

Platform, keten of netwerk

Evaluatie en toekomstscenario van het APJ

Katinka D. Lünemann

M.m.v.

Hans Boutellier

Lisanne Drost

Meta Flickweert

Sandra ter Woerds

April 2008

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	15
1.1 Integraal beleid vergt afstemming en samenwerking	15
1.2 Theoretisch kader: Ketensamenwerking en veiligheidsnetwerken	20
2 Methode van onderzoek	25
2.1 Probleemstelling	25
2.2 Vraagstelling	25
2.3 Aanpak van het onderzoek	27
3 Ketensamenwerking Jeugd	31
3.1 De opzet van het APJ volgens het beleid	31
3.2 Visie op APJ vanuit het veld	34
3.3 Lijst van criteria	38
4 Functioneren van APJ's	41
4.1 Het feitelijk functioneren van APJ's	41
4.2 Knelpunten en successen	53
4.3 Beoordeling van APJ's	63
5 Vitale ketenaanpak jeugdcriminaliteit	69
5.1 Inleiding	69
5.2 Scenario's voor de toekomst	69
5.3 Het APJ in de toekomst	78

6	Conclusie en aanbeveling voor de toekomst	81
6.1	Het APJ heeft meerwaarde	81
6.2	Aanbevelingen voor de toekomst	83
7	Literatuurlijst en geraadpleegde bronnen	87
Bijlage 1	Brief van het College van procureurs-generaal	91
Bijlage 2	Relevante overlegvormen op terrein Jeugdcriminaliteit	95
Bijlage 3	Overzicht deelnemers	99
Bijlage 4	Enquête	103
Bijlage 5	Tabellen	125
Bijlage 6	Begeleidingscommissie APJ	129

Samenvatting

Inleiding

De aanpak van jeugdcriminaliteit vergt afstemming en samenwerking tussen verschillende organisaties. Om de strafrechtelijke aanpak van jeugdige criminelen te verbeteren zijn in 1995 landelijk de Arrondissementale Platforms Jeugdcriminaliteit (APJ) ingevoerd. Doel van het platform is de afstemming te verbeteren rond de aanpak van de jeugdcriminaliteit tussen vijf justitiepartners: het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Halt en de zittende magistratuur. Het Openbaar Ministerie werd aangewezen als de meest geëigende organisatie om deze arrondissementale platforms te coördineren. De al bestaande lokale samenwerkingsvormen gingen op in de landelijke structuur.

Het ministerie van Justitie en het Parket-Generaal wilden na ruim tien jaar APJ meer inzicht in het functioneren van het APJ. Daarnaast wilden zij een advies over de toekomstige positionering van het APJ tegen de achtergrond van andere ketens en netwerken op het terrein van veiligheid. In dit onderzoek staat het functioneren van het APJ centraal. Daarnaast is er oog voor de toekomst.

Vraagstelling en methode van het onderzoek

De vraagstelling van het onderzoek bevat vijf hoofdvragen:

- Wat was de aanleiding tot invoering van het APJ en met welke doelstellingen is tot landelijke invoering van het Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit besloten?
- Aan welke criteria moeten de Arrondissementale Platforms Jeugdcriminaliteit voldoen volgens de deelnemers van het

platform en de beleidsdoelstellingen, zoals geformuleerd in het beleidsdocument van 4 juni 2002 en daarop volgende beleidsdocumenten?

- Hoe functioneren de huidige Arrondissementale Platforms Jeugdcriminaliteit gemeten naar de geformuleerde criteria?
- Welke knelpunten en succesfactoren zijn te benoemen?
- Welke beleidsaanbevelingen kunnen worden geformuleerd, mede gelet op recente ontwikkelingen in lokale ketensamenwerking?

De bovenstaande vraagstelling is onderzocht door het verrichten van vier deelonderzoeken. In het eerste deelonderzoek is via analyse van beleidsstukken de beoogde opzet (doelstelling, taakstelling, samenstelling, werkwijze) van het APJ onderzocht. Daarnaast hielden we interviews en vond een focusgroep plaats met deelnemers van een APJ, om te achterhalen welke criteria de deelnemers voor ogen hebben. Dit heeft geleid tot een lijst met negen criteria. Deze lijst diende in deelonderzoek twee als uitgangspunt voor de internetenquête die onder 335 deelnemers van negentien APJ's is uitgezet. De respons was 50 procent. De ingevulde vragenlijsten leverden informatie op over doelstelling, taakstelling, de organisatie en het functioneren van APJ's, met aandacht voor knelpunten en succesfactoren. Vervolgens heeft een verdiepend onderzoek plaatsgevonden naar successen en knelpunten. Hiervoor zijn een expertmeeting en verdiepende interviews gehouden. Ook zijn jaarverslagen en werkplannen van verschillende APJ's bekeken. Deelonderzoek vier betrof de toekomst van het APJ. Met behulp van een scenariocommissie voerden we een consequentie- en risicoanalyse uit van drie van te voren opgestelde scenario's.

Functioneren huidige Arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit

Het APJ is vanaf begin deze eeuw gemeengoed in elk arrondissement. Een kwart van de APJ's is uitgegroeid tot een overlegvorm met meer dan vijftien deelnemers (drie met meer dan twintig deelnemers). Niet alleen justitie ketenpartners nemen deel aan het

APJ, maar ook de gemeente en Jeugdzorg zijn vaak van de partij. Deze uitdijende APJ's leiden ertoe dat er binnen een APJ soms twee overlegvormen ontstaan: de strafrechtelijke overlegvorm en de brede overlegvorm van justitie en niet-justitie organisaties. De doelstelling is in de loop der tijd veranderd. Van oorsprong was de doelstelling het verbeteren van de strafrechtsketen om zo de jeugdcriminaliteit beter aan te kunnen pakken. De nadruk lag op de afstemming binnen de strafrechtsketen met speciale aandacht voor de doorlooptijden. Tegenwoordig wordt ook het verbeteren van de preventie en het bieden van nazorg als doelstelling geformuleerd. Dit past binnen het algemene beleid rond jeugdcriminaliteit, waar de klemtoon ligt op een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit.

De context waarin het APJ functioneert, is eveneens in verandering. Op strategisch niveau is sinds het begin van deze eeuw het Arrondissementaal Justitie Beraad (AJB) landelijk ingevoerd en een factor van belang geworden voor het APJ. Op uitvoerend niveau bestaan binnen elk arrondissement meerdere Justitiële Casus Overleggen (JCO). Daarnaast ontstaan in sommige arrondissementen een of meer veiligheidshuizen of ketenunits.

Functioneren APJ naar criteria

Het APJ is getoetst op negen criteria. Deze zijn: doelstelling, taakstelling, samenstelling, organisatie, besluitvorming, inhoudelijke issues, afstemming AJB, afstemming JCO, opvattingen over samenwerken. Hieronder zijn kort de resultaten van de toetsing weergegeven.

Doelstelling en taakstelling

De belangrijkste doelstelling van alle APJ's is de verbetering van de strafrechtelijke aanpak van jeugdcriminaliteit. Een ruime meerderheid van de respondenten vindt dat het APJ een brede doelstelling hanteert. Dat wil zeggen: niet alleen een strafrechtelijke aanpak van jeugdcriminaliteit, maar ook aandacht voor preventie en nazorg. Het gaat dan niet alleen om een strafrechtelijke visie, maar ook om een bestuurlijke visie op veiligheidszorg. Er zijn zes APJ's waar alle respondenten een brede doelstelling voorstaan. Uit het onderzoek komt naar voren dat binnen de meeste APJ's de respondenten van mening verschillen over wel of geen brede

doelstelling. De andere belangrijkste doelstelling is volgens de respondenten het stroomlijnen en verbeteren van de samenwerking tussen de ketenpartners.

Als belangrijkste taken van het APJ worden genoemd: informatie-uitwisseling, zelfstandig oplossen van problemen en adviseren aan het AJB. Respondenten willen dat het APJ vaker besluiten neemt en daadwerkelijk de aanpak van jeugdcriminaliteit verbetert; zij willen minder tijd besteden aan enkel informatie-uitwisseling.

Ketenpartners en mandaat

In alle APJ's zijn de kernpartners (Openbaar Ministerie, politie, Raad voor de Kinderbescherming, Halt en zittende magistratuur) aanwezig, aangevuld met jeugdreclassering en jeugdzorg. Daarnaast maken dikwijls gemeenten deel uit van het APJ, evenals de justitiële jeugdinrichting. Ook de provincie of het NIFP (Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie) kunnen deel uitmaken van het APJ. De aansluiting met gemeenten (en provincie) wordt vaak als lastig ervaren omdat de belangen van het bestuur van geheel andere aard (kunnen) zijn dat van de strafrechtspartners. De gemeenten zijn geneigd beleid te vormen, los van wat in het APJ's wordt of is ontwikkeld. Daarnaast ontbreekt vaak een visie op de rol van gemeenten in het APJ en zijn de gemeenten onderling niet georganiseerd, waardoor de grootste gemeente de boventoon voert.

Twee derde van de respondenten heeft een mandaat. Het belang van een mandaat wordt onderschreven. Het ontbreken van een mandaat kan leiden tot trage besluitvorming of tot het ontbreken van besluitvorming.

Organisatie, besluitvorming en agendapunten

De meeste APJ's vergaderen zes keer of vaker onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie. Bij het Openbaar Ministerie ligt ook de regie. In sommige APJ's vindt men de regie te sturend: ketenpartners ervaren dan te weinig ruimte. De ondersteuning van het APJ vanuit het Openbaar Ministerie wordt door een ruime meerderheid van de secretarissen voldoende gevonden. De politie is het meest tevreden over de tijd en middelen die ze krijgen om aan

het platform deel te nemen, de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en de rechters zijn het minst tevreden (een derde vindt dat voldoende tijd en middelen ontbreken). Alle platforms (op één na) maken notulen. Een kleine meerderheid stelt een jaarplan op, variërend van één A4 tot een uitgebreide beleidsnotitie.

Er zijn verschillen tussen de APJ's in aantal partners, vergaderfrequentie, opstellen van jaarplannen en monitoren van afspraken en doorlooptijden. Als een APJ de status van een platform waarin alleen informatie wordt uitgewisseld ontstijgt, heeft dit consequenties voor de tijd en middelen die vrijgemaakt moeten worden om de kwaliteit van het APJ en de daaruit voortvloeiende activiteiten te kunnen waarborgen.

De meerderheid van de respondenten vindt dat er binnen hun APJ besluiten worden genomen, en deze besluiten worden doorgaans op grond van consensus genomen. De besluiten betreffen voornamelijk de samenwerking en afstemming. Een minderheid vindt dat er vooral informatie wordt uitgewisseld. Zij willen dat er meer nadruk komt op besluitvorming. Alle respondenten (op twee na) willen dat binnen het APJ concrete afspraken worden gemaakt. Een ruime meerderheid wil de nadruk op besluitvorming hebben (in plaats van op informatie-uitwisseling).

Hoewel alle APJ's met vaste agendapunten werken, komen die punten niet overeen. Alleen het agendapunt doorlooptijden staat bij een meerderheid van de APJ's op de agenda. Sommige hebben de kwaliteit van de primaire processen vast op de agenda, of het jaarplan, het verslag van het AJB of informatie uit de gemeente.

Verhouding APJ tot AJB en JCO

Op beleidsniveau is geen hiërarchische relatie vastgesteld tussen APJ en AJB, het Arrondissementaal Justitie Beraad. Wel is vastgesteld dat het AJB op strategisch niveau besluiten neemt en het APJ op tactisch niveau. Als besluiten het beheer raken, behoort het tot de competentie van het AJB.

Er zijn grote verschillen tussen de APJ's als het gaat om de wijze waarop het contact met het AJB is geregeld; van nauwelijks contact, tot uitwisseling van informatie en schriftelijke vastlegging van de verhouding. Van de secretarissen en voorzitters acht de helft

het AJB niet formeel doorslaggevend voor de uitvoering van besluiten door het APJ en een kwart vindt dit wel. Het lijkt erop dat nauwelijks contact met het AJB voor het functioneren van het APJ succesvoller is dan te sterke sturing vanuit AJB. Toch lijkt het APJ het meest gebaat bij een AJB dat rugdekking geeft als het nodig is en op een constructieve manier meedenkt.

Het JCO staat bij veel APJ's vast op de agenda, maar de verhouding tussen het JCO en het APJ verschilt per arrondissement; in het ene geval is het APJ sturend naar het JCO en is er veel contact en in het andere geval niet.

Mentaliteit

Het APJ kan alleen goed functioneren als er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is voor het verbeteren van de aanpak van de jeugdcriminaliteit. De deelnemers moeten het belang van hun organisatie kunnen overstijgen. Daarnaast is het belangrijk dat afspraken worden nagekomen en dat men elkaar aanspreekt op niet nagekomen afspraken.

De meerwaarde van het APJ en succesfactoren

Een ruime meerderheid vindt dat het APJ bestaanswaarde heeft. De belangrijkste reden is de verbetering van de afstemming met de ketenpartners en de korte lijnen, evenals de deskundigheid inzake jeugdproblematiek. Ook als de ketensamenwerking in het algemeen op orde is, zien de respondenten (ruim drie kwart) de meerwaarde van het APJ en zijn zij ertegen het APJ op te heffen. Het moet wel een APJ zijn waar meer gebeurt dan het uitwisselen van informatie. Een meerderheid van de respondenten is voor een APJ met een brede doelstelling waar de nadruk ligt op het nemen van besluiten.

We constateren een tendens dat APJ's zich ontwikkelen van een strafketenoverleg dat voornamelijk gericht is op het verbeteren van de doorlooptijden en aansluiting in de strafketen, naar een breed overleg met ook niet-justitiepartners en een brede doelstelling (ook preventie en nazorg). Tussen de APJ's bestaan echter grote verschillen. Er zijn kleine APJ's van alleen justitiepartners en APJ's met meer dan vijftien deelnemers, waar verschillende gemeenten en zorgpartners deel van uitmaken. Er zijn APJ's die zijn uitgegroeid tot netwerken waar een strafrechtelijk ketenoverleg en een

breed overleg naast elkaar bestaan. Er zijn, naar de mening van de respondenten, zeer goed functionerende APJ's waar sprake is van een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid. Daar worden resultaten geboekt. Er zijn ook platforms die niet goed functioneren door gebrek aan overeenstemming over de doelstelling, gebrek aan sturing door de voorzitter of juist te sterke sturing van het AJB. Er zijn APJ's waar het Openbaar Ministerie stuurt op doorlooptijden en waar de afstemming en samenwerking tot successen leidt, en er zijn APJ's waar vooral informatie wordt uitgewisseld en voorstellen worden geopperd, maar waar weinig concrete resultaten worden geboekt. De APJ's zijn ketens of netwerken met elk hun eigen kenmerken: voor de een geldt dat de gemeente aanschuift waardoor de bestaande werkwijze verandert, voor de ander geldt dat er een veiligheidshuis is opgericht waardoor de deelnemers van het APJ zich herbezinnen over de positie van het APJ. Weer een ander APJ is van een breed overleg teruggegaan naar een overleg met alleen justitie ketenpartners, terwijl er ook een APJ is dat samengaat met een ander APJ in opdracht van het AJB.

Er zijn verschillende factoren die bijdragen aan het succes van een APJ. Wij hebben deze factoren samengevat in drie kernwoorden: spirit, leiderschap en organisatorische potentie.

De juiste spirit is een belangrijke voorwaarde. Dat wil zeggen, alle deelnemers voelen zich verantwoordelijk en er is een gedeelde visie op de aanpak van de jeugdcriminaliteit. De (gezamenlijke) aanpak van de jeugdcriminaliteit is de drijvende kracht, en niet de (individuele) organisatiebelangen. Daarnaast is inspirerend leiderschap een voorwaarde voor succes. Voorzitters die doortastend zijn en lijnen uitzetten, en tegelijkertijd ruimte bieden en oog hebben voor verschillende belangen en gevoeligheden, dragen bij aan een succesvol APJ. Een bindende figuur die vertrouwen wekt, bestuurservaring heeft en inzicht in het (bestuurlijke) krachtenveld. Daarnaast zijn voldoende tijd en middelen om de voorzittersrol goed te kunnen uitvoeren noodzakelijk. Dit is een van de facetten van organisatorische potentie. Organisatorische potentie wil zeggen: beslissingsbevoegdheid, middelen voor administratieve en beleidsmatige ondersteuning en stabiliteit. Deelnemers moeten een mandaat hebben om beslissingen te kunnen nemen en om traagheid

in de besluitvorming te voorkomen. Daarnaast is het AJB van belang als ruggensteun op strategisch niveau; door advisering aan het AJB en terugkoppeling ervan wordt de positie van het APJ op tactisch niveau sterker. Hoewel de deelnemers doorgaans binnen hun takenpakket deelnemen aan het platform, moeten er aparte middelen worden vrijgemaakt om het APJ meer te laten zijn dan een ketenoverleg waar alleen informatie wordt uitgewisseld. Voorbereiding van het APJ, notulen maken, jaarplannen schrijven, monitoren levend houden (door partners na te bellen om de cijfers te verkrijgen), werkgroepen ondersteunen, overleg met AJB of andere organisaties - het zijn allemaal activiteiten die nodig zijn om concrete resultaten te boeken. Uit de enquête komt naar voren dat APJ's die met een voldoende en goed worden gewaardeerd, gekenmerkt worden door besluitvorming, advisering aan het AJB en sturing aan het JCO. Het belang van stabiliteit in deelnemers en voorzitter kan worden afgeleid uit het feit dat het grote verloop onder deelnemers (en de snelle wisseling van de voorzitter) als belangrijkste knelpunt naar voren komt.

Deze resultaten sluiten aan bij wat in de literatuur is gevonden als criteria voor effectiviteit. De gezamenlijke spirit en het inspirerende leiderschap kunnen worden gezien als uitwerking van het criterium dat netwerken effectiever zijn die centraal geïntegreerd en gecoördineerd worden terwijl partners niet te sterk verankerd zijn in hun eigen organisatie. Het belang van stabiliteit voor een succesvol APJ komt ook uit dit onderzoek naar voren. Uit het onderzoek blijkt niet direct dat een APJ beter wordt beoordeeld als er sprake is van externe controle, maar wel laat het onderzoek zien dat een goede verhouding tot het AJB die als een ruggensteun voor het APJ functioneert, een positief effect lijkt te hebben.

Aanbevelingen voor de toekomst

Het APJ is onderdeel van een netwerkstructuur rond de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit, die per arrondissement verschillende accenten kent. Voor een goede positionering van het APJ is het verstandig de positie van het APJ en de minimale criteria waaraan een APJ moet voldoen te omschrijven. Kort gezegd is er een

omschrijving nodig van de taken, doelstelling, samenstelling en werkwijze van het APJ. Daarnaast is er voldoende menskracht nodig om tot een geïntegreerde aanpak te kunnen komen, en de kwaliteit van het APJ te waarborgen. Het ministerie van Justitie, in samenwerking met het Parket-Generaal, lijkt hier de meest aangewezen instantie om de minimumvariant waaraan alle APJ's moeten voldoen, vast te leggen. Het APJ behoort vanuit de gehele keten te worden vormgegeven en niet alleen vanuit de OM-structuur. Dit leidt tot de volgende vijf aanbevelingen:

Schrijf een nieuw programma van eisen voor een strafketen-model

De omschrijving uit 2002 van de procureurs-generaal voldoet niet meer. De herziene omschrijving behoort een minimumvariant te zijn, waar de straf-rechtsketen het uitgangspunt is. Deze minimum-variant biedt een kader dat op arrondissementsniveau op maat moet worden gemaakt.

Ondersteun de regierol van de voorzitter

De regierol voor de strafrechtketen behoort bij het Openbaar Ministerie te liggen, waarbij het Openbaar Ministerie de keten moet vertegenwoordigen. Dit vergt een ervaren voorzitter, zowel op organisatieniveau als op bestuurlijk vlak. Als er sprake is van een breed netwerk, ligt het niet voor de hand de regie bij het Openbaar Ministerie te leggen. Een onafhankelijk voorzitter is een optie, of een vertegenwoordiger van gemeenten.

Zorg voor voldoende middelen

Om de meerwaarde van een APJ te kunnen bestendigen, om besluitvorming en concrete successen te stimuleren, zijn voldoende tijd en middelen noodzakelijk. De voorzitter moet voldoende tijd en middelen hebben en er dient voldoende administratieve en beleidsmatige ondersteuning te zijn. Het Openbaar Ministerie dient voldoende te investeren in tijd en kwaliteit van menskracht om de regietaak te kunnen uitoefenen.

En ook de ketenpartners dienen het nodige te investeren in tijd en kwaliteit van menskracht, zodat individuele deelnemers de ruimte hebben om meer te doen dan alleen het platform bijwonen.

Leg de verhouding van het APJ ten opzichte van het AJB, JCO en LOJ vast

Het is van belang de verhouding tot het AJB, JCO en LOJ vast te leggen. Het AJB dat zich op strategisch niveau bevindt, moet als een soort rugdekking voor het APJ functioneren waarbij het richting geeft, en tegelijkertijd voldoende ruimte biedt aan het APJ om zelfstandig besluiten te nemen. Het APJ dient verantwoording af te leggen aan het AJB. Het APJ dient knelpunten die uit het Justitieel Casusoverleg naar voren komen op tactisch niveau op te lossen, zodat het JCO op operationeel niveau goed kan opereren. Het LOJ kan een landelijk kader bieden voor onderwerpen die voor alle APJ's van belang zijn zodat die daar op tactisch niveau mee aan de slag gaan.

Zorg voor kwaliteitsborging

Momenteel ontbreekt systematische kwaliteitsborging. Gezien de zwaarte van het APJ (het is geen louter informatieoverleg) is het van belang de kwaliteit te borgen. Hierbij gaat het enerzijds om controle op de kwaliteit - doet men wat men zegt te zullen doen - en anderzijds om het goed kunnen functioneren van het APJ (en de voorzitter in het bijzonder).

Het APJ als een strafketenmodel kan worden beschouwd als de minimumvariant waar alle APJ's aan moeten voldoen. Voor een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit is het borgen van verbindingen met niet-justitiepartners van essentieel belang. Voorwaarde voor een goed lopende keten of netwerk is dat de eigen organisaties op orde zijn, en dat de partners de meerwaarde inzien van het APJ.

1 *Inleiding*

In de aanpak van jeugdcriminaliteit staat sinds jaar en dag samenwerking voorop. Goede onderlinge afstemming tussen lokale ketenpartners is noodzakelijk voor een snelle en sluitende aanpak. Daarbij gaat het zowel om justitiële als niet-justitiële partners zoals het Bureau Jeugdzorg en de gemeente. Een van de overlegvormen om de afstemming tussen de partners te verbeteren is het Arrondissementaal Platform jeugdcriminaliteit (APJ). In dit onderzoek staan deze Arrondissementale Platforms Jeugdcriminaliteit centraal. Het is een van oorsprong justitieel ketenoverleg ter verbetering van de aanpak van jeugdcriminaliteit. Het onderzoek heeft tot doel zicht te krijgen op het huidige functioneren van deze platforms. Daarnaast heeft het onderzoek tot doel handvatten te leveren voor de toekomst; in welke richting dient een APJ zich te ontwikkelen gezien de maatschappelijke veranderingen?

In deze inleiding wordt kort ingegaan op het ontstaan van de APJ's en geven we een schets van de voor het APJ relevante arrondissementale overlegvormen. Ook staan we kort stil bij het huidige overheidsbeleid rond jeugd-criminaliteit. Tot slot beschrijven we het theoretische kader waartegen het onderzoek naar het functioneren van deze platforms heeft plaatsgevonden.

1.1 *Integraal beleid vergt afstemming en samenwerking*

Sinds de jaren negentig wordt gesproken van een integraal jeugdbeleid, en veiligheid wordt onderdeel van het algemene jeugdbeleid. Dit gebeurt op stedelijk niveau, provinciaal niveau en Rijksniveau. Een integrale aanpak vergt verschillende vormen van overleg op lokaal niveau.

In Rotterdam en Den Haag kwamen begin jaren negentig overlegvormen tot stand tussen justitiële organisaties en de gemeente die kunnen worden beschouwd als de voorlopers van de huidige APJ's.

Het doel was gezamenlijk de verantwoordelijkheid te nemen voor een vroegtijdige, snelle en consequente aanpak van de jeugdcriminaliteit, zowel in preventieve, curatieve als repressieve zin.

De Commissie Montfrans pleitte in 1994 voor de oprichting van arrondissementale platforms voor de uitvoering van de jeugdreclassering. Dit idee werd door het College van procureurs-generaal opgepakt en verbreed naar andere onderwerpen betreffende de jeugdcriminaliteit. Met de landelijke invoering van de APJ's in 1995 ontstond in elk arrondissement een APJ. Doel van het platform was een verbetering van de afstemming rond de aanpak van de jeugdcriminaliteit tussen vijf justitiepartners: het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Halt en de zittende magistratuur. Het Openbaar Ministerie werd aangewezen als de meest geëigende organisatie om deze arrondissementale platforms te coördineren. De al bestaande lokale samenwerkingsvormen gingen op in de landelijke structuur. Er waren grote verschillen tussen de APJ's, en na een visitatieronde werd in 2002 in de brief van het College van procureurs-generaal (het college), gedateerd 4 juni 2002 (zie bijlage 1) uiteengezet wat het doel en de organisatievorm van het APJ moet zijn (zie hoofdstuk 3). Deze ketensamenwerking ter verbetering van de aanpak van jeugdcriminaliteit kreeg aan het begin van deze eeuw een impuls door de beleidsinitiatieven zoals verwoord in het programma *Jeugd Terecht*.

Het APJ kan worden beschouwd als een van de eerste arrondissementale overlegvormen. Later worden per arrondissement *Arrondissementale Justitiële Beraden* (AJB's) opgericht en sinds 2003 zijn er per arrondissement verschillende Justitiële Casusoverleggen Jeugd (JCO).

De *Arrondissementale Justitiële Beraden* zijn voortgekomen uit een analyse van de ketensamenwerking op arrondissementaal niveau door de projectgroep Arrondissementaal Justitieel Overleg (AJO). Dit project, medio 2000 opgezet door het ministerie van Justitie en het Parket-Generaal, had twee doelstellingen. Ten

eerste het in kaart brengen van de overlegvormen tussen justitiële organisaties onderling en justitiële organisaties met het lokaal bestuur, ten tweede nagaan op welke manier de samenhang tussen de diverse justitiële organisaties op regionaal niveau kan worden verbeterd. De projectgroep constateerde op grond van haar analyse dat op strategisch niveau een overlegvorm van justitiële organisaties ontbreekt. Hierop werden, op suggestie van de AJO, de *Arrondissementale Justitie Beraden* opgericht. In deze strategische overleggen dienden per arrondissement vertegenwoordigers van de justitiële partners op het hoogste managementniveau (directie) deel te nemen. Bovendien voorzag een mandaatconstructie in een beslissingsbevoegdheid voor het AJB; daardoor konden er namens de organisaties beslissingen worden genomen op strategisch niveau. Het is een strafrechtsketenoverleg.¹ 'Jeugd' vormt een vast onderdeel van het AJB-overleg. In het Protocol voor de Arrondissementale Justitiële Beraden is vastgelegd waaraan een AJB moet voldoen.

