jongeren en 2% Antilliaanse jongeren.

#### *Recidive jongeren*

Bij het Gamma-project heeft men geen (direct) zicht op de recidivecijfers inzake de jongeren. In de praktijk blijkt dat men in het Gamma-bestand van jongeren (in Excel) per jaar met 'een schone lei' begint en geen zicht houdt op het vaker melden van jongeren<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Door het OM wordt wel naar aanleiding van een voorgeleiding van een jongere in 's-Hertogenbosch het JDD-bestand (in Almelo) geraadpleegd inzake recidive bij OM- en rechtbankzaken.

## 5.4 Doorlooptijden regio BZO

Om een indicatie te verkrijgen van de snelheid van behandeling van zaken in de jeugdstrafrechtshetketen op regionaal niveau zijn de doorlooptijden bij de aanpak van jeugd in de regio BZO geanalyseerd. Op basis van gegevens van het OM over de regio zijn de doorlooptijden van zaken opgesteld en gerelateerd aan de Kalsbeeknormen. Het betreft de duur van drie verschillende afdoeningstrajecten aan de hand van streefcijfers waarbij elk traject begint met de datum waarop het eerste verhoor door de politie heeft plaatsgevonden (de normen gelden momenteel voor 80% van alle zaken).

Bij deze doorlooptijden in de relatie politie-OM-ZM zijn de volgende criteria van belang:

- a. binnenkomst pv politie bij OM binnen een maand na eerste verhoor;
- b. afdoening van jeugdzaak door OM binnen 3 maanden na eerste verhoor;
- c. afdoening van jeugdzaak door rechtbank (ZM) binnen 6 maanden na eerste verhoor.

Tabel 10 Doorlooptijden regio Brabant Zuid Oost

| <b>Doorlooptijden BZO</b>   | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>politie (1 maand)</b>    | 55%         | 57%         | 71%         |
| <b>OM-zaken (3 maanden)</b> | 43%         | 67%         | 58%         |
| <b>ZM (6 maanden)</b>       | 20%         | 36%         | 60%         |

Uit tabel 10 komt naar voren dat de normen voor de doorlooptijden in BZO nog niet worden gehaald. Bij de politie wordt de norm nog niet gehaald maar is wel sprake van een duidelijke stijgende lijn in de afgelopen jaren. Ook bij de rechtbank is, na een magere score in 2001, een zeer duidelijke verbetering herkenbaar. Bij het Openbaar Ministerie is in eerste instantie een stijgende lijn ingezet die echter in 2003 niet is doorgetrokken.

Een verklaring voor de positieve trend van de doorlooptijd van de pv politie naar het OM ligt in voorgaande jaren (onder andere) in de vormgeving van het casusoverleg, in combinatie met de frontoffice, waardoor de melding van de jeugdzaken sneller kan worden afgehandeld. Een tweede factor hierbij is (of liever was) de vereenvoudigde meldingsprocedures op basis van het 640-formulier waardoor vanuit de politie-afdelingen eerder aan de Gamma-coördinator wordt gemeld. Volgens Gamma-politicoördinator vormt de invoering het LOF ("met acht A4-tjes") in juli 2003 een duidelijk belemmerende en vertragende factor bij het melden van jongeren. Een derde verklaring voor de verbetering van de doorlooptijden in 2003 ligt in het aantal cases waarbij, na de sterke toename in 2002, het beeld ontstaat van een relatieve 'overzichtelijkheid' van het aantal gemelde jongeren.

Bij het Openbaar Ministerie in 's-Hertogenbosch geeft men aan dat er zich verscheidene omstandigheden kunnen voordoen voor de gesignaleerde vertraging in de doorlooptijden bij het OM.

