

Vergaderjaar 2012–2013

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 22

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2013

Met deze brief bied ik uw Kamer de rapportage aan van de procesevaluatie van de vernieuwde Halt-afdoening¹. Zoals de toenmalige Minister van Justitie u bij brief van 30 oktober 2009² heeft aangekondigd, is met ingang van januari 2010 de vernieuwde Halt-afdoening landelijk geïmplementeerd. De uitvoering hiervan is nu, na ruim twee jaar praktijk, geëvalueerd.

Het rapport geeft een goed beeld van de uitvoeringspraktijk van de vernieuwde Halt-afdoening. Over het algemeen is dit beeld positief: de Halt-afdoening wordt uitgevoerd zoals de bedoeling is. Wel valt op onderdelen zeker nog winst te behalen en is de uniformiteit nog te vergroten. De omvorming van Halt naar één landelijke organisatie per 1 januari 2013 zal aan dit laatste sterk bijdragen.

Deze brief schetst eerst de aanleiding voor het onderzoek en beschrijft dan de onderzoeksbevindingen. Tot slot volgt een beleidsreactie.

Aanleiding onderzoek

In 2006 is door Advies- en Onderzoeksgroep Beke de effectiviteit van Halt onderzocht. Er is onderzocht welk type jongeren het meest gebaat is bij Halt en wat de werkzame elementen van de Halt-afdoening zijn (in termen van recidivevermindering). Het rapport «Halt: het Alternatief? De effecten van Halt beschreven» is aan uw Kamer toegezonden bij brief van 7 juli 2006³.

Op basis van dit rapport is de Halt-afdoening doorontwikkeld, gericht op een effectievere en meer gedifferentieerde inzet ervan. De afzonderlijke modules die de Halt-afdoening vormen zijn methodisch beschreven en er is een landelijk uniform werkproces opgesteld. Daarbij is focus gelegd op

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstuk 28 864, nr. 253, zie bijlage pagina 29–30

³ Kamerstuk 28 741, nr. 15

de werkzame bestanddelen: het aanbieden van excuses, het treffen van een schaderegeling en het betrekken van de ouders bij (één of meerdere) Halt-gesprekken. Deze vernieuwde Halt-afdoening is vanaf 1 januari 2010 ingevoerd. De onderhavige procesevaluatie door de DSP-groep is uitgevoerd in de tweede helft van 2012, na ruim twee jaar uitvoeringspraktijk.

Bevindingen onderzoek

Onderstaand worden de bevindingen besproken aan de hand van de genoemde onderzoeksvragen. De belangrijkste onderzoeksvragen waren:

- Wordt de beoogde doelgroep bereikt?
- Wordt de afdoening uitgevoerd conform de programmahandleiding?
- Kan worden verondersteld dat de vernieuwde Halt-afdoening effectiever is dan de «oude»?

Doelgroep

Bij vrijwel alle Halt-afdoeningen (99%) behoort de jongere tot de doelgroep van Halt; 82% voldoet aan de vier Halt-criteria (leeftijd 12 tot 18 jaar, bekende verdachte, Halt-waardig delict⁴, *first offender*⁵) en 17% is doorverwezen op basis van de discretionaire bevoegdheid van de Officier van Justitie. Slechts in 1% van de gevallen ontbreekt de toestemming van de Officier van Justitie; het gaat hier steeds om jongeren waarbij sprake was van een eerdere veroordeling voor een strafbaar feit.

Uitvoering

Vrijwel alle Halt-afdoeningen worden succesvol afgerond (94%). Voortijdige beëindiging van het Halt-traject leidt tot een negatieve terugmelding aan het OM. Verwijzing naar Halt is immers een voorwaardelijk sepot, waarmee de jongere een strafrechtelijke vervolging kan voorkomen door -vrijwillig- te kiezen voor Halt. Indien het Halt-traject voortijdig wordt beëindigd, is daarmee niet voldaan aan de voorwaarden voor het sepot. Het OM zal dan alsnog een strafrechtelijk traject starten.

Excuus aanbieden

- In 73% van de Halt-afdoeningen komt enige vorm van excuus aan bod, in gevarieerde vorm. In 68% van de gevallen wordt mondeling en/of schriftelijk excuus aangeboden, en in 40% van de gevallen wordt een excuusgesprek geïnfocueerd met de Halt-medewerker. Daar waar de jongere zelf eerder al excuus heeft aangeboden, wordt hiervan een verslag geschreven. In het vervolg- of eindgesprek wordt het excuus aanbieden nabesproken.
- In 6% van de gevallen is geen excuus aangeboden doordat het Halt-traject voortijdig is afgebroken. Voor de overige 21% waarin geen excuus is aangeboden wordt de reden hiervoor niet geregistreerd. Als mogelijke oorzaken geven de onderzoekers bijvoorbeeld aan: geen benadeelde of het slachtoffer kan/wil niet meewerken, delict of afdoening leent zich niet voor excuus, etc. De onderzoekers trekken geen conclusie over de reden voor het ontbreken van excuus.

⁴ Besluit Aanwijzing Haltfeiten, laatst gewijzigd 3 september 2010, Staatsblad 2010 680

⁵ Zeer beperkt strafrechtelijk verleden

Schade vergoeden

- In 7% van de afdoeningen wordt schade vergoed. Dit percentage valt binnen de context van het onderzoek niet te duiden: het is in de registratie niet zichtbaar of er wel/geen schade was en de zaak voor schadevergoeding in aanmerking kwam.

Ouderbetrokkenheid

- Bij 92% van de Halt-afdoeningen zijn ouders aanwezig bij één of meer van de gesprekken.