De AJB's hebben zich anno 2007 ontwikkeld tot overlegvormen op strategisch niveau. Bijna alle AJB's functioneren als overkoepelend orgaan voor het APJ als het de meer specifieke afstemmingsproblemen betreft (Evaluatie functioneren AJB's 2007). In 2003 is landelijk het *Justitieel Casus Overleg* (JCO) ingevoerd. Per arrondissement zijn er meerdere JCO's. Hier worden individuele zaken doorgesproken. Daarmee wordt beoogd de snelheid en kwaliteit van de afdoening in het jeugdstrafrecht op casusniveau te verbeteren.

Het APJ vormt de verbinding tussen de samenwerking in het JCO op casusniveau en de bestuurlijke samenwerking in het AJB. Volgens het College van procureurs-generaal (het college) onderscheiden de APJ's zich van het strategisch beraad (AJB) doordat zij zich uitsluitend met jeugd(criminaliteit) bezighouden en doordat het een overleg tussen justitiepartners op tactisch niveau betreft. Er bestaat geen directe hiërarchische lijn. Indirect is die wel

¹ Het AJO acht het AJB een strafketenoverleg en daarom behoren gemeenten er geen deel van uit te maken. De hoofdofficier van justitie is voorzitter van het AJB en moet als spreekbuis optreden naar het lokale bestuur in het driehoeksoverleg (Eendracht maakt macht 2001, p. 15).

aanwezig, omdat tussen de deelnemers van beide fora vaak een hiërarchisch verband aanwezig is. De besluiten van het AJB kunnen kaderstellend zijn voor de (beleids)agenda van het APJ. Het APJ kan besluiten nemen voor zover het niet het beheer raakt van de onderscheiden organisaties. Over deze beheersvragen kunnen in het AJB besluiten worden genomen (Brief van het college 4 juni 2002).

Met deze vormen van samenwerking op het Arrondissementale en lokale niveau (APJ, AJB en JCO) heeft Justitie een antwoord willen vinden op de in de praktijk ervaren noodzaak van efficiëntere samenwerking en effectievere afdoening van zaken. Deze vormen zijn deels van bovenaf (bestuursdepartement) ontwikkeld en deels in de praktijk (lokaal) gegroeid.

Naast bovenstaande overlegvormen ontstaan veiligheidshuizen of ketenunits als vervolg op Justitie in de buurt (JIB). Veiligheidshuizen zijn regionaal of lokaal georganiseerd (niet op arrondissementsniveau). Momenteel hebben enkele arrondissementen (Breda, Leeuwarden, Utrecht, Den Bosch) een of meer veiligheidshuizen; ze ontstaan ook binnen andere arrondissementen. De veiligheidshuizen zijn verschillend georganiseerd. Het concept van de veiligheidshuizen zal landelijk worden uitgerold (TK 31.110, nr.2). Dit betekent dat veiligheidshuizen op termijn voor alle APJ's een factor van belang zijn. Dat gegeven kan de positie van het APJ veranderen.²

Op het terrein van jeugd is een scala aan lokale overlegvormen, waar hier niet op wordt ingegaan. Ook zijn er nog twee landelijke overlegvormen, het Topberaad Jeugdcriminaliteit en het Landelijk Overleg Jeugdcriminaliteit (LOJ). Het Topberaad Jeugdcriminaliteit is een landelijk strategisch overleg voor de aanpak van jeugdcriminaliteit onder voorzitterschap van de directeur-generaal Preventie, Jeugd en Sancties. Het Landelijk Overleg Jeugdcriminaliteit is het landelijke overleg op operationeel niveau en wordt voorgezeten door de landelijk coördinerend jeugdofficier van justitie. In het LOJ wordt het Topberaad Jeugdcriminaliteit voorbereid (zie Bijlage 2 voor meer informatie over de verschillende overlegvormen).

² Momenteel worden Centra voor Jeugd en Gezin opgericht. Onduidelijk is of dit van betekenis is voor het APJ.

Het functioneren van het APJ wordt mede beïnvloed door het landelijk beleid voor jeugdcriminaliteit. Verschillende kabinetsnota's benadrukten en benadrukken het belang van een integrale aanpak. Het programma Jeugd Terecht bijvoorbeeld geeft de samenhang aan tussen preventie, curatie en repressie; criminaliteit hangt doorgaans samen met een psychosociale problematiek of met gezinsproblemen. Om recidive te voorkomen is enkel strafrechtelijk optreden niet voldoende (Jeugd Terecht 2002).³ Samenwerking en afstemming tussen justitiepartners, zorgpartners en bestuurlijke partners wordt van overheidswege gestimuleerd. Het recente beleidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen* kiest bijvoorbeeld nadrukkelijk voor een combinatie van preventie, bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg. Het lokale bestuur krijgt, naast het Openbaar Ministerie en politie, bij deze integrale aanpak een belangrijke rol toegekend, samen met maatschappelijke organisaties als woningcorporaties, arbeidsmarktorganisaties, onderwijs en zorg. De vergroting van de lokale bestuurlijke rol is daarbij van cruciaal belang (TK 5513871/VbbV).

Onderdeel van *Veiligheid begint bij voorkomen* is het programmaplan *Jeugdcriminaliteit 'de uitvoering maakt het verschil'* van het ministerie van Justitie. Met Jeugd Terecht is de ketensamenwerking verbeterd en zijn kaders en instrumenten ontwikkeld. Het nieuwe programma zet in op implementatie en evaluatie. Hierbij moeten de uitvoeringsorganisaties het voortouw nemen; de uitvoeringsorganisaties zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de resultaten. De Veiligheidshuizen en Centra voor Jeugd en Gezin zijn hierbij van speciaal belang. De laatste vooral als het gaat om de problematiek van 12-minners.

Een verdergaande afstemming en samenwerking door uitvoeringsorganisaties op lokaal en arrondissementaal niveau is binnen dit

³ Jeugd Terecht (2003-2006) bestond uit 58 acties, onderverdeeld in de thema's maatwerk, ketensamenwerking, effectiviteit en nazorg. Het programma Jeugd Terecht is inmiddels afgerond, maar de implementatie van de acties is in volle gang. De ketenbrede organisatiestructuur van Jeugd Terecht blijft behouden (Topberaad en landelijk overleg Jeugdcriminaliteit).

beleid noodzakelijk (Programmaplan Jeugdcriminaliteit 'de uitvoering maakt het verschil').

1.2 Theoretisch kader: *Ketensamenwerking en veiligheidsnetwerken*

Goede onderlinge afstemming tussen lokale ketenpartners is noodzakelijk voor een snelle en sluitende aanpak. Een dergelijke samenwerking verloopt echter niet altijd zonder problemen. Organisaties hebben hun eigen doelstellingen, er is vaak onvoldoende ruggensteun vanuit de 'backoffices', informatiesystemen zijn niet op elkaar afgestemd (zie onder andere Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Mede hierdoor kan de samenwerking vaak zijn eigen weg gaan. Veiligheidsnetwerken zijn in een complexe omgeving echter onontkoombaar en het komt erop aan hun functioneren te optimaliseren. In de organisatieliteratuur staat dit bekend onder de naam 'effectiviteit van netwerken'. Voor een goede analyse van de effectiviteit van de APJ's zullen we enkele elementen benoemen die met elkaar het theoretisch kader vormen.

Bij de veiligheidsnetwerken hanteren we het begrip veiligheidsarrangement. In een 'arrangement' staat de vraag naar sturing via afstemming en samenwerking centraal. Hoe verhouden sturing vanuit strategisch en tactisch niveau zich tot de uitvoering? Worden de besluiten op strategisch niveau (AJB) door het tactische niveau (APJ) opgepakt, en welke rol spelen de JCO's in de uitvoering ervan? Dergelijke vragen veronderstellen een model waarlangs de netwerken kunnen worden beschreven. Voor de analyse van het arrangement is de onderlinge positionering van de partners in de samenwerking van belang.

Hierbij maken we gebruik van het conceptuele model Van achteruit naar voren (Boutellier, 2005). Dit model ligt voor de hand in een brede aanpak van de lokale veiligheid (zie ook het modellenboek (2007) van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, het CCV). Dit model (ook wel veiligheidsveld of voetbalmodel genoemd) gaat ervan uit dat samenwerking het best gerealiseerd kan worden vanuit een gemeenschappelijke probleemdefinitie. Vervolgens wordt er geredeneerd vanuit de zwaarste

inzet. Vanuit deze positie (de keeper) is het best te overzien wat de partijen in de verschillende linies moeten doen en hoe zij elkaar het beste kunnen ondersteunen. Het meest urgente probleem of dat wat het zwaarste weegt komt centraal te staan in de samenwerking. Van daaruit dient te worden bepaald wat andere partijen kunnen doen.

Daarnaast maken we gebruik van de theorievorming over governance (onder andere Burris, Drahos & Shearing 2005; Boutellier 2005) en meer in het bijzonder het begrip nodal governance (netwerksturing) van Johnston & Shearing (2003). Zij onderscheiden acht dimensies waarlangs sturing op samenwerking kan worden beschreven, namelijk: Wie maakt de regels, wat is de aard van de regels, waarop is de samenwerking gericht, wie implementeert of voert uit, wat zijn de methoden van sturing, welke strategieën en instrumenten van governance worden gehanteerd en welke opvattingen over samenwerking (*mentalities*) zijn onderdeel van de werkcultuur?

We beschouwen de APJ's als veiligheidsarrangementen binnen de netwerkmaatschappij (Boutellier, 2005; Terpstra & Kouwenhoven, 2004). De effectiviteit van netwerken kan vanzelfsprekend aanmerkelijk verschillen. In dit verband wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen ketens en netwerken. Het begrip keten verwijst naar een functionele aaneenschakeling van opvolgende activiteiten van verschillende partijen, een werkverband waarin meerdere partijen zich organiseren. Een keten is professioneel, doelmatig en gericht op voortbrengingsprocessen waarin meerdere organisaties een rol spelen. Belangrijk is dat de informatie uitwisseling is ingebed in processen (Bekkers 2007, Oosterbaan 2007). Netwerken worden in feite niet bedacht; ze ontstaan meestal bottom-up. Voor de stabiliteit en het succes van deze netwerken geldt vaak dat er sprake is van een urgente maatschappelijke problematiek, een enthousiaste trekker en steun vanuit de deelnemende organisaties (Tops spreekt in dit verband van vitale coalities). Partijen die deel uitmaken van een netwerk zoeken in de onderhandeling een dynamische balans in de kosten en baten voor de korte en lange termijn. Vertrouwen is belangrijk om tot een goed werkend netwerk te komen en naarmate er meer contact is, zal het vertrouwen in

elkaar groeien en gaat de informatie-uitwisseling beter (Bekkers 2007, Oosterbaan 2007). Bij samenwerking in ketens en netwerken kunnen de verschillende identiteiten van beroepsgroepen een belemmering vormen voor het werken aan een groter geheel (zie Poorthuis et al., 2003). Behalve vitaal zijn dergelijke netwerken ook kwetsbaar.

Het onderscheid tussen ketens en netwerken is zonder meer relevant voor de wijze waarop het veiligheidsveld zich organiseert. De samenwerking tussen justitiële organisaties is in belangrijke mate vanuit een hoger niveau geïnitieerd. Ketens hebben een duidelijke taakomschrijving, een vaststaande en beoogde samenstelling, een duidelijke regie dan wel voorzitterschap en een helder omschreven doel. Een keten is langdurig effectief naar de mate waarin ze deze eigenschappen weet vast te houden. Indien ketenoverleg uitgroeit tot een netwerk, dan treden andere mechanismen in werking. De vraag is in hoeverre een APJ een vorm van ketensamenwerking is, of dat sprake is van een netwerk.

Tot slot nog een opmerking over de effectiviteit van netwerken. De effectiviteit van een netwerk is onder andere onderzocht door de onderzoeksgroep van Provan et al. (1995, 1998, 2001, 2007). Zij tekenen aan dat effectiviteit een complex begrip is dat afhankelijk is van de betrokken stakeholders. In dit verband maken Provan & Milward (2001) een onderscheid tussen de belanghebbende organisaties, de klanten of de gemeenschap, en de financiers. In ons onderzoek is uitgegaan van het perspectief van de organisaties zoals verwoord door de deelnemers (dat hoeft dus niet samen te vallen met dat van de klanten (justitiabele jeugd), financiers of de samenleving). Er zijn vijf criteria van belang voor effectiviteit. Allereerst zijn netwerken die centraal geïntegreerd en gecoördineerd worden effectiever dan decentrale netwerken, onder de conditie dat de leden niet te sterk verankerd zijn in hun organisatie. Ten tweede zijn netwerken effectiever naarmate de mechanismen van externe controle directer en minder ge-fragmenteerd zijn. De effectiviteit van netwerken blijkt sterk afhankelijk te zijn van de stabiliteit van het systeem (vaste leden, vaste agendapunten en dergelijke). Dat is het derde criterium (Provan & Milward, 1995). Daaraan kan worden toegevoegd dat grote netwerken effectiever zijn, indien ze in clusters functioneren (Provan & Sebastian, 1998).

Ten slotte zijn netwerken waarin organisaties op verschillende niveaus (multilateraal) met elkaar zijn verbonden (zogenoemde whole networks) effectiever (Provan & A Fish, 2007).

Deze vijf criteria betrekken we in de analyse van het functioneren van de APJ's.

1.2.1 Leeswijzer

In hoofdstuk twee staat een verantwoording van de probleemstelling, de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk drie geven we aan wat de oorspronkelijke opzet was van het APJ en welke visie er in de praktijk bestaat over de opzet van een APJ. We komen uiteindelijk met een lijst van negen criteria waarop de APJ's zijn beoordeeld. Bij het tot stand komen van deze lijst is ook gebruik gemaakt van de literatuur over effectieve ketensamenwerking en netwerken, zoals verwoord in de inleiding. Hoofdstuk vier biedt een weergave van de resultaten van het onderzoek. Eerst wordt ingegaan op de resultaten van de negen criteria waarop de APJ's zijn onderzocht. Daaruit vloeit vervolgens een overzicht van knelpunten en successen voort. We besluiten dat hoofdstuk met een beoordeling van de APJ's, mede met het oog op de toekomst. In hoofdstuk vijf beschrijven we drie scenario's voor de toekomst: een strafrechtelijk ketenmodel, een netwerkmodel en een model op functies. Tot slot volgen de conclusie in hoofdstuk zes.

2 Methode van onderzoek

2.1 Probleemstelling

Het doel van het onderzoek naar de APJ's is tweeledig. Aan de ene kant was er behoefte bij het ministerie van Justitie en het Parket-Generaal om meer inzicht te hebben in het functioneren van de APJ's. Daarnaast vroeg men zich af hoe de APJ's zich verhouden tot recente vormen van ketensamenwerking in veiligheidshuizen. Het onderzoek zal daarom niet alleen een beschrijving geven van de huidige praktijk, maar ook aanbevelingen doen over een optimale positionering van de APJ's in de toekomst. De probleemstelling luidt: Past de huidige APJ-praktijk nog bij de geformuleerde doelstelling, taken en wijze van organisatie van APJ's, of is er een ander programma van eisen noodzakelijk? Deze probleemstelling is in de vraagstelling nader uitgewerkt.

2.2 Vraagstelling

De vraagstelling bestaat uit vijf onderzoeksvragen (en subvragen).

1. Aanleiding APJ
 - a) Wat was de aanleiding tot invoering van het APJ en met welke doelstellingen is tot landelijke invoering van het APJ besloten?
 - b) Wat werd bestuurlijk en organisatorisch voorzien teneinde deze doelstellingen te realiseren?
 - c) Wat is al bekend over de uitvoeringspraktijk van de APJ's?
 - d) Deze vraagstelling wordt beantwoord in hoofdstuk 3.

2. Programma van eisen APJ

- a) Aan welke criteria moeten de APJ's voldoen volgens de beleidsdoelstellingen, zoals geformuleerd in het beleidsdocument van 4 juni 2002 en daarop volgende beleidsdocumenten? (Bijvoorbeeld de lengte van doorlooptijden en het aantal afdoeningen.)
- b) Welke criteria staan daarin centraal volgens de deelnemers in de APJ's?
- c) Hoe verhouden zich de criteria ter beoordeling van de APJ's volgens beleidsdocumenten en de deelnemers en wat zijn mogelijke consequenties hiervan?
- d) Aan de hand van welke centrale criteria moeten de APJ's worden beoordeeld?
- e) Welke indicatoren maken de criteria meetbaar?

Deze vraagstelling wordt beantwoord in hoofdstuk 3

3. In kaart brengen APJ's

- a) Hoe scoren de negentien APJ's op de verschillende criteria?
- b) Hoe groot is de variatie tussen de verschillende APJ's op de verschillende criteria en bestaan er best practices?
- c) Wat zijn problemen die het functioneren belemmeren (zoals draagvlak bij de deelnemende organisaties)?
- d) Zijn er verklaringen af te leiden uit de academische literatuur voor de gesignaleerde knelpunten en de scores op de onderscheiden criteria?
- e) Welke verklaringen dragen de deelnemers van de APJ's aan voor de gesignaleerde knelpunten en voor scores op de criteria?

De subvragen a en b worden in hoofdstuk 4, paragraaf 4.1 beantwoord. Subvragen c,d en e worden in paragraaf 4.2 en 4.3 beantwoord.

4. Succesfactoren voor APJ's

- a) Wat zijn succesfactoren?
- b) In welke mate zijn deze factoren beïnvloedbaar?
- c) Wat is er nodig om een positieve bijdrage te leveren aan de beïnvloedbare factoren en wie moet daartoe actie ondernemen?

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.2 en 4.3 wordt deze vraagstelling beantwoord.

5. Beoordeling

- a) In welke mate draagt het systeem van APJ's bij tot de beleidsdoelstellingen?
- b) Welke beleidsaanbevelingen kunnen worden geformuleerd, mede gelet op recente ontwikkelingen in lokale ketensamenwerking?

De beoordeling (vraag a) wordt in hoofdstuk vier, paragraaf 4.3 beantwoord. Aanbevelingen voor de toekomst worden gedaan in hoofdstuk vijf en hoofdstuk zes.

2.3 Aanpak van het onderzoek

De bovenstaande vragen zijn onderzocht door het verrichten van vier deelonderzoeken. Eerst is het kader of programma van eisen vastgesteld waaraan het functioneren van de APJ's is afgemeten (deelonderzoek 1). Vervolgens is het functioneren van de platforms in kaart gebracht (deelonderzoek 2) en heeft een verdieping plaatsgevonden op succes- en faalfactoren (deelonderzoek 3). Tot slot zijn drie scenario's geschetst die zijn doorgesproken met de scenariocommissie (deelonderzoek 4).

Deelonderzoek 1:

Programma van eisen

Dit deelonderzoek geeft antwoord op onderzoeksvragen 1 (de aanleiding tot het instellen van APJ's) en 2 (programma van eisen).

In dit onderzoek zijn de achtergronden van het opzetten van APJ's en de beoogde doelen van het APJ onderzocht. De oorspronkelijke opzet (doelstelling, taakstelling en wijze van organisatie) van het APJ is achterhaald via bestudering van beleidsdocumenten. Vervolgens is onderzocht of de oorspronkelijke visie op de doelstelling en taakstelling van het APJ nog wordt gedeeld door de deelnemers van APJ's aan de hand van een focusgroep met zes deelnemers (zie bijlage 3) en negen interviews (zie bijlage 3). Daarnaast heeft een literatuurstudie plaatsgevonden ter identificatie van indicatoren die van belang zijn om de effectiviteit van

netwerken of ketensamenwerking te meten. Aan de hand van deze acht dimensies van Johnson & Shearing, documentanalyse, in het bijzonder de brief van het PG-college (zie bijlage 3), en gesprekken met betrokkenen is een programma van eisen vastgesteld. Aan de hand daarvan zijn de APJ's, in relatie tot hun organisatorische context, onderzocht.

Deelonderzoek 2:

De eerste diagnose: het in kaart brengen van APJ's

Dit deelonderzoek geeft antwoord op onderzoeksvraag 3 (het in kaart brengen van de APJ's). Via een internetenquête onder alle deelnemers van de negentien APJ's is kennis vergaard over doelstelling, taakstelling, de organisatie en het functioneren van APJ's, met aandacht voor knelpunten en succesfactoren.

De respondenten konden de elektronische vragenlijst benaderen vanaf iedere computer die toegang geeft tot het internet. Om te waarborgen dat respondenten slechts eenmaal de vragenlijst konden invullen, ontving iedere respondent een unieke code die moest worden ingevuld om toegang te kunnen krijgen tot de vragenlijst. De deelnemers hadden de tijd de vragenlijst in te vullen van 12 oktober tot 5 november. Omdat de tijd om de vragenlijst in te vullen in de herfstvakantie viel, is tot tweemaal toe besloten om de deadline te verschuiven, zodat zoveel mogelijk medewerkers van de verschillende APJ's de vragenlijsten konden invullen. Alleen de secretarissen moesten de vragen over de organisatie van het APJ invullen. De secretarissen en voorzitters kregen de vragen over de afstemming met AJB en JCO. De vragen over zaken als doelstelling, taakstelling en knelpunten golden voor alle deelnemers (zie bijlage 4: de vragenlijst).

Van de 335 bruikbare respondenten (waarvan het e-mailadres correct was), hebben 169 deelnemers van APJ's de vragenlijst ingevuld, verspreid over alle APJ's. De respons komt hiermee op 50,4%. Twee secretarissen hebben de vragenlijst niet ingevuld, waardoor van twee arrondissementen feitelijke informatie ontbreekt. Twee secretarissen hebben na het verstrekken van alle deadlines de vragenlijsten ingeleverd. De analyses waren op dat moment al uitgevoerd. Hun antwoorden zijn alleen meegenomen wat betreft de feitelijke organisatie van hun APJ.

Deelonderzoek 3:

Verdiepende Diagnose

Dit deelonderzoek geeft antwoord op onderzoeksvraag 4 (succesfactoren) en vraag 5a (voldoen de APJ's aan de beleidsdoelstellingen).

Dit deelonderzoek heeft tot doel de gevonden resultaten van de enquête te verdiepen. Wat is de achtergrond van de gevonden knelpunten, wat zijn de belangrijkste succes- en faalfactoren, hoe moet je de APJ's duiden in hun maatschappelijke context?

Hiertoe hebben twee verdiepende groepsinterviews plaatsgevonden en zes interviews. De eerste groepsbijeenkomst betrof een feedback op de gevonden resultaten door zeven APJ-deelnemers. De tweede groepsbijeenkomst (expertmeeting) bestond uit acht deskundigen die op een of andere manier betrokken waren bij een APJ, bijvoorbeeld mensen die zitting hadden in een AJB. Ook waren wetenschappers uitgenodigd (zie bijlage 3). Vooraf was een notitie toegestuurd. Er zijn zes verdiepende interviews gehouden, vier met deelnemers van APJ's en twee met deskundigen die vanuit een meer wetenschappelijk oogpunt naar ketensamenwerking kijken (zie bijlage 3).

Om meer zicht te krijgen op het functioneren van APJ's zijn beleidsdocumenten bekeken van verschillende APJ's, zoals jaarverslagen en werkplannen.

Deelonderzoek 4:

Beleidsanalyse: consequentieanalyse met scenario-commissie

Dit deelonderzoek geeft antwoord op onderzoeksvraag 5b (beleidsaanbevelingen). Het gaat om een toekomstvisie: welke impulsen zijn nodig om positionering of condities en faciliteiten te veranderen en de potenties van de APJ's te vergroten of beter te benutten?

Met een scenariocommissie is een consequentie- en risicoanalyse uitgevoerd. Wat zijn de te verwachten effecten van bepaalde modellen? Er zijn drie modellen besproken aan de hand van een vooraf opgestelde notitie. Deelnemers aan de scenariocommissie waren de leden van de begeleidingscommissie, aangevuld met wetenschappers, deskundig op het terrein van ketensamenwerking (zie bijlage 3).

3 Ketensamenwerking Jeugd

In dit hoofdstuk gaan we in op de opzet van APJ's volgens het beleid. Vervolgens behandelen we de opvattingen van de deelnemers over wat naar hun idee de opzet van een APJ moet zijn. We besluiten het hoofdstuk met een kader dat dient als basis om het functioneren van APJ's te beoordelen. Dit kader is gebaseerd op beleidsstukken, een focusgroep met deelnemers van APJ's, interviews met APJ-deelnemers en literatuur over ketensamenwerking.

3.1 De opzet van het APJ volgens het beleid

De PG heeft in de brief van 4 juni 2002 een zevental uitgangspunten geformuleerd waaraan de APJ's dienen te voldoen. De brief was naar aanleiding van een visitatie door het projectteam binnen het project 'Verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtketen'. Het APJ moet op het tactische niveau functioneren, dat wil zeggen: zich concentreren op samenwerkingsvraagstukken rond de uitvoering die het zaaksniveau overstijgen. De platforms zijn bij uitstek geschikt om landelijk beleid ingang te doen vinden op arrondissementaal niveau. De nadruk behoort te liggen op informatie-uitwisseling en het maken van werkafspraken (brief PG, juni 2002). Uit de andere beleidsstukken komen nauwelijks aanvullingen op deze zeven criteria naar voren.

3.1.1 De zeven criteria

De zeven uitgangspunten betreffen de samenstelling van het APJ, de organisatie en inhoudelijke aspecten.

Samenstelling

1. Kernpartners zijn OM, politie en Raad voor de Kinderbescherming. Halt en ZM (Zittende Magistratuur) zijn de andere vaste

deelnemers. Het wordt van groot belang geacht dat de ZM vaste deelnemer is, omdat het APJ een unieke gelegenheid is voor het OM en de overige partners om met de ZM te communiceren.