Ten eerste kan tijdens de afdoeningsprocedure vanuit het OvJ-model een vertraging optreden vanwege het 'afglijden' van de jongere; hierop moet vervolgens een afspraak worden gemaakt met de betreffende jongere over mogelijke vervolgstappen. Ten tweede komt het voor dat de jongere de taakstraf niet succesvol afrondt, waardoor opnieuw in overleg een beslissing moet worden genomen over het vervolg. Indien de jongere moet worden gedagvaard dient, ten derde, de politie alsnog een proces verbaal op te maken. Bij het OM is in deze zaken de afspraak gemaakt dat zij binnen 6 maanden na eerste verhoor aan de 'backoffice' (in 's-Hertogenbosch) worden aangeboden, waarna deze de zaken vervolgens binnen twee maanden op zitting brengt.

De situatie waarin het niet succesvol afronden van het in het officiersmodel ingezette traject plaatsvindt, leidt (kortom) tot een vertraging waardoor de Kalsbeeknorm van zes maanden niet haalbaar is. De partners en met name de officier van justitie lopen in dit opzicht derhalve een risico de doorlooptijden 'niet te halen' door het opleggen van taakstraffen binnen het OvJ-model.

#### *Halt verwijzing door politie BZO*

Bij de doorlooptijden in de relatie politie-Halt gaat het om 'melding van de politie aan Halt binnen 5 dagen na eerste verhoor', norm is 80%.

Uit een combinatie van gegevens verkregen vanuit het project 'verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtketen'<sup>17</sup>, van de politieregio BZO en van Halt ZO Brabant (Eindhoven, Helmond en Geldrop) komt naar voren dat de gestelde norm voor de politie BZO voorsnog te hoog is.

*Tabel 11 Halt verwijzing door politie (gemiddeld cijfer)*

| <b>Politie-Halt BZO</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Halt (5 dagen)</b>   | 37%         | 52%         | 64%         |

Uit de politiecijfers over de doorlooptijd inzake de Halt-verwijzing blijkt dat men over de voorgaande jaren nog onder de norm bleef. Uit de gegevens die van PBZO zijn verkregen over de Halt-verwijzingen komt wel naar voren dat wel een stijgende lijn is te herkennen.

Ofschoon de norm voor Halt-verwijzingen in BZO nog niet wordt gerealiseerd, blijkt in vergelijking met de doorlooptijden van de Halt-verwijzingen door de politie in Midden en West Brabant dat de politie in BZO verhoudingsgewijs niet slecht scoort.

<sup>17</sup> Project verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtketen, rapportage deelproject Politie, juli 2003.



De Halt-cijfers in BZO zijn ook uitgesplitst naar de Halt-bureaus in de regio.

Tabel 12 *Halt verwijzing door politie BZO*

| <i>Politie BZO - Halt-bureaus BZO</i> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Eindhoven e.o</b>                  | 32%         | 51 %        | 61 %        |
| <b>Geldrop</b>                        | 41%         | 48%         | 86%         |
| <b>Helmond e.o</b>                    | 46%         | 54 %        | 70 %        |

Uit de tabel blijkt dat de scores voor alle drie Halt-bureaus in de loop van tijd verbeteren; in Geldrop, met een klein aantal Halt-verwijzingen, benaderen de cijfers nog het meest de norm en in Eindhoven, met veel meer Halt-verwijzingen, blijkt het halen van de gestelde doorlooptijden lastiger te zijn.

*Politiegegevens en OM-gegevens*

Bij Gamma heeft men in eerste instantie, in een streven het werkproces verder te versnellen, de Kalsbeeknorm voor ‘inzending politie pv binnen een maand na eerste verhoor’ voor interne doeleinden aangevuld met een eigen norm door deze op *14 dagen* te stellen.

Uit het jaargemiddelde van PBZO over 2002 bleek dat men deze zelfstandig geformuleerde aangescherpte norm niet haalde; in dat jaar werd 59% van de zaken binnen 14 dagen aangemeld. Volgens de *politiegegevens* werd bij Gamma de Kalsbeeknorm van 80% binnen 30 dagen in dat jaar wel gehaald. Uit de *OM-cijfers* over dat jaar bleek dat men de norm zeker niet had gehaald.

