

Justitie in de buurt

Een evaluatie van vier experimenten

F. Luykx, M. Grapendaal

Onderzoeksnotities 1999/1

Samenvatting

Dit onderzoek is een procesevaluatie naar het experimentele project Justitie in de buurt (Jib). In 1997 zijn in 'probleemwijken' in Amsterdam, Arnhem, Maastricht en Rotterdam kantoren van Justitie geplaatst. In deze vier kantoren werkt een team van ongeveer drie personen (vaak een officier van Justitie, een parketsecretaris en een administratief medewerker) aan het oplossen van criminaliteit die zich in de wijk voordoet. De algemene doelstelling van het project is: 'het leveren van een effectieve bijdrage aan leefbaarheid en veiligheid(sgevoelens) in woonbuurten.' Hiervan afgeleid is een aantal algemene doelen:

- een grotere mate van aanspreekbaarheid voor derden (burgers en partners);
 - een grotere effectiviteit door kortere lijnen en een beter zicht op de problemen;
 - een meer preventieve inzet van middelen, onder andere door een grotere zichtbaarheid van Justitie.
- De vier Jib-experimenten hebben zelf in plannen van aanpak eigen doelstellingen en te ondernemen activiteiten beschreven.

Beleidscontext

Het Jib-project past in een zowel internationale als nationale trend tot decentraliseren. Voornamelijk in de VS en in Frankrijk wordt reeds enige tijd gewerkt met buurtgerichte (Justitie)projecten. In beide landen zijn deze projecten in twee groepen onder te verdelen. In de 'popular Justice' projecten in de VS en in de 'antennes' en 'boutiques de Justice' in Frankrijk is het formele recht niet meer dan op de achtergrond aanwezig. Het zelfoplossend vermogen van de wijk(bewoners) staat centraal. Het adagium is 'door de burgers, voor de burgers'. De tweede groep projecten bestaat uit 'community prosecution' en 'maisons de la Justice (et du droit)'. In deze projecten speelt de overheid een centrale rol, doordat één van haar functies, rechtshandhaving, naar de wijken wordt gebracht. Er wordt een nauwe relatie onderhouden met het parket, de officier van Justitie heeft een belangrijke rol in de projecten. Het Nederlandse Jib is een voorbeeld van de tweede groep varianten. In Nederland zijn de laatste jaren steeds meer (overheids)instellingen gebiedsgebonden gaan werken, waaronder de belangrijkste partner van Justitie, namelijk de politie. Ook in de huidige reorganisatie van het OM is gebiedsgericht werken één van de doelstellingen. Daarnaast past Jib in het grotedenbeleid, een interdepartementaal beleidsprogramma met een aantal aandachtsgebieden, waaronder veiligheid.

Het onderzoek

De algemene doelstelling van het evaluatieonderzoek luidt: het zowel kwantitatief als kwalitatief beschrijven van één jaar Jib, op basis waarvan de opdrachtgever van het onderzoek beredeneerde keuzes kan maken met betrekking tot het al dan niet voortzetten, wijzigen of uitbreiden van het Jib-project. Deze doelstelling is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. Wat zijn de feitelijke werkzaamheden van Jib? Met welke organisaties en instanties wordt er samengewerkt of is er contact? Doen zich hierin verschuivingen voor ten opzichte van de plannen van aanpak?
2. Is er een relatie tussen de werkvorm en de werkzaamheden van Jib, en zo ja welke?
3. Wat vinden de samenwerkende organisaties van (de samenwerking met) Jib?
4. Wat is de mening van klanten (informatie-zoekenden, slachtoffers, verdachten, daders) over Jib?
5. Is er een waarneembare invloed van Jib op de wijkveiligheid?