2. Vertegenwoordigers (vooral van de kernpartners OM, politie en Raad) dienen personen te zijn met het mandaat bindende afspraken te maken. Dit betekent dat de eerst aangewezenen zijn: de coördinerend jeugdofficier (OM), districtchef portefeuillehouder jeugd (politie), vestigings-manager (RvdK). Voor Halt een vertegenwoordiger van alle bureaus in het arrondissement en namens de ZM een 'praktiserend kinderrechter'. Al naar gelang de lokale situatie kan er een uitbreiding zijn met andere partners. Het overleg kan desgewenst, hetzij op ad-hoc basis, hetzij structureel, worden uitgebreid met vertegenwoordigers van bijvoorbeeld het Bureau Slachtofferhulp. Uitbreiding van het aantal partners dient met enige terughoudendheid te geschieden, omdat teveel partners aan tafel de effectiviteit en efficiëntie van het overleg in de weg staan.

Organisatie

3. Gezien de verantwoordelijkheid van het OM voor de strafrechtelijke vervolging dient het voorzitterschap van het APJ in handen van het OM te liggen. De parketten dienen de jeugdofficieren voor het voorzitterschap te faciliteren in tijd en middelen, door de inzet van een beleidsmedewerker jeugd.
4. Een minimale frequentie van zes overleggen per jaar is vereist voor een daadkrachtig en effectief functionerend platform. Er dienen afspraken gemaakt te worden over waarneming van de voorzitter en andere deelnemers.
5. Het verdient aanbeveling om de notulen van de overleggen van AJP en AJB uit te wisselen. Deelname van de secretarissen van AJB en APJ aan beide overlegvormen zou de communicatie tussen de gremia bevorderen.
6. Het maken en nakomen van concrete afspraken is voor een succesvol platform van groot belang. Verbetering van doorloop-

tijden en versterking van de aanpak van de jeugdcriminaliteit vraagt meer van het functioneren van de strafrechtketen. Gemaakte afspraken dienen nagekomen te worden. Noodzakelijk is dat de deelnemers aan het APJ elkaar kunnen en durven aanspreken op overeengekomen en verwachte inspanningen. Als men daar niet uitkomt, wordt een beslissing van het AJB gevraagd.

Inhoudelijke aspecten

7. Een vast punt op de agenda van het APJ dienen de doorlooptijden te zijn. Zo wordt men verplicht tweemaandelijks met de partners de voortgang van de doorlooptijden en het halen van de Kalsbeeknormen⁴ te bespreken. Daarnaast zou de invoering van het casusoverleg (JCO) en procesbewaking als terugkerend agendapunt moeten worden vastgesteld.

3.1.2 *Visitatie 2003*

Bovengenoemde zeven criteria geven een globale aanwijzing hoe een APJ moet worden opgezet.

Het projectteam 'verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtketen' bezocht de Arrondissementale platforms nogmaals in het voorjaar van 2003. Uit de visitatie komt naar voren dat de platforms zich langzaam maar zeker naar de bovengenoemde criteria ontwikkelen. In 2003 zitten doorgaans de juiste partners rond de tafel (behalve de kinderrechter) maar de deelnemers hebben nog niet altijd de juiste functie. Soms ontbreekt het mandaat. Er zijn nog steeds APJ's die geen gezamenlijke besluiten nemen. Door het ontbreken van een 'gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel' komt geen integrale aanpak van de grond. Het grote verloop onder de deelnemers wordt als kwetsbare factor aangemerkt. Tevens komt

⁴ In 2001 zijn zeven streeftijden geformuleerd voor de afdoeningen van de jeugdstrafrechtketen, de zogenaamde Kalsbeeknormen. 80% van alle zaken moet binnen deze doorlooptijden zijn afgedaan. Door de Kalsbeeknormen wordt de tijd tussen het moment dat een jongere wordt aangehouden voor het plegen van een strafbaar feit en het moment waarop een straf of maatregel wordt opgelegd en uitgevoerd zo kort mogelijk gehouden. Per traject is er een norm geformuleerd (bron: website ministerie van Justitie).

naar voren dat de communicatie tussen APJ en AJB in veel Arrondissementen niet optimaal is (Visitatie APJ 2003).

Conclusie

Volgens het College van procureurs-generaal moeten APJ's aan minimaal zeven criteria voldoen. Deze betreffen de samenstelling van het APJ, het voorzitterschap, de frequentie, de verhouding tot het AJB, de werkwijze en twee vaste agendapunten. Een jaar na het bekend worden van deze criteria bleek dat de platforms zich gaan ontwikkelen naar de criteria, maar dat het nog regelmatig ontbreekt aan gezamenlijke besluitvorming en dat de communicatie met het AJB niet optimaal is.

3.2 Visie op APJ vanuit het veld

Naast bovengenoemde opzet van het APJ is het relevant te weten of de deelnemers achter deze criteria staan, of dat zij andere criteria voor ogen hebben. Uit de focusgroep en de gesprekken met deelnemers van APJ's komt naar voren dat de deelnemers bovengenoemde zeven criteria van de APJ's niet zozeer bestrijden, als wel aanvullen. Daarnaast blijkt dat er verschil van mening bestaat over de functie van een APJ: sommige deelnemers zien het APJ als een platform waar alleen informatie wordt uitgewisseld voor een betere afstemming tussen justitiële ketens, terwijl andere deelnemers het APJ meer taken zouden willen geven. Het overleg moet in hun ogen niet worden beperkt tot alleen justitiële afstemming. De afstemming moet juist ook plaatsvinden met gemeenten en zorginstellingen om zo de jeugdproblematiek beter aan te kunnen pakken.

In het navolgende geven we weer wat de deelnemers zelf naar voren hebben gebracht op de aspecten: doelstelling, taakstelling en samenstelling van het APJ en de organisatie. Daarnaast geven we aan welke onderwerpen men van belang vindt en welke mentaliteit men wenst.

3.2.1 Doelstelling APJ

Iedereen is het erover eens dat de algemene doelstelling van het APJ moet zijn: het terugdringen van de jeugdcriminaliteit door een optimale afstemming en samenwerking tussen de justitiële ketenpartners. Ook willen allen voorkomen dat iedere ketenpartner op zijn eigen eilandje blijft zitten. Daarom moet er naast informatie-uitwisseling ook sprake zijn van een gezamenlijke aanpak.

Deze algemene doelstelling omvat subdoelstellingen over de werkwijze en inhoudelijke invulling van de algemene doelstelling 'terugdringen jeugdcriminaliteit'.

Onder de procedure doelstellingen vallen de subdoelstellingen:

- De afstemming en samenwerking tussen de justitiële ketenpartners stroomlijnen en verbeteren (gericht op het terugdringen van recidive).
- Het verbeteren van de informatie-uitwisseling.
- Het vergroten van een belangenoverstijgende samenwerking.
- Het bereiken van gemeenschappelijke besluitvorming.
- Het vergroten van inzicht in elkaars werkwijze en wederzijds begrip.

De materiële doelstellingen omvatten:

- Het verbeteren van de aansluiting van doorlooptijden.
- Het verbeteren van de justitiële aanpak van veelplegers.
- Het verbeteren van preventie maatregelen en nazorgmaatregelen in aansluiting op de strafrechtsketen.

3.2.2 Taakstelling APJ

Er komt een heterogeen beeld naar voren over de taakstelling. Sommige deelnemers vinden dat het APJ vooral een adviesorgaan voor het AJB moet zijn, terwijl anderen het APJ als een sturend orgaan voor de JCO's zien. Sommigen zien als belangrijkste taak het uitwisselen van informatie, terwijl anderen het APJ als een besluitvormend orgaan beschouwen, waar knelpunten rond de aanpak van de jeugdcriminaliteit op tactisch niveau worden opgelost.

De volgende taken worden genoemd:

- Informatie-uitwisseling. Het APJ fungeert als platform. Informatie-uitwisseling geeft inzicht in de werkwijze en de knelpunten die spelen bij andere organisaties. Door deze informatie-uitwisseling kijkt men over het muurtje van de andere organisaties.
- Adviestaak. Dit kan zijn advisering aan het AJB. De advisering kan ook gelden voor maatschappelijke organisaties, zodat de aanwezige expertise gedeeld wordt met derden.
- Zelfstandig problemen oplossen. Een APJ moet zelfstandig problemen op operationeel niveau kunnen aanpakken: dit betekent afspraken maken over het oplossen van knelpunten in de uitvoering. Hierbij is terugkoppeling en communicatie binnen de eigen organisatie aangaande de in het APJ gemaakte afspraken, een absolute voorwaarde. De eigen organisatie moet achter het APJ staan.
- Sturing geven aan het JCO. Het APJ heeft een taak in het goed laten functioneren van het JCO. Het JCO heeft daarentegen een signaleringsfunctie richting APJ.
- Voorlichting. Het APJ moet zichzelf beter bekend maken, zowel binnen de eigen organisatie als binnen het netwerk op lokaal niveau.

3.2.3 Samenstelling en organisatie

Uit de focusgroep en individuele gesprekken met APJ-deelnemers komt naar voren dat OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming, Halt en ZM als kernpartners worden beschouwd. Er is geen overeenstemming over de deelname van andere partners. De keuze voor het aantal instellingen dat deelneemt, zal moeten afhangen van de gehanteerde doelstelling (enkel op justitiële afstemming of ook preventie en nazorg) en de couleur locale. Als absoluut minimum van vergaderfrequentie wordt vier maal per jaar genoemd.

Wat betreft de relatie met het AJB vinden de respondenten het een minimumvereiste dat notulen worden uitgewisseld. Men acht het wenselijk dat er overleg is tussen de secretarissen van het AJB en APJ of dat dit dezelfde persoon is. Daarnaast achten ze een huishoudelijk reglement waarin de verhouding en de communicatie-

lijnen worden vastgelegd, nuttig. Er wordt op gewezen dat het AJB ervoor dient te zorgen dat het APJ kan functioneren in de eigen regio.

De deelnemers geven daarnaast een aanvulling wat betreft de organisatie van het APJ. Elk APJ moet gefaciliteerd worden: minimaal dienen de secretaris en voorzitter voldoende middelen en tijd te hebben. Ook de deelnemers moeten voldoende tijd en middelen hebben. Extra secretariële ondersteuning kan noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld voor het monitoren van doorlooptijden en andere gemaakte afspraken. Ook moeten er middelen zijn voor deskundigheidsbevordering. Voor het functioneren van een APJ is het minimaal vereist dat er notulen worden gemaakt waarin gemaakte afspraken zijn vastgelegd. Daarnaast moeten er jaarplannen komen. Een jaarplan is een goed middel om gezamenlijke (korte en lange termijn) doelen vast te stellen. Het jaarplan moet worden goedgekeurd door het AJB (waarmee de relatie tussen AJB en APJ kan worden verbeterd). Verschillende deelnemers beschouwen het schrijven van een jaarplan als een vereiste. Daarnaast noemen ze monitoring van doorlooptijden en andere gemaakte afspraken als vereiste.

3.2.4 Inhoudelijke aspecten

De doorlooptijden en de afstemming in de strafrechtelijke aanpak van jeugdige criminelen moet een vast agendapunt zijn voor de APJ's. In de focusgroep kwam de wens naar voren dat alle APJ's een aantal grote onderwerpen op operationeel niveau oppakken, bijvoorbeeld 12-minners, Criminaliteitsbeeldanalyses (CBA), en jeugdige veelplegers. Het Landelijk Overleg Jeugdcriminaliteit⁵ zou hierin een initiërende rol kunnen vervullen.

3.2.5 Mentaliteit

Of een APJ goed functioneert, hangt niet alleen af van de samenstelling en de organisatie, maar ook (of juist) van de mentaliteit. Als vereiste mentaliteit komt naar voren: mensen moeten ondernemend zijn, bevlogen en enthousiast, duidelijk en

⁵ Zie bijlage 2: relevante overlegvormen op het terrein van jeugdcriminaliteit.

daadkrachtig. Men moet gezamenlijk verantwoordelijkheid willen dragen: samen de schouders eronder.

3.2.6 Conclusie

Vanuit de praktijk wordt benadrukt dat een APJ aan een aantal minimumcriteria moet voldoen. De criteria die zijn geformuleerd vanuit het beleid voldoen, met enige aanvulling. Daarnaast dient er ruimte te zijn voor een nadere invulling die past bij de lokale context. De organisatie van een APJ moet zodanig zijn dat een gezamenlijke aanpak van verschillende partners mogelijk wordt.

3.3 Lijst van criteria

Het beleid heeft een zevental criteria vastgesteld voor de organisatie van het APJ. Deze criteria zijn min of meer beschrijvend: ze geven aan hoe een APJ moet worden georganiseerd. De deelnemers zijn het in grote lijnen eens over deze beleidshalve geformuleerde minimale vereisten. Daarnaast zijn aanvullende eisen genoemd rond doelstelling, taakstelling, en organisatorische kwesties als formalisering van de relatie met het AJB, jaarplan, monitoring en secretariële ondersteuning. Over deze aanvullende vereisten bestaat geen overeenstemming tussen de deelnemers van APJ's.

Deze aanvullende aspecten zijn meegenomen in de evaluatie. De zeven criteria en de aanvullingen vanuit het veld hebben geleid tot een lijst met negen criteria. Deze lijst omvat ook de aspecten waarop volgens Johnston & Shearing (2003) netwerkorganisaties beschreven moeten worden. Op grond van de beleidsdoelstellingen, de visie van de deelnemers en de literatuur komen we tot de volgende criteria.

1. Doelstelling APJ

De hoofddoelstelling is:

Het terugdringen van de jeugdcriminaliteit door een optimale afstemming en samenwerking tussen de ketenpartners.

Procedurele doelstellingen:

- de afstemming en samenwerking tussen de justitiële ketenpartners stroomlijnen en verbeteren (gericht op het terugdringen van recidive);
- het verbeteren van de informatie-uitwisseling;
- het vergroten van een belangenoverstijgende samenwerking;
- het bereiken van gemeenschappelijke besluitvorming;
- het vergroten van inzicht in elkaars werkwijze en het wederzijds begrip.

Inhoudelijke doelstellingen:

- het verbeteren van de aansluiting van doorlooptijden;
- het verbeteren van de justitiële aanpak van veelplegers;
- het verbeteren van preventie maatregelen en nazorgmaatregelen in aansluiting op de strafrechtsketen.

2. Taakstelling APJ

- informatie-uitwisseling;
- advies (naar AJB, naar andere organisaties);
- zelfstandig problemen oplossen (concrete afspraken op operationeel niveau die zaakoverschrijdend zijn);
- sturing JCO;
- voorlichting (intern naar eigen organisatie, extern naar lokaal netwerk);
- informatieverwerving (door monitoring, kwartaalrapportages, ad-hoc).

3. Samenstelling

- kernpartners;
- overige ketenpartners;
- functie van deelnemers en aanwezigheid van mandaat.

4. Organisatie

- voorzitterschap;
- regie en methode van sturing (via agenda, via inroepen AJB);
- strategie en middelen van governance (onderhandelen, consensus, dwang);
- frequentie vergaderen (vaste vergaderdata);
- ondersteuning (secretaris, administratief-, beleidsmedewerker);

- tijd en middelen voor deelnemende partijen;
 - afstemming werkprocessen en P&O-cyclus;
 - ad-hoc projectgroepen;
 - structureel overleg binnen APJ (APJ-smal; APJ-breed).
5. Afstemming APJ met AJB
- hiërarchisch of horizontaal (AJB directief of netwerkstructuur);
 - overlegvorm AJB en APJ (overleg secretarissen AJB en APJ);
 - gemeenschappelijke secretaris;
 - gemeenschappelijke deelnemers;
 - verhouding vastgelegd op papier;
 - uitwisselen van informatie (via notulen of anderszins);
 - advisering aan AJB;
 - jaarplan aanbieden dan wel goedkeuren.
6. afstemming APJ met JCO
- hiërarchisch of horizontaal (APJ is sturend of uitwisseling: JCO geeft signalen door aan APJ);
 - overlegvormen;
 - informatie-uitwisseling;
 - advisering.
7. Besluitvorming binnen APJ
- tot stand komen afspraken of beleidsstukken, zoals jaarplan (voorbereiding voorzitter/secretaris, of door projectgroep);
 - soort afspraken (veelomvattendheid, strikt, doel, bilateraal);
 - vastlegging afspraken (in notulen, in protocollen);
 - nakoming van afspraken (hiërarchisch door voorzitter, wederzijds door elkaar aanspreken, inroepen van AJB);
 - uitvoering van gemaakte (beleids)afspraken (wie, welke organisatie voert uit).
8. Inhoudelijke aspecten
- vaste punten op de agenda: doorlooptijden, JCO, procesbewaking.
9. Mentality
- opvattingen over samenwerken.

4 *Functioneren van APJ's*

In dit hoofdstuk staan de resultaten van het empirische onderzoek (de enquête en (groeps)-interviews) centraal. Eerst schetsen we in paragraaf 4.1 een beeld van het huidige functioneren van de APJ's aan de hand van de negen criteria. Daarna behandelen we knelpunten en succesfactoren. Naast de cijfermatige resultaten van de enquête worden meer kwalitatieve argumenten uit de (groeps)interviews weergegeven (paragraaf 4.2). Tot slot komen we tot een beoordeling van de APJ's (paragraaf 4.3).

4.1 *Het feitelijk functioneren van APJ's*

4.1.1 *Achtergrondkenmerken APJ's en respondenten*

Er bestaan negentien Arrondissementen. In elk arrondissement is een APJ. In een geval is het APJ opgesplitst in twee regionale APJ's en in een geval zijn twee APJ's samen gegaan. Daarnaast komt het voor dat een APJ een overleg heeft met alleen justitiepartners (smal APJ) en een overleg met ook niet-justiële partners (breed APJ) Dit wordt beschouwd als een APJ.

Schets van de APJ's (n=17)

Bijna de helft van de APJ's heeft elf tot vijftien leden (41%) en bijna een derde zes tot tien leden (29%). Er zijn drie APJ's met zestien tot twintig leden en twee met meer dan twintig deelnemers. Alle voorzitters van APJ's komen uit het OM. Er zijn drie APJ's waar de justitiepartners een eigen overleg hebben naast een breed overleg. Bijna alle APJ's stellen (ad-hoc) werkgroepen in (veertien).

Feitelijke achtergrond van respondenten

De enquête is door 169 respondenten ingevuld, verspreid over alle platforms. Er hebben minimaal vier mensen van een kleiner APJ en maximaal zestien mensen van een groot APJ aan de enquête deelgenomen.

De respondenten zijn meestal vaste deelnemers (75%). Er hebben zeventien secretarissen meegedaan en dertien voorzitters. Daarnaast deelnemers ad-hoc (6), een toehoorder (1) en plaatsvervangende leden (5) (zie bijlage 5, tabel 1).

Van de respondenten vertegenwoordigt ongeveer een vijfde het Openbaar Ministerie en bijna een vijfde de politie. Daarna worden Raad voor de Kinderbescherming en de gemeente het beste vertegenwoordigd (rond 12%), evenals HALT (10%) (zie bijlage 1, tabel 2). Bijna iedereen (94%) is regelmatig (49%) of altijd (45%) aanwezig.⁶

4.1.2 Score van APJ's op negen criteria

We geven per criterium de uitkomsten weer.

1. Doelstelling

Een duidelijke meerderheid van de respondenten (82%) vindt dat het APJ een brede doelstelling hanteert, dat wil zeggen dat de aanpak van de jeugdcriminaliteit niet alleen de strafrechtelijke aanpak betreft, maar ook het verbeteren van preventieve- en nazorgmaatregelen. Er zijn zes APJ's die unaniem een brede doelstelling voorstaan, en drie APJ's waar de meerderheid een smalle doelstelling voorstaat. Hoe groter het APJ, hoe vaker men een brede doelstelling hanteert.⁷

De meeste respondenten (75%) noemen als belangrijkste doelstelling de afstemming en samenwerking tussen de justitiële ketenpartners stroomlijnen en verbeteren. Daarnaast zijn er nog drie doelstellingen die regelmatig worden genoemd: het verbeteren van preventie en nazorg in aansluiting op de strafrechtsketen (44%),

⁶ Dit kan erop duiden dat vooral de meer betrokken leden de enquête hebben ingevuld, gezien het feit dat een groot verloop onder de deelnemers als belangrijk knelpunt naar voren komt.

⁷ Zes tot tien leden: 40% elf tot vijftien leden: 70%; zestien of meer leden 75%.

het vergroten van een belangenoverstijgende samenwerking (38%) en het verbeteren van de informatie-uitwisseling (34%) (zie bijlage 5, tabel 3). De keuze voor doelstellingen laat geen grote verschillen zien tussen de verschillende organisatie.

Aan de respondenten is gevraagd of de doelstellingen worden gehaald. Als het gaat om afstemming en samenwerking vindt 47 procent dat dit wordt gehaald. Maar ook wat betreft het verbeteren van de informatie-uitwisseling (36%) en een belangenoverstijgende samenwerking (26%) worden successen geboekt.

Conclusie

Als gevraagd wordt naar de belangrijkste doelstellingen, ligt de nadruk op verbetering van de samenwerking en verbetering van de preventie en nazorg. Bij de oprichting van de APJ's was de verbetering van de doorlooptijden een belangrijke doelstelling. Nu beschouwt slechts 24 procent van de respondenten dit als een van de drie belangrijkste doelstellingen.

2. Taakstelling

Aan respondenten zijn zes taken voorgelegd: informatie-uitwisseling, besluitvorming, advisering aan AJB, sturing geven aan JCO, voorlichting geven over APJ aan eigen organisatie en voorlichting geven binnen lokale netwerk. De drie belangrijkste taken zijn volgens de respondenten: informatie-uitwisseling (86%), het zelfstandig oplossen van problemen door concrete afspraken te maken op operationeel niveau (58%) en advisering aan het AJB (52%) (zie bijlage 5, tabel 4). Een respondent vat de taken van het APJ als volgt samen: 'Het platform is een signalerend overleg, het platform is een sturend en coördinerend overleg.'

Conclusie

De drie belangrijkste taken die naar voren komen zijn: informatie-uitwisseling, het zelfstandig oplossen van problemen door concrete afspraken te maken op tactisch niveau en advisering aan het AJB.

3. Samenstelling en mandaat

Bijna alle platforms bestaan uit de kernpartners⁸, aangevuld met andere ketenpartners. Elk APJ heeft een vertegenwoordiging van de jeugdreclassering en dit geldt ook voor de jeugdzorg op een APJ na. De gemeente is in de meerderheid van de APJ's aanwezig (12 van de 17), evenals een jeugdinstelling (11 van de 17). Een vertegenwoordiger van de provincie en de NIFP zijn soms aanwezig (achtereenvolgens 7 en 6 van de 17).

Twee derde van de respondenten zit met een mandaat in het APJ, bijna een kwart zit er zonder een mandaat en ongeveer tien procent weet niet of hij of zij een mandaat heeft (zie bijlage 5, tabel 5). Alleen de vertegenwoordigers van Halt hebben altijd een mandaat. Bij OM, Raad en politie is dit in ongeveer twee derde van de gevallen het geval.

Als we naar de functies kijken die mensen binnen hun organisatie bekleden, dan zien we dat vooral bij Halt en jeugdreclassering respondenten een managementfunctie hebben. Bij de andere organisaties zijn het vaak beleidsmedewerkers en zijn de functies meer gevarieerd. De voorzitters van het APJ zijn altijd (jeugd)officieren van justitie, maar de andere vertegenwoordigers van het OM zijn dit niet. Zij zijn doorgaans beleidsmedewerker(10) of accountmanager (7) of parketsecretaris (2). De politie moet volgens het programma van eisen een vertegenwoordiger hebben op het niveau van districtchef portefeuillehouder jeugd. Dit is niet altijd het geval. Ook bij de Raad is niet altijd de vestigingsmanager of teamleider aanwezig. Van de zes respondenten uit de ZM zijn er drie (kinder)rechter.

Conclusie

De kernpartners zijn in alle APJ's aanwezig, maar ook jeugdreclassering en jeugdzorg ontbreken bijna nooit. Van de kernpartners heeft Halt altijd een mandaat.

⁸ Van de zeventien APJ's waarvan we informatie hebben hierover ontbreekt bij één APJ de ZM.

4. Organisatie

Het voorzitterschap, notulen en jaarplannen

Het voorzitterschap ligt in alle gevallen bij het OM. Volgens de meeste respondenten heeft de voorzitter de regie (80% vindt dit). Een klein aantal (8%) vindt dat de regie bij de secretaris ligt of dat de regie een samenspel is tussen secretaris en voorzitter. Er wordt geopperd om de regie bij een commissie te leggen om zo de dominantie van het OM te verminderen. Ook wordt geopperd een neutrale voorzitter aan te stellen waardoor er meer aandacht komt voor de niet-justitiële benadering. De agenda wordt regelmatig door een agendacommissie vastgesteld. Deze commissie kan bestaan uit alleen OM en Raad voor de Kinderbescherming, maar ook uit meerdere ketenpartners.

Er is één APJ waar geen notulen worden gemaakt. Bij de andere zestien APJ's worden notulen gemaakt om afspraken vast te leggen. Daarnaast zijn er platforms die ook informatie vastleggen (11) en die de notulen gebruiken ter verantwoording naar het AJB (9).

Vanaf 2002 gaan APJ's jaarplannen maken. In 2007 zijn er elf APJ's die een jaarplan maken. Het jaarplan wordt soms door de secretaris voorbereid en soms door een projectgroep. Het jaarplan wordt ook door de beleidsmedewerker gemaakt, na input van alle deelnemers. Een jaarplan kan bestaan uit één A4 met activiteiten, maar het kan ook bestaan uit een doorwrocht plan met achtergrondinformatie, visie, doelstellingen, te behalen resultaten en personen die verantwoordelijk zijn voor bepaalde acties.

Een meerderheid van de APJ's monitoren de doorlooptijden, afspraken, en het verloop van projecten. Monitoring van de naleving van convenanten of protocollen vindt minder vaak plaats (ongeveer de helft van de APJ's).

Ondersteuning

De ondersteuning vanuit het OM voor het APJ wordt door de ruime meerderheid van de secretarissen (81%) voldoende gevonden. Van alle respondenten vindt 75 procent dat zijn organisatie voldoende tijd en middelen vrijmaakt om de taak uit te kunnen oefenen. Het secretariaat wordt soms door Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming uitgeoefend.

Uitgesplitst naar organisaties zien we dat de meeste respondenten werkzaam bij politie, Halt en gemeente vinden dat zij voldoende middelen en tijd van hun organisatie krijgen (resp. 91-81-79%). Voor de Raad voor de Kinderbescherming, OM en ZM gelden iets lagere percentages (70-67-67%).

Uit de open antwoorden komt naar voren dat het werk voor het APJ binnen de taken van de deelnemers valt. Voor sommige deelnemers is de tijdsinvestering gering (alleen de vergadering) anderen zouden meer tijd voor voorbereiding in werkgroepen willen; de werkdruk is te hoog waardoor te weinig tijd overblijft voor het APJ. Een enkele keer zitten mensen in meerdere APJ's:⁹ 'deelname aan vier APJ's en aanvullende werkzaamheden is te veel om alles goed te doen.' Het zijn vooral de secretaris en de voorzitter die veel tijd kwijt zijn aan voorbereiding en daar ontbreken soms voldoende middelen voor.