De cijfers inzake de doorlooptijden van de politie BZO en van het OM, over de regio BZO, zijn in dit kader op verschillende onderdelen niet eensluidend. Uit de gegevens van de politieregio BZO komt over 2003 naar voren dat de norm voor ‘inzending politie pv binnen een maand na eerste verhoor’ met 84% is gehaald, uit gegevens van het OM blijkt dat de score op dit aspect 71% is en de norm derhalve niet is gehaald. Een klein, maar belangrijk gegeven hierin is de (uit)boekingsdatum van het LOF door de Gamma-politiecoördinatie en de (in)boekingsdatum bij het OM. Aangezien de jeugdzaak bij het OM ingeboekt wordt ná het casusoverleg, dat éénmaal per week plaatsvindt, ontstaat een vertraging die in de OM-cijfers wel wordt geregistreerd en in de politiecijfers niet wordt geregistreerd. Bovendien gaat men bij Gamma uit van alle zaken die men binnenkrijgt, terwijl het OM die zaken registreert die feitelijk ook in behandeling worden genomen (zo registreert men bij Gamma in 2003 in totaal 960 zaken bestemd voor het OM, terwijl het OM zelf over dat jaar 909 zaken in het bestand heeft opgenomen).

Uit de volgende tabel, die op basis van politiegegevens is samengesteld, komt naar voren dat de gemiddelde doorlooptijd van jeugdzaken in de loop der jaren afneemt, met uitzondering van de lichte stijging begin 2003 bij de Halt-verwijzing. De gemiddelde doorlooptijd van OM-zaken neemt wel gestaag af.

Tabel 13 *Gemiddelde doorlooptijd voor verwijzing Gamma-cases in dagen*

| <i>Gamma</i> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|--------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Halt</b>  | 16,3        | 10,9        | 8,6         |
| <b>OM</b>    | 26,8        | 21,8        | 16,1        |

### ***Vergelijking Brabant Zuid Oost en Brabant Noord***

In het arrondissement 's-Hertogenbosch is sprake van twee politieregio's: Brabant Zuid Oost en Brabant Noord. Op basis van gegevens die van het arrondissementsparket zijn verkregen, kunnen de doorlooptijden bij Brabant Zuid Oost naast de gegevens van Brabant Noord worden gelegd zodat een vergelijking tussen de twee regio's over enkele jaren worden gemaakt. In de regio Brabant werkte men tot voor kort niet volgens de Gamma-procedure, maar deze methode is inmiddels ook in deze regio ingevoerd.

Uit de vergelijking komt naar voren dat de doorlooptijden bij PBN inmiddels dichterbij de norm liggen dan de doorlooptijden bij PBZO.

*Tabel 14 Doorlooptijden regio's Brabant Zuid Oost en Brabant Noord (OM-cijfers)*

| <b><i>Doorlooptijden<br/>arrondissement 's-Hertogenbosch</i></b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| <b><i>PBZO</i></b>   |             |             |             |
| <b>politie (1 maand)</b>   | 55%         | 57%         | 71%         |
| <b>OM-zaken (3 maanden)</b>                                      | 43%         | 67%         | 58%         |
| <b>ZM (6 maanden)</b>  | 20%         | 36%         | 60%         |
| <b><i>PBN</i></b>  |             |             |             |
| <b>politie (1 maand)</b>   | 47%         | 68%         | 86%         |
| <b>OM-zaken (3 maanden)</b>                                      | 20%         | 56%         | 73%         |
| <b>ZM (6 maanden)</b>  | 19%         | 31%         | 48%         |

Een conclusie is dat in het Gamma-proces in BZO sprake is van verhoudingsgewijs langere doorlooptijden die zich, in vergelijking met Brabant Noord, uiten in een vertraagde aanlevering van jeugdzaken door de politie aan het OM en vervolgens een vertraging in de afdoening door het OM. Wel worden de doorlooptijden ZM Brabant Zuid Oost beter gehandhaafd dan bij ZM Brabant Noord hetgeen vooral betekent dat de jeugdzaken uit Brabant Zuid Oost bij de rechtbank in 's-Hertogenbosch verhoudingsgewijs sneller op zitting komen dan de jeugdzaken uit Brabant Noord. Dit gegeven sluit aan op de afspraken die hieromtrent tussen Gamma/FO en de rechtbank 's-Hertogenbosch in voorgaande jaren zijn gemaakt.