6. Welke knelpunten ondervinden de experimenten gedurende de aanloopfase (incidenteel) en de looptijd (structureel)?

Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van een groot aantal verschillende meetinstrumenten. Zo zijn er interviews gehouden met de medewerkers van de Jib-experimenten, de (fungerend) hoofdofficieren van de betreffende parketten en de contactpersonen van de samenwerkende organisaties zoals de politie, de Raad voor de kindbescherming, de reclassering en de Stichting Slachtofferhulp. Op de Jib-kantoren zijn met behulp van een registratieprogramma contacten van Jib met anderen opgeslagen. Hierin zijn onder andere gegevens opgenomen over de aard van het contact, het resultaat en de tijdsbesteding. Voor de klanten van Jib (zoals daders en slachtoffers) is door de Jib-medewerkers een tevredenheidsenquête uitgedeeld, waarin hun oordeel over Jib wordt gevraagd. Tenslotte is drie keer een paneldiscussie gehouden met samenwerkende organisaties en wijkorganisaties. Deze laatste organisaties werken niet noodzakelijkerwijs samen met Jib, maar kunnen wel mogelijke resultaten van Jib in de wijk bemerken (gedacht kan worden aan een woningbouwvereniging, scholen, een GG&GD). Tijdens deze discussies is gesproken over de diverse samenwerkingsverbanden en activiteiten van de organisaties met Jib, het nut van Jib en de resultaten ervan.

Ondanks dat bij een aantal methoden kanttekeningen zijn te maken (zo zijn de gegevens uit de klantenenquête en de paneldiscussies niet 'hard' en worden vooral indicatief gebruikt) kan door de verschillende invalshoeken een totaalbeeld van Jib worden geschetst.

Resultaten

Werkzaamheden Jib

Doelstellingen

De vier Jibs zijn bij de opzet vrij geweest in het opstellen van hun eigen doelstellingen, met als reden de experimenten niet voortijdig te beperken door een groot aantal regels. Dit heeft er in geresulteerd dat de doelstellingen van de verschillende Jibs doorgaans weinig concreet en meetbaar zijn. Ook tijdens de looptijd van de experimenten zijn de doelstellingen niet aangescherpt.

Werkzaamheden

(Mede) Hierdoor is er een groot aantal verschillen in de (vormgeving van de) werkzaamheden tussen de vier Jibs. Zo zijn de criteria om te bepalen of een zaak door Jib behandeld zal worden of door het parket voor geen van de Jibs gelijk, ook de personen die deze beslissingen nemen zijn verschillend (Jib, het parket of de politie).

De werkzaamheden die Jib uitvoert variëren van projecten samen met andere organisaties tot strafrechtelijke vervolging. In Amsterdam hanteert Jib een procesmatige aanpak. Samen met onder andere de politie, de reclassering, de Raad voor de kindbescherming, maar ook de deelgemeente en de GG&GD wordt deelgenomen aan overlegverbanden en worden nieuwe projecten opgestart met als doel de veiligheid in de wijk te verbeteren. In Maastricht daarentegen worden voornamelijk strafzaken (pre)gerechtelijk afgedaan, met een team gevormd door politie, Justitie, reclassering, Raad voor de kindbescherming en Slachtofferhulp. Jib heeft daar geen eigen kantoor: de betrokken organisaties vergaderen elke woensdagochtend over de te behandelen zaken in een buurtcentrum, 's middags worden zaken tegen verdachten afgedaan. Tevens houdt Jib (in de gedaante van de politie) dan spreekuur.

In Jib Arnhem en Jib Rotterdam worden zowel projecten uitgevoerd als individuele zaken afgehandeld, waarbij in Arnhem het accent iets meer op de individuele zaken lijkt te liggen.

Het buitenrechterlijk afdoen van zaken is één van de doelstellingen van Jib. Dit gebeurt in ongeveer de helft van alle strafrechtelijke zaken. Alleen in Arnhem wordt het grootste deel van de zaken ter zitting afgedaan door de Jib-officier.

Contacten

De voornaamste contacten van Jib met andere organisaties betreffen die met de politie, het OM en de griffie, de organisaties waarmee het parket van 'nature' al veel contact mee heeft. Daarnaast zijn er veel contacten met slachtoffers, die naar aanleiding van hun zaak door Jib op de hoogte worden gehouden.