Vergaderfrequentie en vaste agendapunten

De meeste APJ's vergaderen zes keer of vaker per jaar (59%). Zes APJ's vergaderen vier of vijf keer (35%). Naast het APJ overleg, is er overleg in werkgroepen of projectgroepen in veertien APJ's.

Alle APJ's werken met vaste vergaderdata. Doorlooptijden worden bij een meerderheid van APJ's als vast vergaderpunt genoemd. Er duikt geen ander vast agendapunt op dat voor een meerderheid van de APJ's geldt. (Zie ook inhoudelijke aspecten.)

Conclusie

Het voorzitterschap ligt altijd bij het Openbaar Ministerie en daar ligt meestal ook de regie. Er worden notulen gemaakt en vanaf 2002 worden er ook jaarplannen gemaakt; in 2007 stelt de meerderheid van de APJ's een jaarplan op. De meerderheid van de respondenten vindt dat er voldoende tijd en middelen zijn om hun werkzaamheden voor het APJ te verrichten. Een derde van de deelnemers van de Raad, OM en ZM vinden dat zij onvoldoende tijd en middelen hebben om hun werk goed te doen. Niet alle platforms vergaderen zes keer per jaar of vaker. Naast het APJ-overleg zijn er doorgaans

⁹ Dit geldt voor vertegenwoordigers van Halt of de Raad voor de Kinderbescherming.

ook werkgroepbijeenkomsten. Er zijn geen vaste agendapunten die voor alle APJ's gelden; alleen de doorlooptijden worden door een meerderheid van de APJ's vast op de agenda gezet.

5. Verhouding AJB en APJ

Aan de secretarissen en voorzitters zijn vragen voorgelegd over de verhouding tussen APJ en AJB. Er hebben dertien voorzitters en zeventien secretarissen gereageerd. Van elf APJ's hebben zowel de voorzitter als de secretaris gereageerd.

De relatie tot het AJB wordt als structureel van aard aangemerkt. Slechts een respondent acht de relatie van informele aard. De structuur wordt vooral gevormd doordat het APJ een vast agendapunt is van het AJB (66%) en doordat notulen worden uitgewisseld (62%). Daarnaast meldt de helft (52%) dat secretarissen van AJB en APJ structureel overleg voeren en dat het jaarplan van het APJ door het AJB wordt goedgekeurd. Er is een AJB met een portefeuillehouder Jeugd en deze heeft overleg met de voorzitter van het APJ. In sommige APJ's zijn er deelnemers die in beide overlegvormen zitten.¹⁰

En sommige platforms hebben de verhouding tussen het AJB en het APJ schriftelijk vastgelegd.¹¹ Kijken we op APJ-niveau dan zien we dat er vier APJ's zijn waar op zeven of meer aspecten structureel contact is, en eveneens vier APJ's waar slechts op twee of drie aspecten contact is.¹²

¹⁰ Dit is op zich vreemd, omdat in het AJB mensen op hoog managementniveau zitten (in principe de directeuren), terwijl in het APJ mensen deelnemen op midden-managementniveau.

¹¹ Uit de visitatie in 2003 kwam naar voren dat er nauwelijks communicatie was tussen APJ en AJB in veel Arrondissementen en dat de relatie tussen beide niet helder is omschreven (Visitatie APJ 2003). Hierin is verbetering gekomen doordat nu notulen worden uitgewisseld en er vaker overleg is tussen secretarissen. De relatie is vaker op papier vastgelegd.

¹² De aspecten zijn: gemeenschappelijke secretaris, gemeenschappelijke deelnemers, uitwisselen van notulen, uitwisselen van jaarplannen, verhouding vastgelegd op papier, AJB keurt jaarplan APJ goed, structureel overleg tussen de secretarissen van AJB en APJ, structureel overleg tussen voorzitters AJB en APJ, het APJ is een vast agendapunt voor het AJB, het AJB is een vast agendapunt voor het APJ.

We hebben ook aan de secretarissen en voorzitters gevraagd hoe zij de verhouding typeren. Een kwart van hen (23%) kenmerkt de verhouding vooral als een van informatie-uitwisseling. Door nog eens een kwart (23%) wordt het AJB als sturend ervaren. Verschillende respondenten zeggen in open antwoorden: 'De verhouding ligt gevoelig. Het APJ was gewend om zelfstandig te functioneren, terwijl het AJB steeds hiërarchischer begint te worden. Vanaf 2008 wordt het invullen van een ketenmonitor door het AJB aan het APJ opgelegd.' En: 'Er is sprake van wederzijdse informatie-uitwisseling, maar in een aantal zaken treedt het AJB wel degelijk sturend op.' Of: 'Historisch is de verhouding gelijkwaardig. Er is een tendens dat men het AJB sturend naar het APJ wil maken. Dit is niet louter positief omdat het AJB te weinig kennis van het werkveld jeugd bezit.'

Een kwart (23%) beschouwt het APJ als adviserend aan het AJB. Maar er zijn ook vijf respondenten die de verhouding als wederzijds adviserend beschouwen (17%) of gelijkwaardig (14%). Eén van hen vindt het AJB adviserend naar het APJ. Een respondent: 'Het APJ legt het AJB een probleem voor dat op APJ-niveau niet kan worden opgelost. Vervolgens wordt door het AJB een advies gegeven en wordt informatie uitgewisseld.'

De helft van de voorzitters en secretarissen (50%) acht het AJB niet formeel doorslaggevend voor de uitvoering van besluiten, terwijl 27 procent vindt dat besluiten alleen kunnen worden uitgevoerd als het AJB deze bekrachtigt. Zo'n zelfde soort verhouding betreft de relatie tussen het APJ en het driehoeksoverleg (54% & 26%).

Conclusie

De verhouding tussen AJB en APJ wordt als structureel van aard beschouwd, maar de mate van contact en sturing verschilt. Er zijn vier APJ's waar op zeven of meer aspecten structureel contact is, en eveneens vier waar slechts op twee of drie aspecten contact is. Het uitwisselen van de notulen en het APJ als een vast agendapunt voor het AJB komen het vaakst voor. Het ene arrondissement kent een als sturend ervaren AJB, terwijl andere vinden dat APJ's min of meer los van het AJB functioneren. Kortom, de meningen over de inhoudelijke invulling van de structurele relatie tussen AJB en APJ

verschillen. Deze verschillen zijn er niet alleen tussen APJ's, maar ook de secretarissen en voorzitters hebben niet altijd dezelfde mening over deze relatie.

6. Verhouding JCO en APJ

De vragen over de relatie APJ versus JCO is eveneens alleen door secretarissen en voorzitters beantwoord (n=30). Volgens hen is de relatie met het JCO vaker informeel georganiseerd dan de relatie tot het AJB, maar een ruime meerderheid acht de relatie structureel (21 van de 30). Deze structurele relatie bestaat er vooral uit dat het JCO vast agendapunt is voor het APJ (14 van de 17 APJ's). Een monitoringsrapportage of andere vorm van evaluatie van JCO vindt bijvoorbeeld plaats in het APJ. Daarnaast komt het voor dat deelnemers zowel in JCO als in APJ zitten (in 7 van de 17 APJ's). De jeugd-officier van justitie is bijvoorbeeld voorzitter van het APJ en het JCO, of coördineert de verschillende JCO's binnen het arrondissement. De meningen over hoe de relatie moet worden getypeerd lopen sterk uiteen. Alleen de typering 'sturend van APJ naar JCO' wordt redelijk vaak genoemd (15 van de 30 voorzitters en secretarissen en het betreft 10 APJ's).

Conclusie

Een ruime meerderheid acht de relatie tot het JCO structureel. Het JCO is vaak vast agendapunt. In ruim de helft van de APJ's wordt de relatie als sturend van APJ naar JCO beschouwd.

7. Besluitvorming

Vier op de vijf respondenten vindt dat binnen hun APJ besluiten worden genomen. Als er besluiten worden genomen, vindt dit doorgaans plaats op grond van consensus, aldus 85 procent (n=145). Ongeveer een kwart van de respondenten vindt dat besluitvorming via onderhandeling tot stand komt. Ruim tien procent noemt ook besluitvorming via tussenkomst van het AJB. Een enkeling zegt dat er wordt gestemd (4%). En een respondent zegt dat er sprake is van dwang.

Een minderheid vindt dat er geen besluiten worden genomen; er wordt alleen informatie uitgewisseld, alleen plannen gemaakt

zonder concrete afspraken. Een respondent: 'Besluitvorming gebeurt zelden: er gaat te weinig sturing en kracht uit van het APJ.'

De besluiten die genomen worden betreffen meestal regelafspraken of beleidsafspraken: er worden alleen afspraken gemaakt om tot een betere samenwerking te komen. In mindere mate worden protocollen afgesproken. Veertig procent van de respondenten zegt dat er bilaterale afspraken worden gemaakt. Uit de open antwoorden komt naar voren dat naar aanleiding van een APJ-overleg, er tussen partijen (bilateraal) afspraken worden gemaakt, of andersom, vooraf vinden er bilateraaltjes plaats. Bilaterale afspraken kunnen ertoe leiden dat de invloed van andere ketenpartners in het APJ gering is.

De meeste respondenten (95%) vinden dat de voorzitter en secretaris de afspraken nakomen. Iets minder respondenten (90%) vinden dat ze zelf de afspraken nakomen en nog iets minder respondenten (81%) vinden dat anderen de afspraken nakomen. Ongeveer een kwart vindt dat deelnemers elkaar aanspreken op de gemaakte afspraken en twee derde zegt dat dit soms gebeurt. Men vindt dat de voorzitter moet toezien op het nakomen van afspraken (137 van de 169), maar ook de deelnemers zelf (124 van de 169). Men vindt dat er vooral regelafspraken en beleidsafspraken worden gemaakt, maar sommigen noemen ook bilaterale afspraken en protocollen.

Een kleine minderheid (12%) van de respondenten vindt dat hun APJ het accent heeft op informatie-uitwisseling, en ongeveer een op de drie respondenten (27%) vindt dat het accent ligt op besluitvorming, en deels ook op informatie-uitwisseling. Voor de toekomst willen de respondenten een APJ waar vooral besluiten worden genomen (46% wil meer accent op besluitvorming en 32% wil vooral besluitvorming (zie bijlage 5, tabel 6). Een ruime meerderheid vindt dat het APJ zelfstandig besluiten moet kunnen nemen.

Conclusie

Ongeveer een op de tien respondenten vindt dat het accent van hun APJ ligt op informatie-uitwisseling en ongeveer een derde van de respondenten vindt dat het accent ligt op besluitvorming. De afspraken zijn gericht op een betere samenwerking. Voor de toekomst willen respondenten dat het APJ vaker besluiten neemt.

Een ruime meerderheid vindt dat het APJ zelfstandig besluiten moet kunnen nemen.

8. Inhoudelijke aspecten

Alle APJ's werken met vaste agendapunten. Als we kijken naar welke punten vast op de agenda staan, dan zijn de verschillen tussen de APJ's groot. Alleen doorlooptijden is een vast agendapunt voor de meeste APJ's. Het JCO staat bij ongeveer de helft van de APJ's vast op de agenda. De kwaliteit van de primaire processen wordt door verschillende secretarissen als vast agendapunt benoemd. Het jaarplan of activiteitenplan wordt eveneens als vast agendapunt benoemd: op die manier zijn de thema's waarop extra wordt ingezet geborgd in de vergadering. Een enkeling heeft de verslagen van het AJB of informatie uit de gemeente als vast agendapunt.

Voor actuele onderwerpen worden project- of werkgroepen ingesteld. Afhankelijk van het onderwerp is de meest verantwoordelijke ketenpartner voorzitter van de werkgroep. Onderwerpen die ter discussie staan zijn: schoolverzuim, school en veiligheid, heroriëntering JCO, samenwerkings-protocol BJZ-RvdK-OM, testcase ketensamenwerking, de overgang van 18-minner naar 18-plus, jeugdige veelplegers of harde-kernjongeren, doelgroepenbeleid, nachtdetentie, nazorg, en het betrekken van ouders.

In de enquête staan vijf speerpunten en de mogelijkheid zelf speerpunten te noemen. Gevraagd werd naar vier speerpunten. Als belangrijkste speerpunten komen schoolverzuim en de aanpak van 12-minners naar voren. Daarnaast worden (in de open antwoorden) nog veel andere speerpunten genoemd, zoals alcoholprobleem onder de jeugd, harde-kernjongeren, doelgroepenbeleid, ontwikkelen van persoonsgerichte aanpak, overgang van 18-min naar 18-plus, gezinsaanpak door vroegsignalering, het versterken van de sociale binding en nazorg. Over de prioritering van deze speerpunten is echter minder overeenstemming.

Conclusie

De vaste agendapunten en de speerpunten verschillen per APJ.

9. Mentaliteit

Uit de verschillende vragen komt naar voren dat de meerderheid van de deelnemers het belangrijk vindt om besluiten te nemen binnen het APJ en om elkaar aan te spreken op het nakomen van de afspraken. De meerderheid van de respondenten vindt het aanspreken op nakomen van afspraken bij uitstek een taak van de deelnemers, en daarnaast een taak voor de voorzitter en de secretaris.

Uit de interviews komt het belang naar voren van gedeelde verantwoordelijkheid en een gedeelde visie om van daaruit te komen tot daadkracht.

Conclusie

De respondenten achten het van groot belang dat deelnemers zich aan afspraken houden. Een gedeelde verantwoordelijkheid en een gedeelde visie op de problematiek en de aanpak ervan zijn nodig om tot daadkracht te komen.

4.1.3 Conclusie feitelijk functioneren

De APJ's voldoen doorgaans aan de criteria die zijn geformuleerd in de brief van het College van procureurs-generaal. In de APJ's zitten altijd de kernpartners (op een APJ na, waar de ZM ontbreekt). De meerderheid van de APJ's vergadert meer dan zes keer per jaar. Binnen het APJ vervult de voorzitter, een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie, doorgaans een regierol en de deelnemers hebben in veel gevallen een mandaat. De doorlooptijden zijn bij de meerderheid van de APJ's een vast agendapunt. Dit geldt in mindere mate voor het JCO als vast agendapunt. De agendasetting gebeurt door een agendacommissie of door de voorzitter in overleg met de secretaris. De inhoudelijke onderwerpen verschillen per APJ.

Er zijn verschillen tussen APJ's te constateren wat betreft de verhouding tot het AJB (de notulen worden niet altijd uitgewisseld tussen AJB en APJ, en secretarissen zitten niet altijd bij elkaar in het overleg). Ook verschillen APJ's als het gaat om nadruk op het maken van concrete afspraken of nadruk op informatie-uitwisseling. Een ruime meerderheid van de respondenten vindt dat afspraken worden nagekomen en dat men elkaar soms op afspraken aan-

spreekt. Afspraken binnen het APJ komen doorgaans via consensus tot stand. Er worden ook bilaterale afspraken gemaakt buiten het APJ om.

Naast de formele criteria hebben we gevraagd naar de doelstellingen, wijze van besluitvorming en gewenste mentality. Een grote meerderheid is voor een APJ met een brede doelstelling en een APJ dat meer doet dan alleen informatie-uitwisseling. Een gedeelde verantwoordelijkheid en elkaar aanspreken op gemaakte afspraken is de gewenste mentality.

4.2 Knelpunten en successen

In voorgaande paragraaf zijn de meer feitelijke criteria waaraan een APJ zou moeten voldoen beschreven. Maar wat zijn nu de knelpunten waar deelnemers tegenaan lopen, en welke succesfactoren worden naar voren gebracht? Let wel, het gaat hier om meningen van deelnemers en niet om vastgestelde faal- en succesfactoren op APJ-niveau.

4.2.1 Knelpunten

De knelpunten die naar voren worden gebracht zijn samen te vatten in drie thema's: 1) interne organisatorische knelpunten en de rol van de voorzitter, 2) de relatie tot andere arrondissementale overlegvormen en 3) de rol van de gemeente en andere niet-justitiepartners.

Aan respondenten zijn enkele knelpunten voorgelegd; zij konden vervolgens zelf aangeven welke knelpunten zij aanwezig achtten. Van de knelpunten die worden genoemd, zijn de belangrijkste (als meer dan 30% van de respondenten de knelpunten aangeeft): doorlooptijden niet op orde, ontbreken van besluitvaardigheid, groot verloop onder deelnemers, en ontbreken gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel (zie bijlage 5, tabel 7). Drie van de vier knelpunten betreffen het interne functioneren. Het op orde krijgen van de doorlooptijden is een samenspel van de verschillende justitieorganisaties, waar het APJ sturing aan geeft, en waarbij het sterk afhankelijk is van de moederorganisatie.

Uit de open antwoorden van de enquête en de (groeps)interviews komen naast de interne organisatorische

knelpunten de onduidelijke verhouding tot andere overlegvormen en de aansluiting met het lokaal bestuur als belangrijke knelpunten naar voren. Hieronder gaan we nader in op deze drie thema's.

Interne organisatorische knelpunten

Uit de (groeps)interviews en de open antwoorden komt vooral het ontbreken van gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel en het grote verloop naar voren. Daarnaast wordt gewezen op te sterke sturing vanuit het Openbaar Ministerie en de rol van de voorzitter.

Een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel ontbreekt

Respondenten geven in de open antwoorden dikwijls als knelpunt aan dat de genomen besluiten niet worden gedragen door de betrokken ketenpartners. Dit komt mede doordat de organisaties verschillende belangen hebben (die niet altijd overeenkomen met wat wordt afgesproken) en doordat de eigen organisatie de in het APJ genomen besluiten niet uitvoert. Een respondent brengt naar voren dat het meer gaat over lijfsbehoud van instellingen dan over de inhoud: 'Het lijkt wel alsof er geen verslavingsproblemen zijn.' Een andere respondent: 'Knelpunt blijft dat iedere ketenpartner eigen doelstellingen kent en eigen problemen heeft met bijvoorbeeld de capaciteit.' Of zoals een deelnemer het formuleerde: 'Bij de start van het APJ was er geen doel en na zes jaar zijn we nog steeds zoekende'. Meerdere respondenten wijzen op capaciteitsproblemen of interne financiële belangen van organisaties die een te grote rol spelen om volledig te kunnen voldoen aan de in het APJ genomen besluiten. Het grote verloop onder de deelnemers sluit hierbij aan.

Te sterke sturing en de rol van de voorzitter

Te sterke sturing door het Openbaar Ministerie kan negatieve effecten hebben, zo komt uit zowel de interviews als de open antwoorden naar voren. In sommige APJ's wordt de rol van het Openbaar Ministerie als te sturend ervaren, waardoor er minder ruimte is voor de ketenpartners om hun knelpunten en ideeën in te brengen. Het APJ wordt te veel als een OM-overleg ervaren en minder als een ketenoverleg, aldus een respondent. Of: 'Het Openbaar Ministerie mag wel wat opener en flexibeler zijn.' Er is

kritiek op de te sterke interne hiërarchische lijnen van het Openbaar Ministerie waardoor de daadkracht van het APJ wordt geremd.

Hoewel er weinig kritiek is op de besluitvaardigheid van de voorzitter, zo blijkt uit de enquête, komt uit de open antwoorden naar voren dat de jeugdofficier van justitie, die voorzitter is, vaak weer vertrekt als hij enige ervaring heeft in het voorzitterschap. Uit de interviews wordt duidelijk dat een weinig ervaren officier van justitie die niet toewerkt naar concrete besluiten en de uitvoering ervan, een negatief effect heeft op het functioneren van een APJ. Een initiatiefrijke voorzitter kan een niet functionerend APJ omvormen tot een vitaal APJ, zo blijkt uit de interviews. Ook komt naar voren dat het een positief effect heeft als de ervaren voorzitter aanblijft als technisch voorzitter zodat de nieuwe jeugdofficier van justitie zich goed kan inwerken. Een voorzitter die alleen vanuit eigen (strafrechtelijk) perspectief kan denken en zich daardoor te weinig indenkt in de positie van andere partners, heeft een demotiverende invloed op deelnemers.

Het onderzoek laat zien dat het Openbaar Ministerie sturing wil geven aan het strafrechtelijke traject en worstelt met de voorzittersrol als het de meer preventieve maatregelen betreft. Het Openbaar Ministerie mist hier zeggenschap en moet vertrouwen op zelfsturing van de organisaties. Dit vergt andere vaardigheden en werkwijzen.

Verhouding tot andere overlegvormen

Het betreft voornamelijk de rol van het AJB. Maar ook het JCO en veiligheidshuizen zijn van invloed op het APJ.

Problematische of onduidelijke relatie tot AJB en JCO

Uit de open antwoorden, interviews en groepsinterviews komt naar voren dat de verhouding van het APJ met AJB en JCO door sommigen als knelpunt wordt ervaren. Zoals een respondent schreef: 'Het APJ (inrichten) lijkt nog te veel een eigenstandig fenomeen, maar moet nadrukkelijk een verbinding hebben met het AJB (richten) en het JCO (verrichten).'

AJB te sturend

Ook komt naar voren dat een AJB te sturend kan zijn, waardoor er te weinig eigen ruimte voor besluitvorming voor het APJ is. Daarnaast wordt het ontbreken van terugkoppeling door het AJB als een demotiverende factor naar voren gebracht. Met name de expertmeeting¹³ wijst erop dat het ontstaan van veiligheidshuizen een bedreiging kan vormen voor het APJ. Veiligheidshuizen beogen weliswaar samenwerking en afstemming op casusniveau, maar er is een ontwikkeling te constateren naar het nemen van besluiten op tactisch/operationeel niveau. Een respondent: 'Het APJ functioneert in voldoende mate maar mist de verbinding met de eigen organisatie en ontwikkeling m.b.t. Veiligheidshuis. Het is te veel gericht op voorlichting en jeugdprojecten en te weinig op eigen positie en impact. Beslisorgaan of voorlichtingsorgaan?'

Veiligheidshuizen noodzaken tot herpositionering

In verschillende arrondissementen zijn veiligheidshuizen ontstaan. De wijze waarop veiligheidshuizen zijn georganiseerd, verschilt. Er zijn veiligheidshuizen die op een locatie zijn gevestigd, waar verschillende organisaties mensen hebben gedetacheerd. Het veiligheidshuis kan ook virtueel zijn; de samenwerking is dan minder vergaand. Binnen de veiligheidshuizen vinden vormen van overleg plaats op casusniveau, bijvoorbeeld rond veelplegers. Ook het JCO (soms onder een andere naam) valt onder een veiligheidshuis (Bekkers et al., 2006). Doorgaans bewegen veiligheidshuizen zich op uitvoerend niveau; een gezamenlijke aanpak van (jeugd)criminaliteit op casusniveau staat centraal. Er zijn echter ook veiligheidshuizen waar beleidsvorming plaatsvindt op operationeel niveau.

De komst van een veiligheidshuis heeft invloed op de positie van het APJ, hoewel niet is aan te geven wat die invloed concreet betekent. Doorgaans bevindt een veiligheidshuis zich op operationeel niveau terwijl het APJ zich op tactisch niveau bevindt. Er kan wel enige overlap zijn, bijvoorbeeld omdat binnen het veiligheids-

¹³ In de expertmeeting zaten deskundigen die op afstand betrokken waren bij het APJ, maar zijn geen deelnemer van het APJ.

huis aandacht is voor gebiedsgebonden jeugdproblematiek. Vroeger werd dit in het APJ besproken, nu wordt het soms in een veiligheidshuis besproken. In arrondissementen met een goed functionerend veiligheidshuis waar ook meer operationeel/tactische vraagstukken aan bod komen, is de rol van een APJ minder duidelijk. Een complicatie kan zijn dat een veiligheidshuis lokaal is georganiseerd en niet het hele arrondissement bestrijkt. Ook kan er minder aandacht zijn voor het specifieke jeugdaspect. Er zijn geïnterviewden die zich afvragen of het APJ nog wel bestaansrecht heeft als de veiligheidshuizen goed functioneren. Met de huidige ontwikkelingen rond veiligheidshuizen is het van belang de relatie tot het APJ in ogenschouw te nemen.

Aansluiting met het lokaal bestuur

De aansluiting met het lokale bestuur is niet eenvoudig. Daarnaast kan het aantal partners problemen opleveren.

Gemeente heeft andere belangen

Gemeenten en provincie zitten vanuit andere belangen in het APJ dan de justitiepartners en de andere uitvoerende organisaties. De aansluiting met het gemeentelijke beleid wordt nadrukkelijk als knelpunt naar voren gebracht. De rol van gemeenten in het kader van de APJ's is niet eenduidig. Uit de gesprekken en groepsinterviews komt naar voren dat gemeenten een steeds grotere rol krijgen. Deze rol vindt men echter dikwijls lastig, onder meer omdat een duidelijke visie ontbreekt op de bijdrage van de gemeente. Deelnemers hebben de indruk dat gemeenten te vaak los van wat in het APJ is besproken en ontwikkeld, een eigen beleid opstellen. Zoals een respondent verwoordt: 'De relatie met de beleidsambtenaren van de gemeenten ontbreekt waardoor allerlei jeugdbeleid, waaronder jeugdcriminaliteitspreventie, tot stand komt zonder kennis van wat het APJ daarin reeds heeft ontwikkeld of bedacht.' Bovendien zijn lang niet alle gemeenten binnen een arrondissement vertegenwoordigd in het APJ, voeren de grote gemeenten vaak de boventoon en hebben de kleine gemeenten zich niet goed georganiseerd, zo wordt naar voren gebracht. Preventie is een zeer breed begrip waarvan allerlei aspecten kunnen worden besproken zonder dat dit leidt tot concrete afspraken. Het

Openbaar Ministerie (als voorzitter van het APJ) heeft geen directe invloed op de uitvoering van de afgesproken preventieve en nazorgmaatregelen, en dit wordt als lastig ervaren.

Variëteit aan partners

Hierop aansluitend speelt het punt van de grote variëteit aan partners. Hoewel het onderzoek niet aantoont dat kleine APJ's als vitaler worden beschouwd dan grote of vice versa, blijkt wel dat een APJ ook te breed kan worden waardoor het aan slagkracht inboet. Een grote verscheidenheid aan partners kan teveel uiteenlopende perspectieven met zich meebrengen, waardoor deelnemers te veel onderwerpen niet relevant vinden of de discussies te oppervlakkig vinden. Verschillende respondenten brengen in de open vragen naar voren dat er (te veel) punten op de agenda staan die niet van wezenlijk belang zijn voor hun organisatie (bijvoorbeeld voor Bureau Jeugdzorg of Reclassering Nederland). Ook de preventieve invalshoek wordt soms gemist. Sommige respondenten zeiden de discussies te oppervlakkig of langdradig te vinden: 'Er zijn zich voortslepende agendapunten'.