## 6. Conclusies

Het CRJ in Tilburg en Gamma in Eindhoven zijn voorbeelden van samenwerkingsvormen die, in aansluiting op de aanbevelingen van de commissie van Montfrans, op het jeugdterrein trachten tot een sneller en adequater optreden te komen.

In de gehanteerde ketenbenadering is er de veronderstelling dat een afstemming in de activiteiten van de partners ten aanzien van de criminele jongeren en van jongeren ‘at risk’, een meerwaarde oplevert ten opzichte van een geïsoleerde, solistische aanpak van organisaties. De toegevoegde waarde schuilt daarbij in de definiëring van een gemeenschappelijk belang door de partijen, uitgaande van een ‘win-win-situatie’, met behoud van ieders autonomie.

De twee projecten zijn in het onderzoek primair beoordeeld naar de betrokkenheid en positie van de politie binnen de jeugdketen en naar de consequenties van de ketensamenwerking voor de inzet van de politie-organisatie: welke inzet is er van de politie, welke consequenties heeft de aanpak voor de interne politie-organisatie, welke (toegevoegde) waarde is te herkennen in de samenwerking voor het betreffende project en voor de politie zelf? In dit afsluitende hoofdstuk worden enkele conclusies geformuleerd waarbij deze hoofdvragen voor de inventarisatie als leidraad worden gebruikt.

### *Inzet van de politie in de ketensamenwerking*

- de inzet van de politie voor de jeugd aanpak bij de twee projecten is in de zin van een ketensamenwerking vooral te herkennen in het ‘justitieel casusoverleg jeugd’ (het JCO-J). Dit casusoverleg is opgezet als een overlegvorm waarin, volgtijdelijk beschouwd, de informatie-output van een ketenpartner (veelal de politie) als input wordt gebruikt voor de volgende partner in de keten;
- op basis van de feitelijke operationele inzet van de politie voor de ketenaanpak wordt geconstateerd dat deze inzet overzichtelijk en in omvang redelijk beperkt is. De personele inzet in Eindhoven, in de vorm van de Gamma-coördinator, is vooral gericht op het administratief beoordelen en afhandelen van meldingen voor Halt-afdoeningen en voor het casusoverleg jeugd. In Tilburg is de inzet van de politie vanuit de coördinator zorg breder gedefinieerd en ook in executieve zin wordt meer capaciteit beschikbaar gesteld. De gevolgde centrale aanpak vereist derhalve een geringe *extra* personele formatiecapaciteit van de politie;
- positieve effecten van de aanpak voor de inzet van de politie zijn vooral verbetering van de interne informatie-overdracht binnen de politie-organisatie en een beperking van de administratieve last.

### *Consequenties casusoverleg voor de politie*

- de politie is in beide cases ‘hofleverancier’ van jongeren aan het casusoverleg maar wordt mede daardoor in de ketensamenwerking op meer taken aangesproken dan men feitelijk zelf wil vervullen. Doordat de politie in beide projecten de aandacht voor primaire werkvelden binnen de politieke jeugdtaak wil vergroten met een toenemende aandacht voor vroegsignalering en doorverwijzing, is sprake van een terugtrekkende beweging ten aanzien van de besluitvorming over de afhandeling van jeugdzaken. Dit leidt tot een tegengestelde beweging waarin de politie zich terug wil trekken en de ketenpartners juist een groter beroep op de politie willen doen. De afspraken binnen het institutionele verband van de ketenpartners over de primaire taken van politie in relatie tot de taken van de andere ketenpartners (Raad voor de Kinderbescherming, Openbaar Ministerie) zijn in dit kader aan wisselende impulsen onderhevig;