De belangrijkste aanleiding voor contacten van Jib met verdachten/daders is de (SIL)zitting. [\(noot 1\)](#) Vooral in Arnhem en in Rotterdam vinden deze zittingen plaats (in Arnhem vooral op de rechtbank, in

Rotterdam vaak op het Jib-kantoor). De actie die Jib onderneemt naar aanleiding van contact met een dader is meestal het instellen van vervolging, al dan niet gevolgd door een buitenrechterlijke afdoening. In 16% van de contacten met daders is het resultaat dat de dagvaarding wordt betekend (dit gebeurt vaak in Maastricht en Arnhem) en in 11% wordt een vrijheidsstraf opgelegd. (Nog) Geen resultaat, een schadevergoeding of een transactie komen elk in 10% van de gevallen voor. Daarna volgen taakstraffen, die vaak in de wijk ten uitvoer worden gebracht. Ondanks dat er niet altijd voldoende werkplekken in de wijk zijn, of dat er bijvoorbeeld een opzichter ontbreekt, zijn de Jib-medewerkers zeer tevreden over deze afdoeningsmodaliteit. De opkomst van taakgestraften is hoog en uitval komt nauwelijks voor. Volgens Jib-medewerkers is dit een groot verschil met daders die hun taakstraf niet door Jib krijgen opgelegd.

Verschuivingen in werkzaamheden

De diverse Jibs voeren grotendeels de werkzaamheden uit die zij hadden beschreven in hun plannen van aanpak. Er hebben tijdens het onderzoeksjaar wel wijzigingen plaatsgevonden. De bestaffing van de experimenten is in bijna alle gevallen veranderd: in enkele Jibs kwamen er medewerkers bij, in andere Jibs werd de officiers-plek vervangen door een minder hoge functie of een minder aantal uren. In twee Jibs is in de loop van de tijd begonnen met de uitvoer van een experiment naar dading. Sommige werkzaamheden komen niet goed van de grond of worden bewust afgestoten. Een voorbeeld hiervan is de overlastbestrijding in Amsterdam dat in het begin een belangrijk aandachtspunt was. Na enkele maanden is men hiermee gestopt en doet men alleen nog overlastzaken als er een strafrechtelijk aspect aan zit. Een ander voorbeeld is de inzet van de rechter in de Jib-wijk in Maastricht. Dit heeft slechts incidenteel plaatsgevonden in plaats van met enige regelmaat. Een laatste voorbeeld is buurtbemiddeling, dat in Rotterdam in het plan van aanpak staat. Al snel werd door Jib aldaar besloten dat buurtbemiddeling niet het oogmerk van Jib is en zijn er geen activiteiten op dit gebied uitgevoerd.

Relatie werkvorm en werkzaamheden

De huisvesting (de werkvorm) van de Jibs varieert van een pand midden in een drukke winkelstraat dat elke dag geopend is tot een wekelijkse zitting in een wijkgebouw waar afdoeningen worden gedaan door de parketsecretaris, en waar de medewerkers de rest van de week op het parket werken. Voor zover bekend is deze variatie ontstaan doordat men graag vier verschillende varianten wilde evalueren. De grondslag is niet geweest dat de wijkspecifieke problematiek een specifieke huisvesting vergde.

Over de noodzaak een kantoor in de wijk te hebben zijn de meningen verdeeld en worden verschillende argumenten aangedragen. Zo vinden de Jib medewerkers van twee kantoren dat strikt genomen voor het werk dat ze doen de Jib-constructie niet nodig is. Ze geven echter een aantal redenen waarom een eigen kantoor toch nuttig wordt gevonden. Ze kunnen zich geheel richten op Jib en het experiment vormgeven. Ook is volgens hen de betrokkenheid bij zaken groter op het Jib-kantoor dan op het parket en is de juiste structuur aanwezig voor het behandelen van 'typische Jib-zaken', zoals bijvoorbeeld zaken waarbij kinderen jonger dan twaalf zijn betrokken, die door hun leeftijd niet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden.

Samenwerkende organisaties (die in twee van de experimenten mede Jib vormen) geven aan dat in ieder geval in de beginfase een apart kantoor nodig is. Jib kan zich dan goed profileren naar organisaties, instanties en wijkbewoners.