Uit de open antwoorden van de enquête en de (groeps)interviews komt naar voren dat de justitiepartners sterker gericht zijn op het zoeken naar oplossingen voor problemen in de strafrechtsketen. Zij vinden de andere onderwerpen minder relevant, terwijl de meer op zorg en preventie gerichte deelnemers de typisch strafrechtelijke problemen minder interessant vinden. Voor een organisatie als Halt sluit juist de combinatie van strafrechtelijke problematiek en preventie goed aan bij de eigen doelstelling en werkwijze. Een ander punt van veel verschillende partners is dat de kans groot is dat de besluitvorming vertraging oploopt met veel verschillende partijen, mede omdat er naar meer verschillende organisaties moet worden teruggekoppeld. De gemeentedeelnemers hebben bijvoorbeeld vaak geen mandaat.

In de praktijk ontstaat soms binnen een groot APJ een splitsing tussen een smal APJ met de justitie kernpartners, gericht op het verbeteren van de strafrechtsketen, en een breed APJ waarin de gemeente en jeugdzorginstellingen participeren. Dit brede APJ is dan meer gericht op informatie-uitwisseling, deskundigheidsbevordering op bepaalde onderwerpen en het op elkaar afstemmen van

beleid. Een respondent geeft zijn of haar visie op het smalle en brede APJ: 'Er is veel goede wil, maar het APJ met de strafrechtspartners is vaak een herhaling van zetten; het deel waarvoor de gemeenten en Halt aanschuiven is thematisch en daarmee vaak interessant.'

Conclusie

Uit het onderzoek komen meerdere knelpunten naar voren. Het ontbreken van gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel en het grote verloop komen als belangrijkste knelpunten naar voren. Daarnaast wordt gewezen op te sterke sturing van bovenaf, zowel vanuit het Openbaar Ministerie (de voorzitter) als vanuit het AJB. Een ander knelpunt is de aansluiting met gemeenten. Ook wordt gewezen op een te grote variëteit aan partners, waardoor agendapunten niet voor iedereen relevant en interessant zijn.

4.2.2 Successen

Een grote meerderheid van de respondenten beschouwt het APJ als een overlegvorm met bestaanswaarde, ondanks bovenstaande knelpunten. Hieronder gaan we in op de meerwaarde van het APJ en de factoren die als voorwaarden voor een goed functioneren van een APJ naar voren komen.

De meerwaarde van het APJ

De meeste respondenten vinden dat het APJ bestaanswaarde heeft. 'Het APJ heeft een meerwaarde omdat hier afstemming tussen justitiële en niet-justitiële partners kan plaatsvinden. Dit gebeurt op een goede manier (zoals het plan van aanpak jeugdcriminaliteit). De effectiviteit van het overleg kan verbeterd worden.' Een ruime meerderheid van de respondenten geeft zijn APJ een voldoende of goed (87%). Er is geen samenhang gevonden met bepaalde organisaties; de gegevens (on)voldoendes zijn sterk individueel bepaald. Wel valt op grond van de cijfers een indeling te maken naar APJ's die alleen voldoende en goed scoren (8 APJ's), alleen onvoldoende en voldoende scoren (3 APJ's) en APJ's waar alle drie de beoordelingen voorkomen (7 APJ's).

De meerwaarde van het APJ ligt volgens de deelnemers vooral in de afstemming met ketenpartners en korte lijnen met ketenpart-

ners. ‘Goed samenwerkings- en afstemmingsverband, waarin iedere partner ruimte heeft voor eigen inbreng. Iedere partner gaat met concrete opdrachten naar ‘huis’ en wordt de volgende vergadering aangesproken op de uitvoering. Andere aspecten die de respondenten als meerwaarde van het platform beschouwen zijn: het uitwisselen van informatie en zo nodig het formeren van werkgroepen met als doel tot een oplossing of aanpak te komen, het borgen van afspraken die tussentijds ad-hoc zijn gemaakt, en het faciliteren van de implementatie van landelijk beleid. Ongeveer twee derde van de respondenten acht het APJ een samenwerkingsvorm waarmee dingen bereikt worden die anders niet worden bereikt. Een vijfde van de respondenten ziet zijn deelname aan het APJ als een verplicht nummer.

De meeste respondenten twijfelen niet aan het bestaansrecht van de APJ’s. Ook als de ketensamenwerking doorgaans op orde is, dan nog is drie kwart tegen opheffen van het APJ. De opkomst van veiligheidshuizen leidt wel tot herbezinning op de rol van het APJ, maar wordt niet als een bedreiging beschouwd voor het APJ.¹⁴

Kijken we naar de afzonderlijke APJ’s dan zien we dat bij meer dan de helft van de platforms een ruime meerderheid van de deelnemers het platform als vitaal beschouwt: er zijn drie APJ’s waar alle respondenten het APJ als vitaal waarderen, terwijl er acht APJ’s zijn waar meer dan 70 procent van de respondenten het APJ vitaal vindt. Er zijn acht APJ’s waar meer dan een derde van de respondenten het APJ niet als een vitaal samenwerkingsverband beschouwen en er is één APJ waar 85 procent van de respondenten het APJ als niet vitaal aanmerkt. Er zijn twee APJ’s waar (iets meer dan) de helft van de respondenten het APJ als een verplicht nummer beschouwt (waarvan een overeen komt met het niet-vitale APJ).

¹⁴ Van de respondenten vindt 76 procent dat het APJ zich niet moet opheffen als de Arrondissementale ketensamenwerking in het algemeen op orde is, bijvoorbeeld in de vorm van veiligheidshuizen.

Succesfactoren

Uit de enquête en de (groeps)interviews zijn een aantal factoren naar voren gekomen die worden beschouwd als voorwaarden voor succes. De factoren zijn samen te vatten in drie kernwoorden: spirit, leiderschap en organisatorische potenties.

Gezamenlijke spirit

Een belangrijke succesfactor is een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid en urgentie om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Hiervoor is volgens de deelnemers allereerst nodig dat er eenzelfde visie is op de doelstelling van het APJ. Als iedereen ervan overtuigd is dat het gaat om algemene oplossingen voor problemen in de uitvoering - waarbij niet het eigen belang voorop staat, maar het gezamenlijke belang om jeugdcriminaliteit aan te pakken - komt er meer van de grond, zo komt uit het onderzoek naar voren. Een concreet voorbeeld is dat een buurtregisseur wordt ingeschakeld om de jongens naar Halt te brengen, anders komen ze niet. De buurtregisseur hoeft dit in principe niet te doen, maar dit bleek na overleg in het APJ de beste oplossing om de jongeren bij Halt te krijgen. Uit het onderzoek komt naar voren dat als het APJ wordt ervaren als van bovenaf opgelegd, het moeilijker is om een gezamenlijk doel te vinden en tot een gedeelde verantwoordelijkheid te komen; er is niet vanzelfsprekend een gevoelde urgentie. Het APJ wordt dan eerder als een verplicht nummer beschouwd.

Daarnaast is van belang dat ieder zich vrij voelt om te zeggen wat hij of zij op het hart heeft en men elkaar aanspreekt op het nakomen van gemaakte afspraken. Als de deelnemers handelen vanuit een gezamenlijk gevoelde maatschappelijk urgentie om iets op te lossen, worden meer successen geboekt.

Inspirerend leiderschap

Het voorzitterschap speelt een belangrijke rol in het creëren van een vitaal APJ. Een voorzitter die enerzijds doortastend is en een koers uitzet, maar tegelijkertijd ruimte biedt en oog heeft voor de verschillende belangen en gevoeligheden, lijkt meer van de grond te krijgen. Een voorzitter moet een bindende figuur zijn en het proces van vertrouwen verstevigen.

Daarnaast heeft een goede voorzitter inzicht in het krachtenveld waarin het APJ verkeert en is deze in staat effectief met het bestuur om te gaan, zo komt uit het onderzoek naar voren.

Organisatorische potentie

Onder organisatorische potentie vallen enerzijds beslissingsbevoegdheid en mandatering en anderzijds middelen en administratieve en beleidsmatige ondersteuning. Belangrijk is dat de organisatie is toegesneden op de doelstelling van het APJ. Dit vereist overeenstemming over de doelstelling van het APJ. Daarnaast is het belangrijk dat een APJ een zelfstandig orgaan is. Daarin hebben de aanwezigen een mandaat in die zin dat de eigen organisatie de genomen besluiten oppakt. De eigen instelling moet met andere woorden het APJ serieus nemen. Uit de enquête komt naar voren dat er een samenhang bestaat tussen besluitvorming en tevredenheid: APJ's waar volgens de respondenten besluiten genomen worden zijn ook de APJ's waar de respondenten hun APJ een voldoende of goed geven (zie bijlage 5, tabel 8). En als alle respondenten van een APJ de cultuur van besluitvorming typeren als 'via consensus' zijn dat ook de APJ's die als voldoende/goed worden beoordeeld.

Ruggensteun door het AJB kan het APJ sterker maken, maar sterke sturing door AJB kan tot demotivatie leiden (zie hierboven onder knelpunten). APJ's die zelf besluiten kunnen nemen en successen boeken lijken vitaler. Monitoring van gemaakte afspraken en terugkoppelen van afspraken maken duidelijk dat er binnen het APJ concrete activiteiten plaatsvinden - dit heeft een motiverende impact. Middelen en secretariële en beleidsmatige ondersteuning moeten in overeenstemming zijn met de doelstelling. APJ's die van alle respondenten een waardering van voldoende of goed krijgen, worden niet alleen gekenmerkt door besluitvorming (naast informatie-uitwisseling) maar ook door advisering aan het AJB en sturing aan het JCO (zie bijlage 5, tabel 8).

4.2.3 Conclusie

Het APJ heeft bestaansrecht, zo komt uit het onderzoek naar voren. Een ruime meerderheid vindt dat het APJ bestaansrecht heeft, ook als de arrondissementale ketensamenwerking in het algemeen op

orde is. Als belangrijkste succesfactoren komen naar voren: a) een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid en eenzelfde visie op de doelstellingen van het platform, b) een ervaren voorzitter die zowel sturing geeft als voldoende ruimte laat voor de verschillende ketenpartners, en c) voldoende administratieve en beleidsmatige ondersteuning, deelnemers met een mandaat en ruggensteun door het AJB.

4.3 Beoordeling van APJ's

We hebben de APJ's beschreven aan de hand van de negen criteria. Vervolgens zijn we ingegaan op de knelpunten en de succesfactoren. Welke conclusie kunnen we hieruit trekken voor de toekomst?

Het APJ heeft zich de afgelopen tien jaar ontwikkeld van een strafketenoverleg dat voornamelijk is gericht op het verbeteren van de doorlooptijden, naar een breed overleg met ook zorgpartners en gemeenten en met een brede doelstelling. Een kwart van de APJ's is intussen uitgegroeid tot een overlegvorm met meer dan vijftien deelnemers (drie APJ's hebben meer dan twintig deelnemers). Deze uitdijende APJ's brengen een eigen beweging op gang. Zoals een respondent opmerkt: 'Van operationeel justitieel ketenoverleg zijn we aan het doorontwikkelen naar een beleidsmatiger justitieketen overleg waarin het actieplan uitgangspunt is. Het actieplan zal worden goedgekeurd door het AJB om formatie voor de uitvoering te garanderen.' De vraag is in hoeverre voor alle APJ's nog gesproken kan worden van een ketenoverleg. Het lijkt erop dat enkele APJ's zich hebben ontwikkeld tot een netwerk, waardoor andere mechanismen in werking treden.

Zoals in de inleiding is verwoord, zijn netwerken effectiever die a) centraal geïntegreerd en gecoördineerd worden onder de conditie dat de leden niet te sterk zijn verankerd in hun eigen organisatie, b) waar sprake is van stabiliteit en c) waar de mechanismen van externe controle directer en minder gefragmenteerd zijn. Daarnaast zijn netwerken effectiever als zij in clusters functioneren en als de

organisaties op verschillende niveaus (multilateraal) met elkaar zijn verbonden (Provan et al., 1995, 1998, 2001, 2007).

Wat betreft het eerste aspect, centraal geïntegreerd en gecoördineerd, gaat het bijvoorbeeld om een gezamenlijke doelstelling, regievoering, taakverdeling en mandaat. De doelstelling van de APJ's is in de loop der tijd veranderd of uitgebreid. Vanwege de oorspronkelijke doelstelling (verbetering van de strafrechtsketen om jeugdcriminaliteit beter aan te pakken) lag de nadruk sterk op het verbeteren van de doorlooptijden. Tegenwoordig worden ook het verbeteren van de preventie en het bieden van nazorg als doelstellingen geformuleerd. Doorlooptijden zijn weliswaar vaak een vast agendapunt, maar worden niet meer als een belangrijke doelstelling geformuleerd. Voorwaarde voor een goed functionerend APJ, zoals in de inleiding op grond van de literatuur is beschreven, is een gedeelde probleemdefinitie met daaraan gekoppelde doelstellingen. Binnen lang niet alle APJ's is sprake van een gezamenlijke probleemdefiniëring en daarop aansluitende doelstelling. APJ's die hierover een gezamenlijke visie hebben, lijken beter te functioneren. Naast overeenstemming over de doelstelling is een belangrijke voorwaarde voor goed functioneren dat er duidelijkheid is over de regie en de taakverdeling. De regie van het APJ ligt in alle gevallen bij het Openbaar Ministerie, die voorzitter is van het APJ.¹⁵ Te sterke sturing vanuit de regiefunctie kan er echter toe leiden dat de andere partners te weinig ruimte krijgen en zich daardoor niet verantwoordelijk voelen voor een gezamenlijke aanpak. Sterke sturing kan overigens wel noodzakelijk zijn in tijden van politieke crises of bij implementatie van nieuwe maatregelen (Bekkers, 2007).

Als niet-justitiële partners aansluiten, kan onduidelijkheid ontstaan over de taakverdeling. Er is minder duidelijkheid over de werkprocessen die wel of niet bij elkaar aansluiten. De regie door het Openbaar Ministerie kan dan problemen opleveren, mede omdat het Openbaar Ministerie niet langs hiërarchische lijnen kan sturen. Een goed functioneren, kan ook gefrustreerd worden door het

¹⁵ Overigens zijn er ook respondenten die vinden dat de regie bij de secretaris ligt (die eveneens werkzaam is bij het Openbaar Ministerie) of bij de voorzitter en secretaris gezamenlijk.

ontbreken van een mandaat. Hoewel een ruime meerderheid van de APJ-deelnemers opereert met mandaat van de organisatie die zij vertegenwoordigen, laat het onderzoek ook zien dat afwezigheid van een mandaat een belangrijk knelpunt is in sommige APJ's. Daar wordt de besluit-vorming namelijk vertraagd. Een mandaat wordt gefaciliteerd indien organisaties op meerdere niveaus (multilateraal) contact met elkaar onderhouden. Het onderzoek maakt duidelijk dat een voorwaarde voor een goed functionerend APJ is dat er overeenstemming is over de doelstelling, en dat er een urgentie wordt gevoeld om daadwerkelijk actie te ondernemen vanuit die gezamenlijkheid. Het Openbaar Ministerie moet een duidelijke regierol hebben waarbij partijen voldoende ruimte gelaten moet worden.

Het tweede aspect betreft de stabiliteit van het netwerk. Vaste partners en continuïteit van deelnemers zijn belangrijke aspecten om tot een stabiele samenwerking te komen. Er is duidelijkheid over de deelnemende organisaties van de APJ's, hoewel de samenstelling van deelnemende organisaties tussen de APJ's verschillen. Naast de vijf kernpartners zijn ook jeugdreclassering en jeugdzorg altijd aanwezig. Het verloop onder de deelnemers is een belangrijk knelpunt voor veel APJ's, ook is er (te vaak) sprake van vervanging. Uit het onderzoek komt naar voren dat het voor het functioneren van een APJ van belang is dat er vaste partners zijn, en dat nieuwe partners worden ingewerkt door degene die vertrekt. Hier speelt ook het punt van de soms sterk wisselende jeugdofficieren die, nadat ervaring is opgedaan in de voorzittersrol, weer vertrekken. Continuïteit in deelnemers en voorzitter lijkt een belangrijke factor voor een goed functionerend APJ.

Er komen twee gevaren voor de stabiliteit naar voren: enerzijds het steeds verder uitdijen van het platform en anderzijds onduidelijkheid over de positie van het APJ in het veiligheidsveld. Een uitdijend APJ heeft als gevaar dat er geen besluiten meer worden genomen en er alleen informatie-uitwisseling plaatsvindt: het wordt een vrijblijvend platform. Clustering naar onderwerp met daaraan gekoppeld het benoemen van de regie bij een van de partners blijkt in sommige APJ's een goede oplossing. Met name het Openbaar Ministerie plaatst hier echter kanttekeningen bij, omdat deze clusters niet aangestuurd kunnen worden. Hier komt een

belangrijk knelpunt naar voren. Een breed APJ waar preventieve maatregelen een belangrijk aandachtspunt is, kan niet op dezelfde manier aangestuurd worden als een APJ waar de strafrechtelijke keten centraal staat.

Een ander punt dat we onder stabiliteit willen brengen is de positie van het APJ in het veiligheidsveld. De rol van het APJ ten opzichte van andere Arrondissementale overlegvormen is niet helder en verschilt per arrondissement. Vooral de verhouding tussen AJB en APJ verdient aandacht. Uit het onderzoek komt naar voren dat APJ's die een helder omschreven verhouding hebben met het AJB, waarbij het AJB het APJ voldoende ruimte laat, en hen ondersteunen waar dit noodzakelijk is, beter lijken te functioneren. Als er veiligheidshuizen ontstaan in een arrondissement heeft dit invloed op de positie van het APJ, zonder dat helder is wat de precieze betekenis is. De verhouding tussen APJ en veiligheidshuizen is sterk contextgebonden. In arrondissementen met een goed functionerend Veiligheidshuis waar ook meer operationeel/tactische vraagstukken aan bod komen, is de rol van een APJ minder duidelijk. Het APJ onderscheidt zich van het veiligheidshuis in grootte van de regio: arrondissementaal in plaats van lokaal.¹⁶ Ook JCO's kunnen zich ontwikkelen van een casusoverleg naar een overleg waar ook casusoverstijgende knelpunten worden aangepakt. Het is daarom van belang tot goede afstemming tussen APJ, JCO en Veiligheidshuis te komen. In de toekomst zal ook de verhouding tot de Centra voor Jeugd en Gezin zich moeten uitkristalliseren.

Het derde aspect is het belang van externe controle. Het AJB vormt idealiter de externe partij die toeziet op het functioneren van het APJ. Uit het onderzoek komt naar voren dat het toezicht ook kan verworden tot sturing. In dat geval lijkt het APJ te verstikken en is er verlies aan effectiviteit.

¹⁶ Gemeenten kunnen soms makkelijker aansluiting vinden bij een veiligheidshuis dan een APJ omdat een veiligheidshuis lokaal gericht is. Overigens zijn in lang niet alle arrondissementen veiligheidshuizen.

Er is geen externe partij die de resultaten van het samenwerkingsverband op eenduidige wijze toetst of controleert. Het ministerie van Justitie en/of het Parket-Generaal zouden deze rol kunnen vervullen. De twee eerdere visitaties zijn te beschouwen als een vorm van extern toezicht.

5 Vitale ketenaanpak jeugdcriminaliteit

5.1 Inleiding

Het APJ moet het centrale punt zijn om de aanpak van jeugdcriminaliteit vorm te geven, aldus de meerderheid van de respondenten. De belangrijkste doelstellingen zijn dan verbetering en stroomlijnen van de samenwerking en het verbeteren van preventieve maatregelen en nazorgmaatregelen. Dit betekent een voorzetting van wat ook nu als belangrijkste doelstellingen zijn genoemd. De aanpak van schoolverzuim en de aanpak van 12-minners worden als belangrijkste speerpunten voor de komende jaren aangewezen. Voor de toekomst wenst een meerderheid van de respondenten zich een APJ dat als zelfstandig orgaan besluiten kan nemen om knelpunten in de aanpak van jeugdcriminaliteit op te lossen, en waar de nadruk ligt op het maken van concrete afspraken. Een minderheid (ongeveer 20 procent) vindt dat het accent op informatie-uitwisseling moet liggen.

Hieronder schetsen we drie scenario's. Vervolgens komen we tot een conclusie.

5.2 Scenario's voor de toekomst

Wij presenteren drie scenario's voor toekomstige APJ's. Doel van deze scenario's is zicht te krijgen op mogelijke ontwikkelingen en na te denken over sturing vanuit het ministerie van Justitie of het Parket-Generaal over de richting van de APJ's. Ook kan het APJ's helpen om hun eigen koers te bepalen. Scenario's zijn handvatten om strategische gesprekken te voeren: waar willen we naar toe? Scenario's kunnen ook voorbeelden zijn om de eigen organisatie aan te spiegelen en van daaruit na te denken over de toekomst.

Een achterliggende vraag is of de APJ's overal dezelfde vorm moeten hebben of dat ze als netwerkorganisatie, afhankelijk van hun functie in de lokale context, gevormd moeten worden. Uit het onderzoek komt naar voren dat in sommige arrondissementen het APJ niet goed functioneert of zich beraadt over zijn positie door het ontstaan van veiligheidshuizen. De vraag is of er in alle arrondissementen een APJ actief moet zijn, of dat het er veeleer om gaat de gezamenlijke aanpak van jeugdcriminaliteit op tactisch niveau te borgen en te voorkomen dat er (te veel) overlap is.

Uit het onderzoek komen drie dimensies naar voren waarop APJ's zich onderscheiden.

- informatie-uitwisseling versus besluitvorming;
- smalle strafrechtelijke ketenaanpak versus brede integrale aanpak;
- hiërarchische sturing versus procesmatige aanpak.

Variatie op deze drie dimensies leidt tot twee hoofdmodellen, namelijk a) een stevige strafrechtelijke aanpak en b) een losse samenwerking op de aanpak van jeugdcriminaliteit. Daarnaast werken we nog een derde model uit, namelijk c) maatwerk op functies.

De drie modellen verschillen in doelstelling en de (daarbij behorende) taken, positionering en organisatie. Per model gaan we op deze aspecten in. Vervolgens geven we aan wat de kansen en bedreigingen zijn en in welke situatie het ene of het andere model de meest aangewezen optie lijkt.

5.2.1 Scenario 1: Een stevige strafrechtelijke aanpak

Dit model is gebaseerd op de dimensies besluitvorming, strafrechtelijke aanpak en hiërarchische sturing. Het model is geschikt voor een APJ met alleen justitiepartners en moet worden beschouwd als samenwerking in een keten.

Doel en taak

Primair heeft dit model tot doel de strafrechtketen te versterken; een smalle doelstelling. Nazorgmaatregelen en preventie zijn direct afgeleid van de strafrechtelijke aanpak. Alle partners moeten de doelstelling dragen.

De belangrijkste taak is het ontwikkelen van maatregelen op tactisch niveau in de strafrechtsketen, zoals het verbeteren van doorlooptijden, het ontwikkelen van op maat gesneden sanctieering of oplossingen zoeken voor uitvoeringsproblemen, zoals het mogelijk maken dat nachtdetentie aansluit op de schooltijden. Daarnaast heeft het APJ een taak in de afstemming van nieuwe maatregelen die de strafrechtelijke aanpak van jeugdcriminaliteit betreffen.

Tevens heeft het APJ een adviserende taak naar het AJB. Binnen het AJB is weinig kennis over jeugd en het APJ kan als een denktank het AJB voeden met adviezen. Daarnaast heeft het APJ een ondersteunende rol voor het JCO.

Positionering

Het APJ is verantwoording schuldig aan het AJB. Bij besluiten die consequenties hebben voor beheer is toestemming van het AJB noodzakelijk. Het AJB geeft het kader aan waarbinnen het APJ besluiten kan nemen (na overleg met het driehoeksoverleg). Het AJB moet als een ruggensteun voor het APJ functioneren en toetsen of de beoogde, in het jaarplan vastgelegde, resultaten zijn bereikt. Het APJ heeft een ondersteunende en sturende rol naar het JCO. Het JCO legt knelpunten in de uitvoering voor aan het APJ, die zoekt naar oplossingen op operationeel niveau. Als er lokaal veiligheidshuizen zijn, kan het APJ voor jeugd een soort klankbord zijn, of zich tot het veiligheidshuis verhouden zoals het zich tot het JCO verhoudt: een beleidskader bieden voor de jeugdaanpak op casusniveau. De relatie tussen AJB en APJ, APJ en JCO, en APJ en veiligheidshuizen moet op papier worden vastgelegd.

Organisatie

Het Openbaar Ministerie heeft in dit model de regie en het voorzitterschap. Dit betekent dat het Openbaar Ministerie sturing geeft, met voldoende ruimte voor de eigenheid van de moederorganisaties. In het APJ zitten vaste partners, in elk geval de oorspronkelijke kernpartners, eventueel aangevuld met een justitiële jeugdinrichting of andere relevante justitiepartners. Alle deelnemers moeten een mandaat hebben om besluitvorming mogelijk te maken. Er kan gewerkt worden met projectgroepen die bepaalde

onderwerpen voorbereiden. Afhankelijk van het probleem dat moet worden opgelost wordt het voorzitterschap van de projectgroep gelegd bij die organisatie die over dat probleem de meeste daadkracht kan ontwikkelen. De besluitvorming vindt plaats in het APJ. In een jaarplan worden de prioriteiten vastgelegd, evenals de te boeken resultaten. Het jaarplan moet worden goedgekeurd door het AJB en worden gedragen door de moederorganisaties.

Dit model vergt een goede secretariële ondersteuning om tot gezamenlijke besluitvorming te komen. De voorbereiding tot besluitvorming en monitoring van afspraken (in elk geval de doorlooptijden) zijn in dit model noodzakelijk om te kunnen sturen. Het Openbaar Ministerie moet dus voldoende investeren in tijd en kwaliteit van menskracht om de regietaak te kunnen uitoefenen.

Het Parket-Generaal heeft als externe partij de verantwoordelijkheid de APJ's tweejaarlijks te toetsen op hun functioneren op grond van een vastgesteld beoordelingskader. Het Parket-Generaal kan daarnaast een ondersteunende taak hebben voor APJ's.