- de creatie van één centraal meldpunt binnen Gamma en CRJ heeft voor de politie, en voor de strafrechtelijke ketenpartners, tot meer helderheid dan voorheen geleid over de te volgen procedures bij de mogelijke melding en strafrechtelijke afhandeling van jeugdzaken. In een daaraan voorafgaande situatie werden de jeugdzaken via verschillende politie-afdelingen afzonderlijk gemeld en ‘versnipperd’ bij het OM aangeleverd.

#### *Waarde van de ketensamenwerking binnen het casusoverleg*

- door de centralisatie van de besluitvorming in een casusoverleg is de basis gelegd voor een eenduidige afdoeningswijze; de beslissing over de toe te passen afdoeningsmodaliteit bij een jongere wordt derhalve niet op verschillende plekken genomen hetgeen in het geval van een ‘smal casusoverleg’ van enkele ketenpartners efficiencywinst oplevert;
- de centrale melding, registratie en afhandeling van zaken binnen het justitieel casusoverleg geeft mogelijkheden de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtsketen te verkorten omdat de overdracht van zaken aan de volgende partner in de keten relatief eenvoudig, via ‘korte lijnen’, verloopt. Een verkorting van de doorlooptijden geeft in dit kader een indicatie van een verbeterde efficiency in de aanpak. Bij Gamma komt een verkorting van de doorlooptijden naar voren die verband houdt met de vormgeving van het justitieel casusoverleg; de melding van jeugdzaken door de politie vindt vaker binnen de gestelde normen plaats en wordt sneller door de andere ketenpartners afgehandeld. Een tweede factor in de verkorting van de doorlooptijden in Eindhoven was de vereenvoudigde meldingsprocedures (i.c. formulieren) vanuit de politie-afdelingen aan Gamma.

Ofschoon men in het politiedistrict Tilburg vanwege de hoge frequentie van het casusoverleg in de regio Midden en West Brabant relatief positief scoort, is de aanpak van het CRJ in Tilburg tijdrovender dan de Gamma-aanpak in Eindhoven. Een uitgebreidere kwalitatieve bespreking van jongeren met meerdere netwerkpartners in het CRJ staat in dit opzicht op gespannen voet met het streven een kortere doorlooptijd te behalen voor de afdoening van de zaak;

- in Tilburg wordt veel tijd besteed aan zaken bij jongeren die ‘men voor het eerst ziet’. De inzet van meerdere keten- en netwerkpartners binnen het CRJ op alle (strafzaken en civiele) meldingen van jongeren leidt er toe dat men een grote groep ‘first offenders’ beoordeelt die de aandacht afleiden van de jongeren die meerdere malen strafbare feiten plegen. De ongedifferentieerde aandacht voor meerdere groepen jongeren concurreert met de gewenste intensive-  
ring van de meer- en veelplegersaanpak;
- bij een benadering van de jeugd in de Tilburgse aanpak door een justitieel casusoverleg in een ‘plusvariant’, bestaat het vermogen de problematiek vanuit een preventieve én repressieve zijde te beoordelen. Deze koppeling tussen de strafrechtelijke keten en het hulpverleningsnetwerk heeft inhoudelijk de potentie een aanpak van criminele- en van risicojongeren met elkaar te verbinden. Het hulpverleningsnetwerk is, anders dan de geformaliseerde strafrechtketen, echter nog divers en de politie heeft mede daardoor met veel partners te maken waardoor de afstemming op het niveau van de trajecten moeizaam verloopt.