Samenwerkende organisaties

De samenwerkende (para)justitiële organisaties zijn over het algemeen zeer tevreden over Jib. Zij zijn van mening dat de samenwerking vaak goed verloopt, en dat zij door de nauwe samenwerking in staat zijn problemen op een kwalitatief betere manier op te lossen en zaken beter af te handelen. De organisaties zijn daarnaast ook zeer tevreden over de zichtbaarheid en bereikbaarheid van Jib. In de loop van de tijd is er weinig veranderd aan de inhoud van de vooraf gemaakte afspraken.

Er worden echter ook kanttekeningen geplaatst: in enkele gevallen loopt de samenwerking namelijk slecht, of geheel niet. In drie van de vier Jibs is de samenwerking met Slachtofferhulp gering of afwezig.

In een aantal gevallen verloopt de samenwerking prima op persoonlijk niveau, maar zijn de contacten nog niet geïnstitutionaliseerd binnen de organisaties.

Contacten met wijkorganisaties zoals scholen, GG&GD en woningbouwverenigingen vinden - structureel of incidenteel - ook plaats. Deze organisaties uiten hun waardering voor het bestaan en de

werkzaamheden van Jib, maar zouden graag meer betrokken willen worden bij Jib. Door de nog geringe informatie-uitwisseling maakt Jib lang niet altijd optimaal gebruik van de informatie waarover deze organisaties beschikken.

Klanten

De selecte groep klanten die de enquête heeft ingevuld en opgestuurd is tevreden over Jib. Meestal geven zij aan dat het bezoek aan Jib resultaat heeft opgeleverd; in bijna alle gevallen beoordeelden ze dit resultaat als voldoende of goed. Ook op een aantal stellingen over het nut van een Jib-voorziening voor de wijk en voor henzelf werd overwegend positief gereageerd. Twee van de elf stellingen kregen een iets minder positieve reactie: Jib zou wel wat actiever mogen zijn in de buurt en men merkt er eigenlijk niet zoveel van de Justitie een kantoor heeft in de buurt. Het eindcijfer van klanten over Jib (op een schaal van één tot tien) is een 7,8.

Wijkveiligheid

Een indirecte manier om iets over de wijkveiligheid te zeggen is via de indicator snelheid van doorlooptijden. De veronderstelling hierbij is dat als een straf snel volgt op het delict en daar ook mee in verband staat, de straf vaak effectiever is dan wanneer niet aan deze voorwaarden is voldaan. Op drie van de vier Jibs zijn de gemiddelde doorlooptijden van zaken significant korter dan de doorlooptijden van gelijksoortige zaken. In Maastricht is de doorlooptijd extreem kort: drie keer zo snel als op het parket aldaar. De enige stad waar geen significant verschil wordt gevonden is Amsterdam. Dit wekt geen verbazing: Jib Amsterdam houdt zich voornamelijk bezig met projecten en minder met het afdoen van individuele zaken. Daarnaast zijn in Amsterdam op het politiebureau zogenaamde Hoppers (hulpofficieren bij de politie) werkzaam die de eenvoudige, snelle zaken afhandelen. Hierdoor krijgt Jib vaak juist lastige, complexe zaken te doen.

Op nog een andere manier is tijdens het onderzoek aandacht besteed aan wijkveiligheid: tijdens de paneldiscussies hebben respondenten over dit onderwerp gesproken. Zij gaven aan dat zij niets kunnen zeggen over een mogelijke verbetering van de objectieve veiligheid in de wijk. Ook over de subjectieve veiligheidsgevoelens was men voorzichtig, maar daar waren de vermoedens over mogelijk effecten van Jib iets sterker, vooral in de twee Jibs in de kleinste wijken. Een kanttekening die hierbij moet worden geplaatst is dat effecten in dit opzicht voornamelijk betrekking hebben op buurtbewoners, die een actieve rol in de wijk vervullen en daardoor goed op de hoogte zijn van het bestaan en de werkzaamheden van Jib.

Knelpunten

Zoals verwacht kan worden bij nieuw, experimenteel, beleid, heeft zich bij de Jibs een aantal knelpunten voorgedaan.