Kansen en bedreigingen

Dit model is te beschouwen als een verdere uitwerking van het oorspronkelijke APJ-model: een strafrechtelijk ketenoverleg met hiërarchische lijnen. De hiërarchische aansturing en een van bovenaf opgelegde structuur creëren eenvormigheid. Door de beperking tot de strafrechtelijke keten zijn de werkprocessen die op elkaar moeten worden afgestemd, duidelijk. Met een heldere positionering ten opzicht van andere overlegvormen als AJB en JCO (veiligheidshuizen) krijgt het APJ meerwaarde. Het is voor de effectiviteit van het APJ positief dat dezelfde ketenorganisaties op verschillende niveaus (multilateraal) met elkaar zijn verbonden.

Zwakke APJ's kunnen zich aan dit model optrekken, want de lijnen zijn helder, de doelen en taakstelling geconcretiseerd, waardoor deelnemers duidelijker weten wat van hen wordt verwacht. Zijn er in het arrondissement veiligheidshuizen, dan kan de rol van het APJ verschuiven naar een klankbordgroep voor de lokale veiligheidshuizen. Of het APJ kan een rol vervullen in het zorgdragen voor oplossingen op arrondissementaal niveau.

Een gevaar is dat er een grote discrepantie ontstaat tussen van bovenaf bedacht beleid en van onderop gevoelde urgentie. Hoewel

in dit model alleen justitiepartners zitting hebben, hebben ook deze organisaties hun eigen cultuur. Degene die de regie heeft moet de competenties hebben om horizontale samenwerking en afstemming vorm te geven. Het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op jeugdproblematiek en strafrechtelijke aanpak is ook in dit model van groot belang. De eigen autonomie van de moederorganisaties blijft tenslotte voorop staan. Met alleen sturing komt geen belangenoverstijgende aanpak van de grond.

Een ander reëel gevaar is het ontbreken van de verbinding met de niet-justitiepartners en een te zwakke schakel (of het ontbreken ervan) met het lokale openbaar bestuur. De strafrechtelijke aanpak van jeugdcriminaliteit kan niet los worden gezien van nazorg, en dit geldt ook voor de voorfase van bijvoorbeeld schoolverzuim en andere risicofactoren. Het huidige overheidsbeleid is bovendien nadrukkelijk gericht op een integrale aanpak van de jeugdproblematiek. Een puur strafrechtelijk model is alleen mogelijk als de afstemming met andere partners en het lokale bestuur goed is geregeld. Belangrijk hierbij is dat het Openbaar Ministerie als regievoerder niet alleen het belang vertegenwoordigt van het Openbaar Ministerie, maar de strafrechtketen vertegenwoordigt.

Dit model is geschikt om de partners in strafrechtketen beter op elkaar te laten aansluiten en om deze ketensamenwerking rond jeugdcriminaliteit te borgen. Het is belangrijk dat er overeenstemming komt over de te bereiken doelen. Daarnaast moet de afstemming met niet-justitiepartners geborgd worden, gezien het belang van een integrale aanpak.

5.2.2 Scenario 2: Losse samenwerking op aanpak van jeugdcriminaliteit

Dit model is gebaseerd op informatie-uitwisseling, brede integrale aanpak en een procesmatige netwerkaanpak. Dit model is vooral geschikt als justitiële en niet-justitiële organisaties deelnemen aan het APJ.

Doel en taak

Hier staat een brede doelstelling centraal: een integrale aanpak door verbetering van de strafrechtelijke aanpak, nazorg en

preventieve maatregelen, teneinde de jeugdcriminaliteit te verminderen. Dit is een brede doelstelling die noodzaakt tot het stellen van prioriteiten. Het kost tijd in dit model om tot een gezamenlijk gedragen doelstelling en probleemdefinitie te komen, maar dit is wel voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van een netwerk.

De taak van het APJ in dit model is in eerste instantie kennisoverdracht en afstemming. Bij problemen op uitvoeringsniveau waarbij het knelpunt zit in de aansluiting van werkprocessen, kunnen oplossingen worden bedacht op het tactische niveau. Met andere woorden, er is samenwerking dan wel afstemming op specifieke punten.

Positionering

In dit model bevindt het APJ zich in een breed krachtenveld. Niet alleen de verschillende strafrechtelijke overlegvormen zoals AJB, JCO, en veiligheidshuizen, maar ook het lokale bestuur en lokale zorgnetwerken en de Centra voor Jeugd en Gezin behoren tot het krachtenveld. In feite moet er ook een overleg zijn van gemeenten, die vervolgens via een afvaardiging zijn vertegenwoordigd in het APJ.

Organisatie

Bij een brede doelstelling lijkt het Openbaar Ministerie niet de aangewezen partner om het voorzitterschap te voeren. Het ligt meer voor de hand de regie bij een gemeente te leggen. De rol van gemeenten is bij een brede doelstelling essentieel. Gemeenten hebben tegenwoordig op veel terreinen een regiefunctie, waardoor afstemming met andere partners noodzakelijk is. Ook kan gedacht worden aan een onafhankelijke voorzitter met gezag en charisma die beter in staat zal zijn alle partners te betrekken. Deze kan worden ingehuurd door het AJB of driehoeksoverleg. Zijn of haar taak is hoofdzakelijk procesbegeleiding. Welke partners in dit model zitting moeten hebben, is op voorhand niet helemaal duidelijk. Partners uit de strafrechtketen, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, welzijnswerk en onderwijs zijn naast het lokale bestuur relevant.

In een breed netwerk met veel verschillende partners is clustering noodzakelijk. Per specifieke doelstelling of taakstelling of gewenst resultaat worden clusters (coalities of werkgroepen) vastgesteld. Er kunnen ad-hoc of vaste clusters worden ingesteld, afhankelijk van het doel. Een cluster zou bijvoorbeeld rond de strafrechtelijke aanpak kunnen worden georganiseerd. Voorstellen op tactisch niveau worden in het APJ besproken. Maatregelen kunnen ook via bilaterale afspraken worden vastgesteld. In dit model is het vooral belangrijk dat er duidelijkheid is over de bevoegdheden en taken van de verschillende aangesloten organisaties en dat er korte lijnen zijn als er problemen in de uitvoering zijn.

Een losse samenwerking gericht op tijdelijke coalities vergt weinig extra middelen.

Kansen en bedreigingen

Dit model kan worden beschouwd als een breed overleg, waar verschillende partners elkaar weten te vinden op de aanpak van jeugdcriminaliteit. Hier is geen sprake van sturing van bovenaf, maar eerder van een continue communicatie, interactie en onderhandeling in verschillende - closely and loosely linked - onderhandelingsarena's. Dit model biedt een unieke kans om een integrale aanpak daadwerkelijk van de grond te krijgen.

Het gevaar is dat het een heel los netwerk wordt, waarbij de doelstelling uitwaaiert naar niet alleen de aanpak van jeugdcriminaliteit, maar eveneens jeugdoverlast en aanpak van risicojongeren. Alleen als er voldoende concrete werkprocessen zijn, waar men elkaar nodig heeft voor een goede uitvoering ervan, heeft deze vorm kans van slagen. Anders blijft het bij uitwisseling van informatie, en alleen uitwisselen van informatie is vaak onvoldoende voor een duurzaam overleg. De grote diversiteit aan partijen met veel verschillende perspectieven vergt een (lange) periode om tot een gedeelde doelstelling en definities van problemen te komen. Als de betrokkenen op tactisch niveau tot gezamenlijke oplossingen willen komen, is vertrouwen en commitment van groot belang. Naarmate er meer contact is, zal het vertrouwen in elkaar groeien en gaat de informatie-uitwisseling beter. Het is belangrijk een vorm van regie te borgen die breed wordt gedragen. Dit kan in de vorm van een onafhankelijke voorzitter, een charismatische persoonlijk-

heid die in staat is de verschillende partners te verbinden en interactie tussen mensen te stimuleren. Zo kan worden voorkomen dat het netwerk gedomineerd wordt door een sterke partij, zoals een grote gemeente.

Een punt van aandacht is hoe gemeenten zich organiseren en hoe zij zich laten vertegenwoordigen in het APJ. Grote gemeenten hebben niet alleen soms andere problemen, maar hebben ook meer middelen om beleid te ontwikkelen en maatregelen te initiëren dan kleinere gemeenten.

Dit model groeit van onderop als in de praktijk de urgentie wordt gevoeld om op preventief, curatief, en repressief niveau samen te werken en af te stemmen. Deze vorm lijkt alleen duurzaam als gewerkt wordt in clusters waarbij de verschillende werkprocessen van de partners bij elkaar aansluiten. Waar de regie moet liggen is niet op voorhand duidelijk. Het valt te overwegen hiervoor een onafhankelijke voorzitter te nemen.

5.2.3 Scenario 3: Maatwerk op functies

Dit model komt voort uit de analyse dat bij het ontstaan van veiligheidshuizen de overlap van overlegvormen groter wordt. Binnen het veiligheidshuis kunnen casusoverschrijdende overlegvormen ontstaan, doordat er aandacht is voor gebiedsgebonden problematiek waar oplossingen voor nodig zijn. Voor de komst van het veiligheidshuis was dit de taak van het APJ. Deze ontwikkeling geldt echter niet voor alle arrondissementen.

Uitgangspunt voor dit model is dat het niet van belang is of in elk arrondissement een APJ bestaat; het gaat erom dat de functies van een APJ in elk arrondissement zijn gewaarborgd. Het doet er niet toe welk orgaan de functie uitvoert en dit kan per arrondissement verschillen. Om dit model te verwezenlijken is het van belang dat helderheid bestaat over de noodzakelijke functies van een APJ. Het APJ heeft tot taak op tactisch niveau besluiten te nemen binnen het arrondissement. De afstemming van werkprocessen kan plaatsvinden naar aanleiding van problemen op casusniveau, of vanwege nieuwe landelijke regelgeving. Daarnaast kan het APJ een adviesfunctie hebben naar het AJB en een ondersteunende/sturende functie naar het JCO.

De te onderscheiden drie niveaus zijn:

- Niveau 1: het casusniveau (JCO + veiligheidshuizen).
- Niveau 2: het tactisch niveau; hier gaat het om vraagstukken die het casusniveau overstijgen (zoals doorlooptijden), het implementeren van landelijk beleid en de afstemming van nieuwe maatregelen.
- Niveau 3: het strategische niveau (AJB, driehoeksoverleg).

Het APJ beweegt zich op niveau twee. Er zijn veiligheidshuizen die zich bewegen op niveau een en twee. De vraag is of het APJ nog een functie heeft als het veiligheidshuis ook op tactisch niveau functioneert. Als het APJ in feite geen functie meer heeft omdat het veiligheidshuis (of een ander overleg) dit overneemt, heft een APJ zich op in dit model. Voorwaarde is dat bovenstaande functies belegd, gegarandeerd en goed georganiseerd zijn. In het zoeken naar oplossingen op tactisch niveau moeten de relevante partijen elkaar eenvoudig kunnen vinden. Het gaat erom dat de verschillende niveaus bediend worden. Of dit in een APJ gebeurt, of binnen een veiligheidshuis of anderszins, is niet van belang.

Kansen en bedreigingen

Het grote voordeel van dit model is dat overlap van overlegvormen wordt voorkomen. Het past binnen een netwerkmaatschappij waar zich rond probleemgebieden netwerken ontwikkelen om tot oplossingen te komen, en waar overlegvormen weer tenietgaan, als er geen grond voor is. Per arrondissement moet een analyse worden gemaakt van de belangrijke overlegvormen, en de processen die gemanaged moeten worden. Dit is de verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van justitie, ondersteund door het Parket-Generaal. Uit deze inventarisatie moet blijken of voor de aanpak van jeugdcriminaliteit de verschillende niveaus zijn geborgd. Elk arrondissement heeft de verantwoordelijkheid om de functies van het APJ te borgen, in een APJ, een veiligheidshuis of anderszins.

Het nadeel van dit model is dat er te veel nadruk komt op de veiligheidshuizen, die lokaal zijn georganiseerd. Het arrondissementale niveau kan zo in de verdrukking komen. Binnen het veiligheidshuis is jeugd een van de aandachtspunten. Het gevaar bestaat dat de jeugdproblematiek, waaronder ook de problematiek van de 12-minners, niet de aandacht krijgt die noodzakelijk is vanuit het

perspectief van een integrale aanpak. Ook kan de kennis en kunde ontbreken voor een deskundig advies naar het strategische niveau (AJB, driehoeksoverleg). Daarnaast is de inbedding ten opzichte van het AJB en driehoeksoverleggen een punt van zorg. Het grootste gevaar van dit model is dat er geen controle is op de borging van de arrondissementale aanpak van jeugdcriminaliteit. Wie bewaakt dat de functies van het APJ zijn geborgd binnen het arrondissement? Via een systeem van jaarlijkse auditing zou inzicht moeten zijn in het borgen van de aanpak, aangestuurd vanuit het Parket-Generaal.

Dit model kan zinvol zijn als een veiligheidshuis of ander model de functie van het APJ heeft overgenomen. Op arrondissementaal niveau moet de functie van het APJ (in de vorm van het strafketenmodel) geborgd zijn.

5.3 *Het APJ in de toekomst*

Bovenstaande scenario's zijn denkrichtingen. Moet het APJ in feite een strafrechtelijk ketenoverleg zijn en kan van daaruit gezocht worden naar een verbinding met niet-justitiepartners, of moet het APJ een netwerk zijn dat is gericht op een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit waar justitie en niet-justitiepartners bij elkaar zitten. Of heeft het APJ niet in elk arrondissement bestaansrecht en is het zinniger per arrondissement te besluiten of een APJ toegevoegde waarde heeft en welke vorm daartoe gewenst is?

De scenariocommissie opteert voor het strafrechtelijke model als een minimumvariant, waarbij de verbinding met het lokale bestuur en andere niet-justitiepartners moet worden geborgd. De strafrechtelijke aanpak kan niet effectief zijn als het losstaat van een integrale aanpak. De vraag is hoe de verbinding met niet-justitiepartners moet worden gelegd als het APJ volgens het strafrechtelijke model is georganiseerd. Dit kan in een structurele vorm, waar meerdere partijen twee of drie maal per jaar bij elkaar komen, zoals dit nu via het brede APJ functioneert. De verbinding kan ook tot stand komen door ad-hoc partijen uit te nodigen. Tot slot kan de verbinding worden gelegd doordat de voorzitter van het

APJ bij andere partijen op bezoek gaat. Het Openbaar Ministerie maakt dan bilaterale afspraken met de andere partners. In dit laatste geval dient de voorzitter de keten te vertegenwoordigen en niet (alleen) het Openbaar Ministerie.

In deze minimumvariant moet per arrondissement worden vastgesteld wat de taken en verantwoordelijkheden zijn van de partners, en de lijnen tussen APJ, AJB en JCO moeten worden vastgelegd. Dit leidt tot een heldere positie van het APJ en draagt bij aan de verbetering van de taakstelling.

Deze minimumvariant moet in een nieuw plan worden uitgewerkt. De meest aangewezen instantie lijkt het ministerie van Justitie omdat het APJ vanuit de gehele keten vorm moet krijgen, en niet alleen vanuit de OM-structuur. Het opstellen van de minimumvariant kan in samenwerking met het Parket-Generaal en in overleg met het LOJ. In dit plan van aanpak of programma van eisen moeten de volgende elementen worden vastgelegd:

- Een algemene doelstelling, met de verplichting aan de APJ's om tot een gezamenlijke probleemanalyse en een heldere doelstelling te komen.
- De taken van het APJ (het nemen van besluiten en/of ontwikkelen van maatregelen op tactisch niveau, advisering aan AJB, ondersteuning en toetsing van JCO, afstemming en implementatie van landelijk jeugdbeleid in afstemming met het LOJ).
- De samenstelling van deelnemers: welke partners zijn vaste deelnemers en welke partners ad-hoc (minimaal). De huidige kernpartners aangevuld met jeugdreclassering zijn de minimale kernpartners, omdat deze allemaal van belang zijn voor de strafrechtelijke keten. Voor de stabiliteit van het platform is het noodzakelijk dat de deelnemers een mandaat hebben, en dat de vervanging en opvolging goed wordt geregeld.
- Het Openbaar Ministerie heeft de regie.
- Om tot een gezamenlijke aanpak te komen met concrete activiteiten is het noodzakelijk jaarplannen op te stellen en afspraken (in elk geval de doorlooptijden) te monitoren.
- De verhouding tot andere overlegvormen moet worden vastgelegd, in elk geval het AJB en JCO. Het is belangrijk te bepalen aan welke organisatie verantwoording afgelegd moet

worden. Het AJB lijkt de meest aangewezen organisatie. Ook de rol van het LOJ moet worden verduidelijkt.

- De verbinding met de niet-justitiepartners moet worden gewaarborgd. Hoe dat per APJ wordt vormgegeven is aan het APJ.
- De wijze van kwaliteitsborging moet worden vastgelegd.

Een minimumvariant dient als kader voor elk APJ. De precieze invulling is contextgebonden; per arrondissement kan een eigen invulling van het APJ worden gegeven die aansluit bij de arrondissementale context. In die zin wordt het model Maatwerk op functies niet afgewezen. Er kan ook sprake zijn van het model Losse samenwerking waarbinnen de strafrechtsketen jeugd een vast cluster is. Maar er kan ook gekozen worden voor het strafrechtelijke model waar de regiehouder of een afvaardiging van het APJ namens het APJ contact onderhoudt met het bestuur of andere partners.

6 Conclusie en aanbeveling voor de toekomst

6.1 Het APJ heeft meerwaarde

Het APJ heeft een duidelijke plaats verworven als overlegvorm binnen een netwerkstructuur, rond de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit. Het heeft zich ontwikkeld van een strafrecht-overleg dat voornamelijk is gericht op het verbeteren van de doorlooptijden in de strafrechtsketen, tot een breed overleg met ook zorgpartners en gemeenten. Niet alleen de aanpak van jeugdcriminaliteit is van belang, maar ook nazorg en preventie.

Een ruime meerderheid van de respondenten (87%) geeft hun APJ een voldoende of een goed. De meeste waardering gaat uit naar de samenwerking en afstemming en de korte lijnen met ketenpartners. Men acht het APJ van meerwaarde en ziet een toekomst voor het APJ. Ook als veiligheidshuizen tot ontwikkeling komen, blijft het APJ van belang om op tactisch niveau de aanpak van jeugdcriminaliteit te verbeteren. Het APJ onderscheidt zich van veiligheidshuizen doordat het APJ zich op arrondissementsniveau bevindt, terwijl veiligheidshuizen lokaal georganiseerd zijn. Bovendien is het APJ alleen gericht op jeugdproblematiek. Veiligheidshuizen zijn veel breder georiënteerd (veelplegers, verslaafden, huiselijk geweld). Voor de toekomst wensen de APJ-deelnemers zich een APJ waar besluiten worden genomen om knelpunten in de aanpak van jeugdcriminaliteit op te lossen. Een ruime meerderheid ziet geen toekomst voor een APJ waar alleen informatie wordt uitgewisseld.

Hoewel het bestaansrecht duidelijk is, zijn er grote verschillen tussen de APJ's. We constateren bij een aantal deelnemers een worsteling over hoe het APJ zich in de toekomst moet ontwikkelen. We zien platforms waar een gezamenlijke doelstelling ontbreekt en waar nauwelijks afspraken worden gemaakt of uitgevoerd. We zien

heel vitale APJ's waar vanuit een gezamenlijk gevoelde urgentie en een gedeelde probleemanalyse allerlei acties plaatsvinden en oplossingen worden bedacht en uitgevoerd. We zien zeer brede APJ's die via clustering voorkomen dat het APJ een stuurloos overleg wordt waar alleen informatie-uitwisseling plaatsvindt. We zien ook APJ's die zich willen concentreren op de strafrechtsketen en die zoeken naar manieren om de afstemming met het lokale bestuur te borgen.

Er zijn verschillende factoren die bijdragen aan het succes van een APJ. Wij hebben deze factoren samengevat in drie kernwoorden: spirit, leiderschap en organisatorische potentie.

De juiste spirit is een belangrijke voorwaarde. Dat wil zeggen, alle deelnemers voelen zich verantwoordelijk en er is een gedeelde visie op de aanpak van de jeugdcriminaliteit. De (gezamenlijke) aanpak van jeugdcriminaliteit is de drijvende kracht, en niet de (individuele) organisatiebelangen. Daarnaast is inspirerend leiderschap een voorwaarde voor succes. Een voorzitter die doortastend is en koers uitzet, en tegelijkertijd ruimte biedt en oog heeft voor verschillende belangen en gevoeligheden, draagt bij aan een succesvol APJ. Een bindende figuur die vertrouwen wekt, bestuurservaring heeft en inzicht in het (bestuurlijke) krachtenveld. Daarnaast zijn voldoende tijd en middelen noodzakelijk om de voorzittersrol goed te kunnen uitvoeren. Dit is een van de facetten van organisatorische potentie. Organisatorische potentie wil zeggen: beslissingsbevoegdheid, middelen voor administratieve en beleidsmatige ondersteuning en stabiliteit. Deelnemers moeten een mandaat hebben om beslissingen te kunnen nemen en om traagheid in de besluitvorming te voorkomen. Daarnaast is het AJB van belang als ruggensteun op strategisch niveau; door advisering aan het AJB en terugkoppeling ervan wordt de positie van het APJ op tactisch niveau sterker. Hoewel de deelnemers doorgaans binnen hun takenpakket deelnemen aan het platform, is er voldoende investering in tijd, kwaliteit en ondersteuning nodig om het APJ meer te laten zijn dan een ketenoverleg waar alleen informatie wordt uitgewisseld. Voorbereiding van het APJ, notulen maken, jaarplannen schrijven, monitoren levend houden (door partners na te bellen om de cijfers te verkrijgen), werkgroepen ondersteunen, overleg met het AJB of andere organisaties, het zijn allemaal

activiteiten die nodig zijn om concrete resultaten te kunnen boeken. Onvoldoende ondersteuning beperkt de mogelijkheden van een APJ om concrete oplossingen te bewerkstelligen. Uit de enquête komt naar voren dat APJ's die met een voldoende en goed worden gewaardeerd, zich kenmerken door besluitvorming, advisering aan het AJB en sturing aan het JCO. Het belang van stabiliteit in deelnemers en voorzitter is af te leiden uit het belangrijkste knelpunt dat naar voren komt: het grote verloop onder deelnemers (en de snelle wisseling van de voorzitter). Een groot verloop van deelnemers werkt demotiverend. Een bedreiging van de stabiliteit van het APJ is het uitdijen van het aantal deelnemers. Zo kan het gebeuren dat een verandering van samenstelling, bijvoorbeeld door het aanschuiven van de gemeente, een tot dan toe gevolgde werkwijze doorkruist. Er kunnen dan spanningen ontstaan over de nieuwe werkwijze en omgangsvormen. Daarnaast kan de stabiliteit gevaar lopen doordat de omgeving van het APJ verandert, bijvoorbeeld door de komst van veiligheidshuizen of omdat het AJB zich sterker (of minder sterk) gaat profileren of domineren.

De resultaten sluiten aan bij wat in de literatuur is gevonden als criteria voor effectiviteit. Een daarvan is dat centraal geïntegreerde en gecoördineerde netwerken effectiever zijn, mits partners niet te sterk verankerd zijn in hun eigen organisatie. De gezamenlijke spirit en het inspirerende leiderschap zijn te beschouwen als uitwerking van dat criterium. Het belang van stabiliteit voor een succesvol APJ komt ook uit dit onderzoek naar voren. Uit het onderzoek blijkt niet direct dat een APJ beter wordt beoordeeld als er sprake is van externe controle. Wel laat het onderzoek zien dat een goede verhouding tot het AJB die als een ruggensteun voor het APJ functioneert, een positief effect lijkt te hebben.

6.2 Aanbevelingen voor de toekomst

Voor een goede positionering van het APJ is het verstandig de positie van het APJ ten opzicht van AJB, JCO, maar ook LOJ te omschrijven. Bovendien is de aanbeveling om een aantal minimale criteria landelijk vast te leggen waaraan een APJ moet voldoen

(taken, doelstelling, samenstelling en werkwijze). Het ministerie van Justitie, in samenwerking met het Parket-Generaal, lijkt hier de meest aangewezen instantie om ervoor zorg te dragen dat het APJ vanuit de gehele keten wordt vorm gegeven en niet alleen vanuit de OM-structuur. Daarnaast moeten er voldoende middelen zijn om tot een geïntegreerde aanpak te komen, en moet de kwaliteit van het APJ worden geborgd. Dit leidt tot de volgende vijf aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Schrijf een nieuw programma van eisen

Toelichting: De omschrijving uit 2002 van het College van procureurs-generaal voldoet niet meer. De herziene omschrijving behoort een minimumvariant te zijn, waar de strafrechtsketen het uitgangspunt is. Een helder kader op de aspecten doelstelling, taakstelling, samenstelling, werkwijze en verhouding tot AJB en JCO en LOJ moet worden geformuleerd. Deze minimumvariant gaat uit van de strafrechtelijke aanpak, waarbij de verbinding met het lokale bestuur en niet-justitiepartners moet worden gewaarborgd. De minimumvariant moet voldoende ruimte geven voor regionale verschillen. Het biedt een kader dat op arrondissementsniveau op maat moet worden gemaakt.

Op arrondissementsniveau kan sprake zijn van een (klein) strafketenmodel, waar de verbinding met het lokale bestuur en zorginstanties op ad-hoc basis is geregeld, of waarbij de voorzitter als vertegenwoordiger van de strafrechtsketen bilateraal afspraken maakt. Er kan ook sprake zijn van een breed netwerk waarbinnen verschillende clusters bestaan, waarvan in elk geval een de strafketen betreft. Ook bestaat de mogelijkheid van de landelijke minimumvariant af te wijken als de verschillende functies geborgd zijn op arrondissementsniveau.

Aanbeveling 2: Ondersteun de regierol van de voorzitter

Toelichting: De regierol voor de strafrechtketen behoort bij het Openbaar Ministerie te liggen, waarbij het Openbaar Ministerie de keten moet vertegenwoordigen. Dit vergt een ervaren voorzitter, zowel op organisatorisch als bestuurlijk vlak. Als er sprake is van een breed netwerk, ligt het niet voor de hand de regie bij het Openbaar Ministerie te leggen. Een onafhankelijk voorzitter is dan een optie, of een vertegenwoordiger van gemeenten.

Aanbeveling 3: Zorg voor menskracht

Toelichting: Om de meerwaarde van een APJ te kunnen bestendigen, om besluitvorming en concrete successen te stimuleren, zijn voldoende tijd en kwaliteit van deelnemers noodzakelijk. Voor een goed functionerend APJ geldt als voorwaarde dat de deelnemers een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid hebben en een gezamenlijke visie hebben op de doelstellingen van het APJ. Er moet tijd voor vrij worden gemaakt om te komen tot zo'n gedeelde visie en om de gezamenlijkheid levend te houden. De voorzitter moet voldoende tijd en middelen hebben en er dient passende administratieve en beleidsmatige ondersteuning te zijn. Maar ook de individuele deelnemers dienen van hun organisatie de ruimte te krijgen om meer te doen dan alleen het platform bijwonen.