#### *Casemanagement, trajecten en ketenregie*

- de diversiteit in invalshoeken, activiteiten en mogelijkheden bij netwerkpartners leidt tot een situatie waarin behoefte aan een coördinerend ‘casemanagement’ ontstaat; bij een veelheid aan organisaties ontstaan bij vragen en knelpunten rond individuele cliënttrajecten situaties waarin niemand de eindverantwoordelijkheid voor het gehele traject neemt;
- het ontbreken van een doelgericht omschreven casemanagement op het niveau van de trajecten heeft onder meer tot gevolg dat in de projecten geen duidelijk beeld bestaat van de effectiviteit van de gehanteerde methodes bij de betreffende jongeren; zo is er weinig zicht op het individuele succes en falen van de aanpak en op de gevolgen voor recidive.

Op deze wijze kan ook niet systematisch worden bepaald in hoeverre de gepleegde inzet vanuit de verscheidene keten- en netwerkpartners ten behoeve van het casusoverleg in reële verhouding staat tot de resultaten van de aanpak bij de betreffende jongeren;

- een knelpunt in de aanpak van beide projecten is de beperkte aanwezigheid van een (centrale) aansturing van de keten, aangezien meerdere keten- en netwerkpartners verantwoordelijkheid hebben voor de inzet van hun organisatie. Een overkoepelende taak voor het initiëren en bewaken van (in gang te zetten) trajecten is in Tilburg toebedeeld aan een ‘ketenbeheerder’, maar de toegekende mogelijkheden om ten behoeve van de keten beslissingen te nemen zijn nog beperkt. De relatief korte duur van het samenwerkingstraject binnen het Veiligheidshuis leidt er mede toe dat de ketensamenwerking nog niet is uitgekristalliseerd en op verschillende aspecten stroomlijning behoeft. In de verbetering van de keten- en netwerksamenwerking is onder meer behoefte aan een beter beeld van de bedrijfsprocessen, de gewenste informatieproducten, de afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en van een besturingsconcept. In Eindhoven heeft de keten een beperktere repressieve benadering waarbij het beheer vooral bij het OM ligt;
- de invulling van de lokale invalshoek vanuit het gemeentelijk veiligheidsbeleid is in beide cases weinig uitgesproken. De aansturing van de ketensamenwerking geschiedt vooral in Eindhoven door het Openbaar Ministerie die ook de verantwoordelijkheid voor de output van de trajecten op zich neemt. In Tilburg is de bijdrage van de gemeente verhoudingsgewijs meer herkenbaar maar tot nu toe fragmentarisch geweest, ook omdat men naar de juiste verhouding zoekt met het Openbaar Ministerie als (oorspronkelijke) voortrekker van het Veiligheidshuis. De mogelijkheden om een regierol van de gemeente te ontwikkelen worden op dit moment vooral binnen het buurtbeheer beproefd;
- de politie heeft een signalerende en adviserende taak als het gaat om risicogedrag van jongeren en om jeugdoverlast op wijk- en buurtniveau. Met name de ontwikkelingen in Tilburg wijzen er op dat signalen in buurten vaker gaan leiden tot een betrokkenheid van de politie bij een buurtnetwerk (“de ratjes zijn dan voor het Veiligheidshuis en de watjes voor de Buurtregie”). Dit, in vergelijking met de strafrechtelijke keten, minder formele netwerk van instellingen levert vanuit deze context de input voor de geïnstitutionaliseerde keten waarin de repressieve benadering meer is geformaliseerd. De politie kiest in dit kader voor twee ‘sporen’ die gezien de ervaringen in de projecten niet altijd volledig te combineren zijn: een niet verplichtende betrokkenheid bij een buurtgericht netwerk inzake risico-jongeren én een duidelijk geformaliseerde participatie in een strafrechtelijke keten inzake (licht)criminele jongeren. In de projecten komt naar voren dat de politie hierin zelf haar keuzes maakt en dat een aansturing door een bevoegd gezag, als ketenregisseur, voor wat betreft een prioritering van een repressieve of preventieve benadering niet herkenbaar aanwezig is.