Zo was het de bedoeling dat de Jibs direct inzage zouden krijgen in het informatiesysteem van de politie, om op de hoogte te blijven van potentiële Jib-zaken. Dit is slechts één van de vier Jibs gelukt. Door de kleine bezetting van de experimenten (ongeveer drie medewerkers) zijn de Jibs kwetsbaar. In één van de steden is voorzien in achtervang, in de overige Jibs zorgt uitval van medewerkers voor problemen. Contacten met andere organisaties worden minder, soms liggen samenwerkingsverbanden enige tijd stil.

Een ander punt is de financiële situatie van Jib en de samenwerkende organisaties. Jib wordt vooralsnog betaald door het ministerie van Justitie. De hoofdofficieren van de betreffende parketten geven aan, dat wanneer de subsidie voor Jib wordt stopgezet, het dan nog maar de vraag is of, en in welke vorm, de Jibs zullen blijven bestaan. Ondanks hun enthousiasme over een project als Jib, garanderen zij niet dat de Jibs door het parket zullen worden betaald. Het rendement van Jib en de mogelijkheden dit uit te drukken in andere termen dan aantal behandelde zaken en doorlooptijden staan hierbij ter discussie.

Voor de samenwerkende organisaties doen zich in financieel opzicht problemen voor. Sommige van deze organisaties worden gefinancierd op basis van het aantal behandelde zaken. Zij krijgen geen subsidie uit het Jib-'potje', maar vragen zelf soms subsidie aan vanuit het grtestedenbeleid. Een aantal organisaties krijgt echter via Jib te weinig zaken. Voor hen vormt Jib dan ook een verliespost, waardoor sommige organisaties zich genoodzaakt zien hun medewerking aan Jib te heroverwegen. De taakafbakening van werkzaamheden was een probleem dat zich vooral in de beginfase voordeed. In de loop van de tijd kregen de reeds in de wijk werkzame organisaties een steeds beter beeld van wat Jib is en wat wel en niet de taken zijn van Jib.

Het draagvlak bij het OM is het laatste knelpunt. Door respondenten wordt aangegeven dat een goed draagvlak cruciaal is voor het welslagen van de experimenten en dat dit nogal eens ontbreekt op de diverse parketten. Onder parketsecretarissen is het draagvlak in de loop van de tijd verbeterd, de hoofdofficieren, die de experimenten zelf hebben binnengehaald zijn ook enthousiast, maar het 'middenkader', namelijk de officieren zien weinig in het project. Verschillende strategieën worden genoemd en ondernomen om dit te verbeteren, maar vooralsnog lijken veel officieren sceptisch te blijven.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen in dit onderzoek wordt een aantal aanbevelingen gedaan. De twee belangrijkste worden hieronder genoemd, de overige zijn te vinden in hoofdstuk 5 van het rapport.

Het is van het grootste belang dat de Jibs beargumenteerde, concrete, op de wijksituatie toegesneden, en meetbare doelstellingen formuleren. Deze doelstellingen kunnen vervolgens dienen als leidraad voor het ontwikkelen van beleid en activiteiten. Tevens zijn zij onontbeerlijk voor het inzichtelijk maken van de resultaten die de Jibs bereiken: resultaten worden afgezet tegen doelstellingen. Hiermee kan tevens het draagvlak bij het OM worden vergroot: als duidelijk wordt wat Jib doet en welke resultaten dat oplevert, kan daarmee wellicht de scepsis over de experimenten worden weggenomen.

Een tweede aanbeveling is dan ook dat de Jibs zich zullen moeten blijven inzetten om het draagvlak voor Jib behouden en te vergroten. Hiertoe worden verschillende mogelijkheden aangegeven.

1. SIL staat voor Standaard Interventie Lijst. Op basis van deze lijst wordt tijdens het verblijf van de jeugdige verdachte in het politiebureau een beslissing genomen over de afdoening van de zaak. Tegelijk hiermee is het officiersmodel taakstraffen ingevoerd, waarbij gekozen is voor mondelinge afdoening van de zaken tijdens een OM-zitting (SIL-zitting).