Aanbeveling 4: Leg de verhouding van het APJ ten opzichte van het AJB, JCO en LOJ vast

Toelichting: Het is van belang de verhouding tot het AJB, JCO en LOJ vast te leggen. Dat is niet alleen om duidelijkheid te scheppen, maar ook om de ondersteunende waarde te vergroten. Het AJB dat zich op strategisch niveau bevindt, moet als een soort rugdekking voor het APJ functioneren waarbij het richting geeft, en tegelijkertijd voldoende ruimte biedt aan het APJ om zelfstandig besluiten te nemen. Het APJ dient verantwoording af te leggen aan het AJB. Het APJ dient knelpunten die uit het Justitieel Casusoverleg naar voren komen op tactisch niveau op te lossen, zodat het JCO op operationeel niveau goed te werk kan gaan. Het LOJ kan een landelijk kader bieden voor onderwerpen op tactisch niveau die voor alle APJ's van belang zijn, weliswaar met voldoende ruimte om binnen de eigen context accenten te leggen. Andersom is het LOJ een platform waar APJ's landelijke knelpunten kunnen agenderen.

Aanbeveling 5: Zorg voor kwaliteitsborging

Toelichting: momenteel ontbreekt een systematische kwaliteitsborging. Gezien de zwaarte van het APJ (het is geen louter informatieoverleg) is het van belang de kwaliteit te borgen. Hierbij gaat het enerzijds om controle op de kwaliteit - doet men wat men zegt te zullen doen - anderzijds om het goed functioneren van het APJ (en de voorzitter in het bijzonder).

De controle op kwaliteit kan intern worden georganiseerd, zoals door (een jaarlijkse) visitatie en/of gestructureerde zelfevaluaties. Een zelfevaluatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden via een internet-vragenlijst onder de deelnemers. Externe controle kan via een (tweejaarlijkse) audit plaatsvinden, bijvoorbeeld in opdracht van het AJB.

Een manier om ketensamenwerking te verbeteren is door ondersteuning van buitenaf. Dit kan door een onafhankelijk bureau, maar ook door intervisie (voorzitters en deelnemers van verschillende APJ's gaan bij elkaar op bezoek) of feedback door het Parket-Generaal.

Het APJ als een strafketenmodel is te beschouwen als de minimum-variant waar alle APJ's aan moeten voldoen. Voor een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit is het borgen van verbindingen met niet-justitiepartners van essentieel belang. Een voorwaarde voor een goed functionerende keten of netwerk is dat de eigen organisaties op orde zijn, en dat de partners de meerwaarde inzien van het APJ. Als wordt gekozen voor een breed netwerk kan een onafhankelijke voorzitter worden ingezet. Via clustering, waaronder een strafrechtsketenoverleg, kan een breed netwerk nieuwe impulsen geven aan de samenwerking(svormen), waardoor sneller concrete en vernieuwende resultaten zijn te boeken.

7 *Literatuurlijst en geraadpleegde bronnen*

Bekkers, V. (2007). The governance of back-office integration. Organizing co-operation between information domains. *Public Management Review*, Vol. 9, Issue 3, p. 377-400.

Bekkers, V.J.J.M. et al. (2006). *Diffusie en Adoptie van Innovaties in de Publieke sector*. Onderzoek in opdracht van de Alliantie ICT en Vitaal Bestuur. Het ministerie van BZK. Rotterdam: Center for Public Innovation.

Brief van J.L. de Wijkerslooth, Openbaar Ministerie, College van Procureurs Generaal, Parket-Generaal d.d. 4 juni 2002 (PaG/C/2473) betreft 'Arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit'.

Boutellier, J.C.J., Rijkschroeff, R.A.L., & Steketee, M.J. (2005). *Van achteruit naar voren: evaluatie beleid Jeugd & Veiligheid in Amsterdam 1999-2004*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, J.C.J. (2005). *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*. Oratie Politie- en veiligheidsstudies. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Burris, S., Drahos, P., & Shearing, C. (2005). Nodal governance as an approach to regulation. *Australian Journal of Legal Philosophy* 30, 2005, 30-58

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2006). *Schetsmodellen rond criminaliteit en veiligheid*. Utrecht: CVV.

Dijk, van et al. (2000). *Doorlooptijden in de jeugdstrafrechtsketen*. DSP Amsterdam.

Eendracht maakt macht. Voorstellen ter verbetering van de afstemming en samenwerking tussen de justitiële organisaties op arrondissementsniveau en met het lokaal bestuur. Januari 2001. Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties.

Evaluatie bijdrageregeling regionale samenwerking. Eindrapport. Mei 2003. WODC/KPGM Bureau voor economische argumentatie. Den Haag/Hoofddorp.

Goedee, J. & Entken, A. (2006). *(Ont)keten. Implementeren van werken in ketens*. Den Haag: Lemma.

Jeugd Terecht. Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006 (2002). Den Haag: Ministerie van Justitie.

Johnston, L., & Shearing, C. (2003). *Governing security: explorations in Policing and Justice*. London: Routledge.

Landelijk platform jeugdcriminaliteit, Notitie van het Landelijk platform jeugdcriminaliteit, mr. R.H.J. de Vries, voorzitter, d.d. 22 maart 2002. *Onderwerp: taakafbakening arrondissementale platforms en onderlinge relatie*.

Ontwerp-jaarplan en bestedingsprogramma jeugd en veiligheid 2000 in het kader van het grote stedenbeleid 2000-2003 (2000). Den Haag: Dienst OCW, gemeente Den Haag.

Oosterbaan, T. (2007). *Architectuurontwikkeling in ketens. Een theoretische positionering voor het verkrijgen van inzicht in de arena van het smeden van ketens*. Rotterdam: Erasmus Universiteit & Center for Public Innovation (intern rapport).

Perspectief bieden, evaluatie jeugdcriminaliteit in de provincie Groningen 1999-2005 (2006). Groningen: CMO Groningen, mei.

Poorthuis, A-M., AA, A. van der & Rheenen, T. van (2003). *Ketens en netwerken: Een zoektocht naar samenhang*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Poppel, J.W.M.J. van, Pranger, R., Veenma, K.S., Bruinsma, M.Y., & Boekhoorn, P. (2005). *Evaluatie Justitieel Casusoverleg Jeugd*. Tilburg: IVA, Universiteit van Tilburg.

Provan, K.G. & Milward, H.B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational network Effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 1995, vol. 40, no 1, 1-33.

Provan, K.G. & Milward, H.B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, vol. 61, no 414-423.

Provan, K.G. & J.G. Sebastian (1998). Networks within networks; service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness. *Academy of Management Journal*, vol. 41, no 4, 453-463.

Provan, K.G., A. Fish & J. Sydow (2007). Interorganizational Networks at the Network Level; A Review of the Empirical Literature on Whole Networks (2007), *Journal of Management*, vol 33, no. 3,. 479-516.

Programmaplan Jeugdcriminaliteit 'de uitvoering maakt het verschil'. Ministerie van Justitie.

Terpstra, J., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.

Tops, P. (2007). Vitale coalities in het openbaar bestuur. In: Dubbeldam, M., Jagersman, P.K. *De passie van de professional. Besturing van veranderingsprocessen*. Van Gorcum.

Veiligheid begint bij voorkomen. TK 5513871/VbbV.

*Visitatie Arrondissementale Platforms Jeugdcriminaliteit.
Bevindingen en aanbevelingen op basis van de interviewronde
mei/juni 2003 ten behoeve van het project “Verkorting Doorloop-
tijden Jeugdstrafrechtketen” (2003). Den Haag: Project Verkorting
Doorlooptijden in de Jeugdstrafrechtketen.*

Geraadpleegde websites:

Ministerie van Justitie [http://www.justitie.nl/onderwerpen/jeugd/jeugdcriminaliteit/
verkorting_doorlooptijden/](http://www.justitie.nl/onderwerpen/jeugd/jeugdcriminaliteit/verkorting_doorlooptijden/)

Ministerie van Justitie www.minjus.nl

Bijlage 1 *Brief van het College van procureurs-generaal*

Aan de (fgd.) Hoofdofficieren van justitie

Postadres
Postbus 20305,
2500 EH Den Haag

Bezoekadres
Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 70 33 99 600
Fax +31 70 33 99 850

Onderdeel	Ondersteuning College
Contactpersoon	mw. mr. E.W.A.A. Slooff
Doorkiesnummer(s)	070-339 9874
Datum	4 juni 2002
Ons	PaG/C/2473
Bijlage(n)	1
Onderwerp	Arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit

Geachte collegae,

In 1994 heeft de commissie Van Montfrans gepleit voor de oprichting van Arrondissementale platforms voor de uitvoering van jeugdreclassering. In mei 1996 is door de toenmalige PG-portefeuillehouder jeugdcriminaliteit het initiatief genomen de afstemming in deze platforms te verbreden naar andere onderwerpen op het gebied van jeugdcriminaliteit. Het doel daarvan was het mogelijk maken dat lokale justitie-instanties hun activiteiten beter op elkaar kunnen afstemmen en elkaar kunnen stimuleren tot het nemen van passende preventieve maatregelen. Het Openbaar Ministerie werd aangewezen als meest geëigende instantie om deze 'nieuwe' Arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit (APJ's) te coördineren. Sindsdien hebben de APJ's zich ontwikkeld tot een overlegvorm tussen de justitiepartners op *operationeel* niveau. Dit houdt in dat het gaat over

samenwerkingsvraagstukken die de uitvoering betreffen, maar het zaaksniveau te boven gaan. De APJ's zijn bij uitstek geschikt om landelijk beleid ingang te doen vinden op arrondissementaal niveau. Dit impliceert een hoge mate van informatie-uitwisseling en het maken van werkafspraken.

Verder zijn in navolging van de nota 'Eendracht maakt macht' van de minister van Justitie (januari 2001) Arrondissementale justitiële beraden ingesteld (welke in sommige arrondissementen overigens een andere naam dragen). Zowel in de samenstelling als de keuze van het beslissingsniveau neemt dit strategisch beraad of overleg afstand van operationele overleggen, waaronder het Arrondissementaal platform jeugdcriminaliteit. Zie voor een uitwerking van de taakafbakening en relaties tussen de Arrondissementale justitiële beraden en de Arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit de bijgevoegde notitie van het Landelijk platform jeugdcriminaliteit d.d. 22 maart 2002.

De Arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit zijn in het voorjaar van 2002 bezocht door het projectteam in het kader van het project 'Verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtssketen'. Daarbij is geconstateerd dat het in een aantal arrondissementen ontbreekt aan een daadkrachtig, effectief en efficiënt werkend platform. In reactie hierop geeft het College van procureurs-generaal hieronder een weergave van het beeld dat het van (het functioneren van) de platforms voor ogen heeft.

Het projectteam heeft geconstateerd dat het regelmatig voorkomt dat men in het APJ niet met de juiste partners aan tafel zit. *Het is de bedoeling dat naast het Openbaar Ministerie, de politie en de Raad voor de Kinderbescherming vertegenwoordigers van Halt en de Zittende Magistratuur vaste deelnemers aan het platform zijn.* Al naar gelang de lokale situatie kan sprake zijn van uitbreiding met andere partners, doch dit dient met enige terughoudendheid te geschieden omdat teveel partners aan tafel de effectiviteit en efficiency van het overleg in de weg staan.

Het is gebleken dat de ZM slechts in een gering aantal arrondissementen vertegenwoordigd is. Het APJ is juist een unieke gelegenheid voor OM en de overige partners om met de ZM te communiceren. Daar waar de ZM aan tafel zit ontstaat meer begrip voor elkaars mogelijkheden en beperkingen.

Verder komt het te vaak voor dat een jeugdcoördinator of taakcenthouder van de politie, of een praktijkleider of raadsonderzoeker van de Raad aan

het overleg deelneemt. *Met name de vertegenwoordigers van de kernpartners (OM, politie en Raad) dienen mensen te zijn die het mandaat hebben bindende afspraken te maken.* Dit betekent dat namens het OM de coördinerend jeugdofficier de eerstaangewezen deelnemer is, namens de politie de districtchef portefeuillehouder jeugd, en namens de Raad de vestigingsmanager. Het verdient de voorkeur om namens HALT een vertegenwoordiger van alle bureaus in het arrondissement aan het APJ te laten deelnemen, en namens de ZM een 'praktiserend' kinderrechter.

In een aantal arrondissementen is de Raad voorzitter hetzij omdat er reeds een overleg onder voorzitterschap van de Raad bestond, hetzij omdat het OM geen administratieve ondersteuning ter voorbereiding van het platform heeft en de Raad wel. *Gezien de algehele verantwoordelijkheid van het OM voor de strafrechtelijke vervolging dient het voorzitterschap van het APJ in handen van het OM te liggen.*

Een meermalen gehoorde klacht is dat jeugdofficiëren niet de tijd en de middelen hebben om het voorzitterschap - met alle daarbij komende werkzaamheden - op zich te nemen. De parketten dienen hierin te faciliteren door middel van de inzet van een beleidsmedewerker jeugd.

In sommige arrondissementen is gebleken dat het platform gedurende een periode van langer dan zes maanden niet bijeen geweest is. *Om een platform daadkrachtig en effectief te laten functioneren is een minimale frequentie van zes overleggen per jaar vereist.* Daarnaast dienen afspraken gemaakt te worden over waarneming van de voorzitter en de andere deelnemers.

Veel APJ's beperken zich tot het uitwisselen van informatie. Agendapunten worden zelden door de partners ingebracht (de voorzitter stelt de agenda op) en concrete afspraken worden maar weinig gemaakt. *Vast punt op de agenda van het APJ zouden de doorlooptijden moeten zijn.* Op deze manier wordt men verplicht tweemaandelijks met de partners de voortgang van de doorlooptijden en het halen van de Kalsbeeknormen te bespreken (waarbij het belangrijk is dat men over de nieuwste cijfers beschikt). *Daarnaast zouden de invoering van casusoverleg en procesbewaking in de komende tijd een terugkerend agendapunt moeten zijn.*

In veel arrondissementen is de relatie tussen de APJ's en de Arrondissementale justitiële beraden (AJB's) nauwelijks aanwezig. In een enkel arrondissement is door een dubbelfunctie van één van de deelnemers over

en weer (toevallig) bekend wat besproken wordt. *Het verdient aanbeveling de notulen van beide overleggen uit te wisselen. Daarnaast zou deelname van de secretarissen van het AJB en het APJ aan beide overlegvormen de communicatie tussen de gremia bevorderen.*

Tenslotte is het voor een succesvol platform van groot belang dat gemaakte afspraken worden nagekomen, natuurlijk behoudens gevallen van gewijzigde omstandigheden. Dit geldt destemeer voor de APJ's nu in het kader van de verbetering van de doorlooptijden en de versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit meer wordt gevraagd van het functioneren van de jeugdstrafrechtsketen. *Het is noodzakelijk dat de deelnemers aan het Arrondissementaal platform jeugdcriminaliteit elkaar kunnen en durven aanspreken op overeengekomen en verwachte inspanningen.* Indien de deelnemers daar om enigerlei reden niet uitkomen, wordt een beslissing van het Arrondissementale justitiële beraad gevraagd.

Het College verzoekt u, voor zover daar nog geen sprake van is, de inrichting en werkwijze van het platform jeugdcriminaliteit in uw arrondissement in overeenstemming te brengen met bovengenoemde uitgangspunten.

Hoogachtend,

het College van procureurs-generaal,

J.L. de Wijkerslooth

c.c. Hoofdadvocaten-generaal

Projectleider 'Verkorting doorlooptijden jeugdstrafrechtsketen'

Raad van Hoofdcommissarissen

Raad voor de Kinderbescherming

Halt

Raad voor de Rechtspraak

Bijlage 2 Relevante overlegvormen op terrein Jeugdcriminaliteit

Topberaad Jeugdcriminaliteit

Het Topberaad Jeugdcriminaliteit is een landelijk strategisch overleg voor de aanpak van jeugdcriminaliteit. Het Topberaad maakte deel uit van de ketenbrede organisatiestructuur van Jeugd Terecht dat inmiddels is afgerond, maar het Topberaad blijft als strategisch overleg behouden. Dit Beraad staat onder leiding van de Directeur-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties van het ministerie van Justitie. De volgende relevante uitvoerende organisaties zijn op het hoogste niveau vertegenwoordigd: de Raad voor de Kinderbescherming, Halt Nederland, Bureau Jeugdzorg, de politie, het OM, de Raad voor de Rechtspraak, het ministerie van Justitie (DJJ en DJI), het ministerie van BZK (directie Politie), en sinds kort NIFP en het ministerie voor Jeugd en Gezin

Landelijk Overleg Jeugdcriminaliteit (LOJ)

Het Landelijk overleg Jeugdcriminaliteit is een tactisch/operationeel overleg voor de aanpak van jeugdcriminaliteit en behoort evenals het Topberaad bij de ketenbrede organisatiestructuur, die is voortgekomen uit Jeugd Terecht. Het Topberaad wordt in het LOJ voorbereid. Het LOJ staat onder voorzitterschap van de landelijk coördinerende Jeugdofficier van justitie. De deelnemende partners zijn: Halt Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming, de MO-groep, de politie, het ministerie van Justitie (DJJ, DJI en het CJIB). Sinds kort sluiten ook het NIFP, het IPO, het ministerie voor Jeugd en Gezin en het ministerie van BZK aan bij dit overleg.

Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB)

Het Arrondissementaal Justitieel Beraad vormt een strategisch overleg op directieniveau dat zorgt voor afstemming en samenwerking in de strafrechtketen op het gebied van veiligheid, zowel

voor volwassenen als voor jeugd. Het AJB wordt voorgezeten door de hoofdofficier van justitie. In het AJB worden onderwerpen geagendeerd die samenhangen met de hoofdlijnen van het beleid van de organisaties. De koers voor de langere termijn wordt in het AJB bepaald. Er worden onder andere beslissingen genomen over de in te zetten middelen. De leden zijn afkomstig van alle justitiële organisaties binnen een arrondissement en zijn geautoriseerd om namens hun organisaties strategische beslissingen te nemen.

Justitieel casusoverleg (JCO)

Het Justitieel Casusoverleg is een overleg tussen Openbaar Ministerie, politie, Raad voor de Kinderbescherming en eventueel andere organisaties over jeugdige delinquenten. In het justitieel casusoverleg worden afspraken gemaakt over een passende reactie op strafbaar gedrag van jeugdigen, mede op basis van alle bij deze partners beschikbare informatie. Zo beoogt men recidive en het afglijden van jongeren naar een criminele carrière te voorkomen. De afstemming van de aanpak van de jongere richt zich op een verbetering van kwaliteit en doorlooptijden in strafafdoening en snellere doorverwijzing naar hulpverlening.

Driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg is een overleg voor afstemming en samenwerking tussen de vertegenwoordigers van politie, Openbaar Ministerie en lokale overheid. In het overleg komen zaken als de inzet van de politie, criminaliteit en veiligheid aan de orde.

Een driehoeksoverleg kan op verschillende niveaus plaatsvinden:

- en bestaat uit de korpsbeheerder (de burgemeester van de grootste gemeente), de korpschef en de fungerend hoofdofficier van justitie. De beheersdriehoek is het forum waar de algemene beleidsuitgangspunten voor en capaciteit van de politie en in aansluiting daarop de afstemming met het OM worden bepaald. Zo stelt de korpsbeheerder jaarlijks in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaar-rekening en het beleidsplan voor het regionale politiekorps op.

- De gezagsdriehoek, is een driehoeksoverleg op lokaal of districts-niveau waarin burgemeester, (hoofd)officier van justitie en de korpschef overleggen over de openbare orde, het veiligheidsbeleid en taak-uitoefening van de politie. De burgemeester doet dit vanuit zijn bevoegdheid voor het handhaven van de openbare orde en zijn hulpverleningstaak en de (hoofd)officier van justitie (primair) vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechts-orde. De korps-chef is in dit overleg ondergeschikt aan burgemeester en (hoofd)officier van justitie. De gezagsdriehoek moet zorg dragen voor de lokale of regionale (districts)invulling.

Bronnen:

Website Ministerie van Justitie

Eendracht maakt macht, 2001

Bijlage 3 Overzicht deelnemers

Focusgroep

d.d. 27 juni 2007

Deelnemers:

- J. Blom, Gemeente, APJ Friesland
- E. van der Helm, Halt, APJ Almelo
- M. van de Lee, Om, APJ Almelo
- S. Verheijen, OM, APJ Breda
- D. Verreck, Politie, APJ Flevoland
- M. van Vroonhoven, OM, APJ Utrecht

Groepsbijeenkomst 1

d.d. 22 november 2007

Deelnemers:

- R. Breijer, Jeugdzorg, APJ Almelo
- C. Dronkers, OM, APJ Almelo
- P. Elmont, Halt, APJ Groningen, Friesland & Drenthe
- J. Hirsch, OM, APJ Amsterdam
- D. Lont, Raad voor de Kinderbescherming, APJ Middelburg & Dordrecht
- L. de Rooter, OM, APJ Groningen (lid begeleidingscommissie)
- R. Visser, NIFP, APJ Den Haag

Groepsbijeenkomst 2

Expertmeeting: 'APJ gezien door de ogen van een buitenstaander'

d.d. 18 december 2007

Deelnemers:

- P. Bressers, Casusregisseur Eindhoven (Raad voor de Kinderbescherming)
- L. van Deventer, politie Brabant-Noord

- W. Freijssen, ketenmanager Amsterdam
- E. Jongeneel, veiligheidshuis Utrecht
- M. van der Klei, MO-groep
- F. van Montfoort, Raad voor de Kinderbescherming
- T. Vrijssen, Politieacademie
- E. Wiersma, Halt Nederland

Scenariocommissie

d.d. 26 Januari 2008

Deelnemers:

- F. Alberse, lid begeleidingscommissie
- J. Goedee, wetenschap, Universiteit Tilburg, Tias & Inflecto
- M. Janssens, Raad voor de Kinderbescherming Groningen
- N. Meulendijks, lid begeleidingscommissie
- L. de Ruiter, lid begeleidingscommissie
- J. Terpstra, wetenschap, Criminologisch Instituut Nijmegen

Overzicht geïnterviewde personen

Deelonderzoek 1

- J. Bartels, ZM, APJ Amsterdam
- G. Besanger, Jeugdreclassering, APJ Amsterdam, Haarlem en Alkmaar
- D. van den Bosch, Gemeente, APJ Maastricht
- B. van Dooren, Halt, APJ Roermond
- W. Faber, Politie, APJ Amsterdam
- E. Kole, OM, APJ Den Haag
- A. Sutorius, ZM, APJ Breda
- G. Visschedijk, Raad voor de Kinderbescherming, APJ Amsterdam
- N. Voorhuis, OM, APJ Amsterdam

Deelonderzoek 3

- M. Hendriks, OM, APJ Maastricht
- L. Joziase, Gemeente, APJ Rotterdam
- E. Wiersma, Halt
- E. Korteland, Center for Public Innovation/Erasmus Universiteit Rotterdam
- T. Oosterbaan, Center for Public Innovation/Erasmus Universiteit Rotterdam
- B. Zwaan, Parket-Generaal Den Haag
- L. Dubbelman, OM Rotterdam

Bijlage 4 Enquête

Dit is een bewerking van de digitale enquête zoals die naar leden van het APJ is verzonden. Omwille van de leesbaarheid zijn alle vragen integraal opgenomen. In de digitale versie is sprake van een doorgeleidingssysteem waarbij respondenten enkel de voor hen ter zake doende vragen krijgen voorgelegd.

WELKOM BIJ DE ENQUÊTE 'De keten bekeken'

Enquête onder de leden van, en deelnemers aan een APJ (Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit).

Deze enquête over het functioneren van de APJ's, bestaat uit de volgende vier onderdelen:

- A. Algemene vragen
- B. Doelen en taken
- C. Organisatie
- D. Ambitie en mentality

Deel A Algemene vragen

Van welk APJ maakt u deel uit? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Almelo
- Amsterdam
- Assen
- 's Hertogenbosch
- Dordrecht
- Groningen
- Leeuwarden
- Maastricht
- Roermond
- Utrecht
- Zwolle
- Alkmaar
- Arnhem
- Breda
- 's Gravenhage
- Eindhoven
- Haarlem
- Lelystad
- Middelburg
- Rotterdam
- Zutphen
- Anders, namelijk:..

U heeft aangegeven van meerdere APJ's deel uit te maken, kunt u aangeven bij welke van deze APJ's u het meest betrokken bent?

- Almelo
- Amsterdam
- Assen
- 's Hertogenbosch
- Dordrecht
- Groningen
- Leeuwarden
- Maastricht
- Roermond
- Utrecht
- Zwolle
- Alkmaar
- Arnhem
- Breda
- 's Gravenhage
- Eindhoven
- Haarlem
- Lelystad
- Middelburg
- Rotterdam
- Zutphen
- Anders, namelijk:..

Bij welke organisatie, van waaruit u deelneemt aan het APJ, bent u werkzaam? (1 antwoord mogelijk is geen van de categorieën passend, maak dan gebruik van de mogelijkheid 'Anders, namelijk.')

- Openbaar Ministerie
- Politie
- Raad voor de Kinderbescherming
- Halt
- Zittende Magistratuur (ZM)
- Bureau Jeugdzorg
- Gemeente
- Provincie
- Jeugdinrichting / DJI/JJI
- Jeugdreclassering /SRN
- Forensisch Psychiatrische Dienst
- Anders, namelijk..

Wat is uw functie binnen deze organisatie?

Probeer zoveel mogelijk uw functie in de gegeven categorieën om te zetten. Is geen van de categorieën passend, maak dan gebruik van de mogelijkheid 'Anders, namelijk... '.

Openbaar Ministerie

- Parketsecretaris
- Accountmanager
- Coördin. jeugdofficier/Officier van justitie
- Anders, namelijk:..

Politie

- Taakaccenthouder jeugd
- Jeugdcoördinator/stafmedewerker jeugd
- Districtchef/portefeuillehouder jeugd
- Beleidsmedewerker jeugd
- Regionaal portefeuillehouder jeugd
- Anders, namelijk:..

Raad voor de Kinderbescherming

- Raadsonderzoeker
- Gedragsdeskundige
- Juridisch adviseur
- Adviseur beleid medewerker A
- Teamleider
- Regiodirecteur
- Anders, namelijk:..

Halt

- Medewerker Halt-bureau
- Manager/directeur Halt-bureau
- Anders, namelijk:..

Vertegenwoordigt u in uw APJ alle Halt-bureaus in uw arrondissement?

- Ja
- Nee

ZM

- Beleidsmedewerker
- Juridisch medewerker
- Rechterlijk Ambtenaar in Opleiding (RAIO)
- Praktiserend kinderrechter
- Anders, namelijk:..

Bureau Jeugdzorg

- Uitvoerende functie
- Beleidsfunctie
- Managementfunctie
- Anders, namelijk:..

Gemeente

- Uitvoerende functie
- Beleidsfunctie
- Managementfunctie
- Anders, namelijk:..

Provincie

- Uitvoerende functie
- Beleidsfunctie
- Managementfunctie
- Anders, namelijk:..

Jeugdinrichting / DJI/JJI

- Uitvoerende functie
- Beleidsfunctie
- Managementfunctie
- Anders, namelijk:..

Jeugdreclassering /SRN

- Uitvoerende functie
- Beleidsfunctie
- Managementfunctie
- Anders, namelijk:..

Forensisch Psychiatrische Dienst

- Uitvoerende functie
- Beleidsfunctie
- Managementfunctie
- Anders, namelijk:..

Anders, namelijk

- Uitvoerende functie
- Beleidsfunctie
- Managementfunctie
- Anders, namelijk:..

Wat is uw rol in het APJ?

- Voorzitter
- Secretaris
- Vaste deelnemer
- Deelnemer op ad hoc basis
- Toehoorder
- Plaatsvervangend lid

Hoe vaak bent u, over de laatste twee jaar gezien, aanwezig geweest bij de vergadering van uw APJ?

- Altijd
- Regelmatig
- Soms
- Nooit

Deel B Doelen en taken van het APJ

Doelstelling

De hoofddoelstelling van het APJ is het terugdringen van de jeugdcriminaliteit door een optimale afstemming en samenwerking tussen de ketenpartners. In de nota 'Eendracht maakt macht' van het Ministerie van Justitie uit 2001 staat het als volgt verwoord: het platform is een samenwerkingsverband waarin de ketenpartners afspraken maken over de bestrijding van de jeugdcriminaliteit, door vroegtijdig, snel en consequent te reageren op strafbaar gedrag van jeugdigen. Het platform heeft een coördinerende en stimulerende rol ter bestrijding van jeugdcriminaliteit. '

Deze rol kan verschillend worden ingevuld. Een belangrijk onderscheid is of de doelstelling smal wordt ingevuld (gericht op het verbeteren van de justitiële aanpak/ strafrechtelijke aanpak) of breed (de smalle doelstelling aangevuld met het verbeteren van preventie maatregelen en nazorg maatregelen)

Hanteert het APJ waar u deel van uitmaakt volgens u een smalle of een brede doelstelling?

- Een smalle doelstelling. Namelijk het verbeteren van de *justitiële aanpak / strafrechtelijke aanpak* van jeugdcriminaliteit
- Een brede doelstelling. Namelijk het verbeteren van de justitiële/strafrechtelijke aanpak van jeugdcriminaliteit alsook het verbeteren van *preventieve maatregelen*

Welke van de hieronder genoemde doelstellingen gelden *op dit moment* voor uw APJ? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- De afstemming en samenwerking tussen de justitiële ketenpartners stroomlijnen en verbeteren (gericht op het terugdringen van recidive) het verbeteren van de informatie-uitwisseling
- Het vergroten van een belangenoverstijgende samenwerking

- Het bereiken van gemeenschappelijke besluitvorming
- Inzicht in elkaars werkwijze en wederzijds begrip vergroten
- Het verbeteren van de aansluiting van doorlooptijden
- Het verbeteren van de justitiële aanpak van veelplegers
- Het verbeteren van preventie maatregelen en nazorgmaatregelen in aansluiting op de strafrechtsketen
- Anders, namelijk:..

Wat vindt u daarvan de belangrijkste doelstellingen? (maximaal drie antwoorden mogelijk)

- De afstemming en samenwerking tussen de justitiële ketenpartners stroomlijnen en verbeteren (gericht op het terugdringen van recidive)
- Het verbeteren van de informatie-uitwisseling
- Het vergroten van een belangenoverstijgende samenwerking
- Het bereiken van gemeenschappelijke besluitvorming
- Inzicht in elkaars werkwijze en wederzijds begrip vergroten
- Het verbeteren van de aansluiting van doorlooptijden
- Het verbeteren van de justitiële aanpak van veelplegers
- Het verbeteren van preventie maatregelen en nazorgmaatregelen in aansluiting op de strafrechtsketen
- Anders, namelijk:..

Taken

Wat zijn volgens u op dit moment de taken van uw APJ? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Informatie uitwisseling tussen keten partners
- Besluitvorming: het zelfstandig problemen oplossen (maken van concrete afspraken operationeel niveau en zaakoverschrijdend)
- Advisering aan AJB
- Sturing geven aan JCO
- Voorlichting over APJ naar eigen organisatie van ketenpartners
- Voorlichting over APJ naar lokale netwerken
- Anders, namelijk:..

Wat zijn daarvan volgens u **de belangrijkste taken** van uw APJ? (maximaal drie antwoorden mogelijk)

- Informatie uitwisseling tussen keten partners
- Besluitvorming: het zelfstandig problemen oplossen (het maken van concrete afspraken operationeel niveau en zaakoverschrijdend)
- Advisering aan AJB
- Sturing geven aan JCO
- Voorlichting over APJ naar eigen organisatie van ketenpartners
- Voorlichting over APJ naar lokale netwerken
- Anders, namelijk:

Deel C: Organisatie van het APJ

Samenstelling

Zijn de volgende kern-keten partners (justitiële partners) vertegenwoordigd in uw APJ?

Ja Nee

Openbaar Ministerie

Politie

Raad voor de Kinderbescherming

Halt

Zittende Magistratuur (ZM)

Welke *overige* ketenpartners zijn vertegenwoordigd in uw APJ?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- Geen
- Bureau Jeugdzorg
- Gemeente
- Provincie
- Jeugdinrichting/DJI/JJI
- Jeugdreclassering/SRN
- Forensisch Psychiatrische Dienst
- Anders, namelijk:..

Uit hoeveel leden of deelnemers bestaat uw APJ in totaal?

- 0 - 5 leden
- 6 - 10 leden
- 11 - 15 leden
- 16 - 20 leden
- 20 of meer leden

Werkwijze

In welke samenstelling komt uw APJ bijeen?

- Justitiële en niet-justitiële partners vergaderen samen
- Justitiële partners en niet-justitiële partners vergaderen gescheiden
- Justitiële partners hebben een eigen vergadering en vergaderen separaat met ook met de niet-justitiële partners
- Anders, namelijk:..

Bij welke organisatie ligt het voorzitterschap van uw APJ?

- Bij het OM
- Bij de Raad voor de Kinderbescherming
- Anders, namelijk:..

Waaruit bestaat de organisatorische ondersteuning voor uw APJ vanuit het OM?

- Geen
- Tijd en/of middelen voor:
- Een secretaris
- Een notulist
- Een administratief medewerker
- Een beleidsmedewerker
- Anders, namelijk:..

Vindt u deze ondersteuning voldoende?

- Ja
- Nee

Wat is de frequentie waarmee uw APJ vergadert?

- Twee keer per jaar
- Drie keer per jaar
- Vier keer per jaar
- Vijf keer per jaar
- Zes keer per jaar
- Zeven keer per jaar
- Acht keer per jaar
- Anders, namelijk:

Werkt uw APJ met vaste vergaderdata?

- Ja
- Nee

Werkt uw APJ met vaste agendapunten tijdens de vergaderingen?

- Nee
- Ja

Wat zijn de vaste vergaderpunten? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Doorlooptijden
- Afstemming werkwijze deelnemende organisaties / JCO
- Kwaliteit primaire processen
- Anders, namelijk:..

Worden er notulen gemaakt van de APJ vergaderingen?

- Nee
- Ja

Welk karakter hebben de notulen? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Vastleggen van afspraken
- Vastleggen van de gevoerde discussie
- Vastleggen van informatie
- Ter verantwoording richting het AJB
- Ter verantwoording richting eigen organisatie
- Anders, namelijk:

Wordt er ieder jaar een jaarplan gemaakt voor uw APJ?

- Nee
- Ja

Sinds welk jaar wordt een jaarplan opgesteld?

- 1995
- 1996
- 1997
- 1998
- 1999
- 2000
- 2001
- 2002
- 2003
- 2004
- 2005
- 2006
- 2007
- Weet niet / onbekend

Hoe komt het jaarplan tot stand?

- Het wordt voorbereid door de voorzitter en de secretaris
- Het wordt voorbereid door een projectgroep
- Anders, namelijk:..

Wordt er binnen uw APJ actief gewerkt aan het monitoren van de volgende zaken?

Ja Nee

Doorlooptijden

Cijfers

Afspraken

Naleving

Convenanten/protocollen

Verloop projecten

Anders, namelijk:

Wordt er binnen uw APJ gewerkt met werkgroepen of projectgroepen?

- Nee
- Ja

Omschrijf de aandachtsgebieden van deze werk- of projectgroepen: Indien gewenst, kunt u hier opmerkingen en toelichtingen m.b.t. de werkwijze van uw APJ kwijt.

Relatie APJ met AJB

Is er een structurele relatie tussen het APJ en het AJB in uw arrondissement?

- Nee
- Er zijn alleen informele contacten
- Ja

Hoe ziet deze relatie eruit?

- Gemeenschappelijke secretaris
- Gemeenschappelijke deelnemers
- Uitwisselen van notulen
- Verhouding vastgelegd op papier
- Uitwisselen van jaarplannen
- AJB keurt jaarplan APJ goed
- Structureel overleg tussen secretarissen van AJB en APJ
- Structureel overleg tussen voorzitters AJB en APJ

- Structureel overleg anderszins
- Het APJ is een vast agendapunt voor het AJB
- Het AJB is een vast agendapunt voor het APJ
- Anders, namelijk..

Aan het structureel overleg (anderszins) nemen de mensen met de volgende functies deel:

Vanuit het AJB: ...

Vanuit het APJ: ...

Hoe typeert u de verhouding tussen uw APJ en het AJB in uw arrondissement?

- Adviserend van APJ naar AJB
- Adviserend van AJB naar APJ
- Wederzijds adviserend
- Informatie uitwisselend
- Sturend van AJB naar APJ (Hiërarchisch)
- Gelijkwaardig (Horizontaal)

Licht uw antwoord toe:

Relatie APJ met JCO

Is er een structurele relatie met het JCO in uw arrondissement?

- Nee
- Nee, er zijn alleen informele contacten
- Ja

Indien er een structurele relatie bestaat met het JCO in uw arrondissement, op welke wijze? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- Gemeenschappelijke secretaris
- Gemeenschappelijke deelnemers
- Uitwisselen notulen
- Verhouding vastgelegd op papier
- Uitwisselen jaarplannen
- Structureel overleg tussen APJ en JCO
- Het JCO is een vast agendapunt voor het APJ
- In het APJ is een vast agendapunt voor het JCO
- Anders, namelijk:

Welke keten partners nemen aan het structureel overleg tussen APJ en JCO deel?

Vanuit het APJ:..

Vanuit het JCO:..

Hoe typeert u de verhouding tussen uw APJ en het JCO in uw arrondissement?

- Adviserend van JCO naar APJ
- Adviserend van APJ naar JCO
- Wederzijds adviserend
- Informatie uitwisselend
- Sturend van APJ naar JCO
- Gelijkwaardig
- Anders, namelijk:

De relatie tussen APJ en uw eigen organisatie

Hebt u een mandaat vanuit uw eigen organisatie?

- Ja
- Nee
- Weet niet

Beschikt u over voldoende middelen en tijd vanuit uw organisatie om uw taak in het APJ goed uit te oefenen? Licht uw antwoord toe.

- Ja
- Nee
- Weet niet

Is het APJ bekend binnen uw organisatie?

- Ja
- Nee
- Weet niet

Het functioneren van uw APJ

Wie heeft de regie binnen uw APJ?

(Degene die 'de regie' heeft, is degene die de leiding heeft en richting geeft aan het APJ)

- Voorzitter
- Secretaris
- Anders, namelijk:..

Zou u willen dat de regie ergens anders zou liggen?

- Nee
- Ja
- Weet niet

Zo ja, bij welke ketenpartner?

- Openbaar Ministerie
- Politie
- Raad voor de Kinderbescherming r Halt
- Zittende Magistratuur (ZM)
- Overige, namelijk:

Wie brengt de agendapunten voor de APJ vergadering in? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- Voorzitter
- Secretaris
- Deelnemers
- Anders, namelijk:

Zou u willen dat de agendapunten op andere wijze tot stand komen?

- Nee
- Ja

Indien, ja, namelijk met meer inbreng van:

- De voorzitter
- De secretaris
- De deelnemers
- Maatschappelijke organisaties
- Anderen, te weten:.

Besluitvorming binnen APJ

Hoe komen besluiten binnen uw APJ doorgaans tot stand? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Er worden geen besluiten genomen
- Via consensus
- Onderhandelen
- Stemmen / de meerderheid beslist
- Dwang
- Via tussenkomst vanuit het AJB
- Anders, namelijk:

Vindt u dat gemaakte afspraken in uw APJ worden nagekomen?

Ja Nee N.v.t.

Door de voorzitter
Door de secretaris
Door uzelf
Door andere
deelnemers

Spreken deelnemers aan uw APJ elkaar aan op het niet nakomen van gemaakte afspraken?

- Ja, altijd
- Soms wel/soms niet
- Nee, nooit
- Weet niet

Wiens taak vindt u het om op het nakomen van afspraken toe te zien? (meerdere antwoorden mogelijk)

- De voorzitter
- De secretaris
- De deelnemers
- Anders, namelijk:..

Kunt u de afspraken die gemaakt binnen uw APJ typeren? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Regelafspraken (van praktische aard)
- Beleidsafspraken
- Bilaterale afspraken
- Protocollen
- Anders, namelijk:..

Kunt u aangeven waar uw APJ zich **op dit moment** bevindt op het volgende continuüm?

- Binnen mijn APJ wisselen deelnemers voornamelijk informatie uit
- Accent op informatieuitwisseling, maar deels ook op concrete afspraken
- Accent op concrete afspraken, maar deels ook op informatieuitwisseling
- Binnen mijn APJ maken deelnemers concrete afspraken om knelpunten op te lossen

Kunt u aangeven waar u vindt dat een APJ **zich dient te bevinden** op het volgende continuüm?

- Een APJ dient zich vooral te richten op het uitwisselen van informatie
- Accent op informatieuitwisseling, maar deels ook op concrete afspraken
- Accent op concrete afspraken, maar deels ook op informatieuitwisseling
- Een APJ dient zich vooral te richten op het maken van concrete afspraken om knelpunten op te lossen

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling?

Een APJ dient als zelfstandig orgaan besluiten te kunnen nemen om knelpunten in de aanpak van jeugdcriminaliteit op te lossen.

- Zeer mee oneens
- Enigszins mee oneens
- Enigszins mee eens
- Zeer mee eens

Deel D. Ambitie en 'mentality'

We willen niet alleen informatie over het huidige functioneren, maar ook over de ambities van het APJ en over het bestaan van een 'APJ-mentaliteit'.

Huidige typering van het APJ

Kunt u aangeven of u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? (mee eens, mee oneens of weet niet)

1. Het APJ waar ik deel vanuit maak is een vitaal samenwerkingsverband.
2. Het APJ waar ik deel vanuit maak is een verplicht nummer voor mij.
3. Zonder dit APJ bereik ik evenveel als met dit APJ.

Het APJ in zijn bredere context

Kunt u aangeven of u het eens of oneens bent met de volgende stellingen? (mee eens, mee oneens of weet niet)

1. De besluiten die in het APJ worden genomen kunnen niet worden uitgevoerd als het AJB dit niet formeel bevestigt.
2. De besluiten die in het APJ worden genomen kunnen niet worden uitgevoerd als in het lokale driehoeks-overleg de besluiten niet worden afgetikt.
3. Een APJ moet zichzelf opheffen als de Arrondissementale keten aanpak in het algemeen op orde is (bijvoorbeeld via de veiligheidshuizen of andere aanpakken).
4. Een APJ moet een andere rol innemen als de Arrondissementale keten aanpak in het algemeen op orde is (bijvoorbeeld via de veiligheidshuizen of andere aanpakken).

Knelpunten

Welke knelpunten zijn van toepassing op uw APJ? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- Het ontbreekt aan een besluitvaardige voorzitter
- Het ontbreekt aan besluitvaardigheid in het algemeen
- Genomen besluiten worden niet gedragen door de betrokken ketenpartners
- De doorlooptijden zijn niet op orde
- Het ontbreekt de deelnemers aan een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel
- Niet alle relevante ketenpartners nemen deel aan het APJ
- Het grote verloop onder de deelnemers
- Anders, namelijk:

Meerwaarde

Voor mij ligt de meerwaarde van het APJ in:

- Het verkorten van de doorlooptijden
- Het hebben van een 'korte lijn' met ketenpartners / persoonlijk contact
- Het kunnen afstemmen met ketenpartners
- Het snel tot een oplossing kunnen komen voor knelpunten
- Anders, namelijk:

Eerder gaf u aan de volgende doelstellingen het meest belangrijk te vinden. Kunt u voor elk daarvan aangeven of deze doelstellingen naar uw idee binnen uw APJ gehaald zijn?

Ambitie

Bent u het eens of oneens met de volgende stelling:

Een APJ moet het centrale punt zijn om de aanpak van jeugdcriminaliteit vorm te geven

- Mee eens
- Oneens
- Weet niet

De drie belangrijkste doelstellingen voor het APJ in de komende jaren zijn: *(maximaal 3 antwoorden mogelijk)*

- de afstemming en samenwerking tussen de justitiële ketenpartners stroomlijnen en verbeteren (gericht op het terugdringen van recidive)
- het verbeteren van de informatie-uitwisseling
- het vergroten van een belangenoverstijgende samenwerking
- het bereiken van gemeenschappelijke besluitvorming
- inzicht in elkaars werkwijze en wederzijds begrip vergroten
- het verbeteren van de aansluiting van doorlooptijden
- het verbeteren van de justitiële aanpak van veelplegers
- het verbeteren van preventie maatregelen en nazorgmaatregelen in aansluiting op de strafrechtsketen
- Anders, namelijk:..

Voor de komende jaren moet het APJ werken aan de volgende vier speerpunten: *(vier antwoorden mogelijk)*

- Aanpak 12 minners
- Schoolverzuim
- Alcoholprobleem van de jeugd
- Relatie tussen publiek geweld en huiselijk geweld
- Specifieke aanpak naar etniciteit
- Anders, namelijk:..

Beoordeling

Als u de waarde van uw APJ moet beoordelen met een rapportcijfer, welk cijfer geeft u dan?

(een 1 staat voor een niet relevante overlegvorm en een 10 voor een zeer belangrijk overleg dat niet gemist kan worden)

Tot slot

In november 2007 vinden in het kader van dit onderzoek enkele groepsinterviews plaats waarin nader ingegaan wordt op de resultaten van de enquête, de knelpunten, voorwaarden en toekomst van de APJ's.

Heeft u interesse om eventueel deel te nemen aan één van deze groepsinterviews? De bijeenkomsten worden gehouden in Utrecht op:

- maandag 19 november van 14.00 tot 16.30
- donderdag 22 november van 10.00 tot 12.30

- Ja
- Nee

Opmerkingen

Hier kunt u uw opmerkingen en overige toelichtingen kwijt die naar uw idee niet of onvoldoende in de enquête naar voren zijn gekomen

.....

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst

Bijlage 5 Tabellen

Tabel 1 Rol in het APJ*

	Aantal	%
Voorzitter	13	7,6%
Secretaris	17	9,9%
Vaste deelnemer	129	75,4%
Deelnemer op ad-hoc basis	6	3,5%
Toehoorder	1	0,6%
Plaatsvervangend lid	5	2,9%
Totaal	171	100,0%

* In deze tabel zijn 2 secretarissen meegenomen die hun vragenlijst na de deadline hebben verstuurd, waardoor de resultaten slechts beperkt meegenomen konden worden.

Tabel 2 Organisatie van de respondenten

	Aantal	%
Openbaar Ministerie	33	19,5%
Politie	32	18,9%
Raad voor de Kinderbescherming	20	11,8%
Halt	16	9,5%
Zittende Magistratuur (ZM)	6	3,6%
Bureau Jeugdzorg	12	7,1%
Gemeente	19	11,2%
Provincie	2	1,2%
Jeugdinstelling / DJI/JJI	6	3,6%
Jeugdreclassering /SRN	11	6,5%
NIFP	4	2,4%
Anders	8	4,7%
Totaal	169	100,0%

Tabel 3 De drie belangrijkste doelstellingen op dit moment

	Aantal	%
De afstemming en samenwerking tussen de justitiële ketenpartners stroomlijnen en verbeteren (gericht op het terugdringen van recidive)	126	74,6%
Het verbeteren van de informatie-uitwisseling	58	34,3%
Het vergroten van een belangenoverstijgende samenwerking	64	37,9%
Het bereiken van gemeenschappelijke besluitvorming	19	11,2%
Inzicht in elkaars werkwijze en wederzijds begrip vergroten	44	26,0%
Het verbeteren van de aansluiting van doorlooptijden	41	24,3%
Het verbeteren van de justitiële aanpak van veelplegers	29	17,2%
Het verbeteren van preventie maatregelen en nazorgmaatregelen in aansluiting op de strafrechtsketen	75	44,4%
Anders	7	4,1%

* Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Daardoor telt het percentage op tot boven de 100%

Tabel 4 De drie belangrijkste taakstellingen op dit moment

	Aantal	%
Informatie uitwisseling tussen ketenpartners	142	86,1%
Besluitvorming: het zelfstandig problemen oplossen (het maken van concrete afspraken op operationeel niveau die zaakoverschrijdend zijn)	95	57,6%
Advisering aan AJB	85	51,5%
Sturing geven aan JCO	43	26,1%
Voorlichting over APJ naar eigen organisatie van ketenpartners	26	15,8%
Voorlichting over APJ naar lokale netwerken	19	11,5%

* Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Daardoor telt het percentage op tot boven de 100%

Tabel 5 Mandaat vanuit de eigen organisatie

	Hebt u een mandaat vanuit uw eigen organisatie?						Totaal	
	Ja		Nee		Weet niet		Aan- tal	%
	Aan- tal	%	Aan- tal	%	Aan- tal	%		
Openbaar Ministerie	20	60,6	7	21,2	6	18,2	33	100
Politie	22	68,8	10	31,3			32	100
Raad v.d. K.	13	65,0	5	25,0	2	10,0	20	100
Halt	16	100,0					16	100
ZM	2	33,3	3	50,0	1	16,7	6	100
Bureau Jeugdzorg	9	75,0	3	25,0			12	100
Gemeente	8	42,1	8	42,1	3	15,8	19	100
Provincie			1	50,0	1	50,0	2	100
DJI/JJI	6	100,0					6	100
Jeugdreclassering	7	63,6	2	18,2	2	18,2	11	100
NIFP	2	50,0			2	50,0	4	100
Anders, namelijk	7	87,5			1	12,5	8	100
Totaal	112	66,3	39	23,1	18	10,7	169	

Tabel 6 Besluitvorming op dit moment, en waar het dient zich te bevinden

	Kunt u aangeven waar uw APJ zich op dit moment bevindt op het volgende continuüm?		Kunt u aangeven waar uw APJ zich dient te bevinden op het volgende continuüm?	
	Aantal	%	Aantal	%
Binnen mijn APJ wisselen deelnemers voornamelijk informatie uit	21	12,4%	2	1,2%
Accent op informatie-uitwisseling, maar deels ook op concrete afspraken	76	45,0%	35	20,7%
Accent op concrete afspraken, maar deels ook op informatie-uitwisseling	46	27,2%	78	46,2%
Binnen mijn APJ maken deelnemers concrete afspraken om knelpunten op te lossen	26	15,4%	54	32,0%
Totaal	169	100,0%	169	100,0%

Tabel 7 Knelpunten

	Aantal	%
Het ontbreekt aan een besluitvaardige voorzitter	6	4,1%
Het ontbreekt aan besluitvaardigheid; het duurt te lang	51	35,2%
Genomen besluiten worden niet gedragen of nagekomen door de betrokken ketenpartners	23	15,9%
De doorlooptijden zijn niet op orde	52	35,9%
Het ontbreekt de deelnemers aan een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel, uiteenlopende belangen	46	31,7%
Niet alle relevante ketenpartners nemen deel aan het APJ	32	22,1%
Het grote verloop onder de deelnemers	43	29,7%
Anders	46	31,7%
Afwezigheid van deelnemers	4	2,8%

* Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Daardoor telt het percentage op tot boven de 100%

Tabel 8 Oordeel APJ naar taken

	onvoldoende / voldoende		gevarieerd		voldoende / goed		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Informatie uitwisseling tussen ketenpartners	36	94,7%	61	87,1%	45	78,9%	142	86,1%
Besluitvorming: het zelfstandig problemen oplossen	17	44,7%	39	55,7%	39	68,4%	95	57,6%
Advisering aan AJB	18	47,4%	38	54,3%	29	50,9%	85	51,5%
Sturing geven aan JCO	7	18,4%	19	27,1%	17	29,8%	43	26,1%
Voorlichting over APJ naar eigen organisatie	6	15,8%	11	15,7%	9	15,8%	26	15,8%
Voorlichting over APJ naar lokale netwerken	7	18,4%	3	4,3%	9	15,8%	19	11,5%

* Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Daardoor telt het percentage op tot boven de 100%.

Bijlage 6 Begeleidingscommissie APJ

- Prof. dr. P.W. (Pieter)Tops, Universiteit Tilburg en Politie-academie (voorzitter tot december 2007)
- Mr. E.I (Liesbeth)de Ruiter, OM Groningen, jeugdofficier van justitie
- Mr. L.C. (Linda) Dubbelman, OM Rotterdam, jeugdofficier van justitie
- Drs. N. (Nol) Meulendijks, Portefeuillehouder Jeugd, Korps Brabant Zuid-Oost
- A.C. (Ludo) van Beek, Beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming
- Drs. F.W.M. (Fred) Alberse, Ministerie van Justitie
- Mr. B.C. (Brigitte) Zwaan, Parket Generaal (vervanger mr. A.J.H (Anoek) Voermans)

Colofon

opdrachtgever/financier	Ministerie van Justitie
auteurs	Katinka, D. Lünemann
omslag	Grafitall, Valkenswaard
foto omslag	de Stokerij, werkplaats voor goud en zilver, Amsterdam
uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 telefax 030-2300683 e-mail secr@verwey-jonker.nl website www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar verwey-jonker@adrepak.nl of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 97890-5830-2700

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2008. Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.