Leeropdracht

- In 85% van de Halt-afdoeningen worden één of meerdere leeropdrachten uitgevoerd.
- Er wordt niet geregistreerd waarom er wel of geen leeropdracht wordt uitgevoerd. In 5% van de gevallen is het Halt-traject voortijdig afgebroken. Voor de overige 10% is de reden niet bekend. Als mogelijke oorzaak noemen de onderzoekers bijvoorbeeld: bij zogeheten verkorte afdoeningen, zoals de vuurwerkaafdoening, maakt een leeropdracht – op basis van het aantal uren strafmaat – standaard geen deel uit van de afdoening.

Werkopdracht

- In 45% van de reguliere Halt-afdoeningen en in ongeveer de helft van de verkorte afdoeningen wordt een werkopdracht uitgevoerd. In principe wordt een werkopdracht gegeven bij een vuurwerkaafdoening (10% van de afdoeningen; ongeveer de helft van de in totaal 20% verkorte afdoeningen) of indien de strafmaat meer dan acht uur omvat.

Eindgesprek:

- Bij 85% van de Halt-afdoeningen wordt een eindgesprek gevoerd. Hierbij merken de onderzoekers op dat vuurwerkaafdoeningen (10%) geen eindgesprek kennen en dat het soms ook voorkomt dat bij verkorte afdoeningen (20%), die geen vervolggesprek kennen, het eindgesprek abusievelijk als vervolggesprek wordt geregistreerd.

Doorlooptijden

- De door Halt gestelde normen voor de doorlooptijd van verschillende processtappen worden in ongeveer tweederde tot driekwart van de afdoeningen gehaald. Overigens merken de onderzoekers daarbij op dat Halt zich een strengere norm heeft opgelegd dan de Kalsbeeknorm (30 dagen in plaats van 60 dagen tussen ontvangst, verwijzing en startgesprek).

Uit het onderzoek blijkt dat in de uitvoeringspraktijk over het algemeen het handboek goed gevolgd wordt voor wat betreft het uitvoeren van de diverse onderdelen van de Halt-afdoening. Wel blijkt er verscheidenheid in de aangehouden volgorde van de gespreksonderwerpen. Zo wordt soms de vragenlijst van het signaleringsinstrument niet in één keer of in vaste volgorde doorlopen, maar verspreid over meerdere gesprekken. Of de leeropdrachten worden op een later moment besproken omdat de jongere ze niet tijdig of niet van voldoende kwaliteit heeft ingeleverd. Deze uitvoeringsverschillen zijn individueel en er bestaat een grote behoefte aan ruimte voor individueel, op de jongere toegesneden maatwerk daarin.

Regionale verschillen zijn vooral gevonden voor een aantal onderdelen (ouderbetrokkenheid, schadevergoeding, leeropdrachten) en in de doorlooptijden. Voor wat betreft de juiste doelgroep, het aanbieden van excuus en het uitvoeren van een werkopdracht is er landelijk een redelijk uniform beeld.

Effectiever?

De onderzoekers concluderen dat de uitvoering in het algemeen zodanig is dat een positief effect kan worden verwacht, met uitzondering van de elementen excuus maken en schade herstellen. Specifiek op deze onderdelen valt het uitvoeren van de Halt-afdoening nog te verbeteren. Tot slot wordt in het rapport de kanttekening gemaakt dat het mogelijk zinvol kan zijn om, voor wat betreft het verwachte effect, onderscheid te maken tussen de reguliere Halt-doelgroep en de «discretionaire» groep, alsook tussen zaken met en zonder excuus aanbieden.

Beleidsreactie op het onderzoek

Het rapport geeft een goed en gedetailleerd beeld van de uitvoeringspraktijk van Halt. Ik constateer dat dit beeld over het algemeen positief is: op hoofdlijnen wordt de Halt-afdoening uitgevoerd zoals de bedoeling is. Deze bevinding acht ik verheugend. Wel laat het rapport duidelijk zien dat op onderdelen zeker nog winst te behalen valt en dat de uniformiteit nog te vergroten is. Ik zal de bevindingen van het rapport dan ook benutten om, met name op deze aspecten, samen met Halt te bezien hoe de praktijk van de Halt-afdoening verder verbeterd kan worden.

Context van het onderzoek: ontwikkelingen in 2012

Gedurende het jaar 2012, waarin dit onderzoek werd uitgevoerd, waren de voorbereidingen in volle gang voor een ingrijpende herstructurering van de Halt-sector. Ik heb uw Kamer per brief van 7 september 2012⁶ geïnformeerd over het voornemen de 16 Halt-bureaus en Halt Nederland te gaan omvormen naar één landelijke organisatie per 1 januari 2013. Het jaar 2012 was voor de Halt-organisatie dan ook een woelig jaar met veel personele en organisatorische onrust. In het licht van deze context ben ik erg tevreden met de resultaten van het onderzoek. De nieuwe, landelijke Halt-organisatie biedt een goede basis om de uitvoeringspraktijk nog verder aan te scherpen en de uniformiteit verder te vergroten.

Verder is in de loop van 2012 hard gewerkt aan een actualisatie van de Halt-methodiek. In de twee jaar uitvoeringspraktijk sinds de invoering van de vernieuwde Halt-afdoening per 2010 zijn er aanpassingen en uitbreidingen van het werkproces ontstaan. Tevens zijn nieuwe modules ontwikkeld en ingevoerd (schoolverzuim, doorverwijzing verslavingszorg, etc.) en heeft het ZSM traject invloed gehad op de toeleiding en doelgroep van Halt. De actualisatie heeft tot doel de in de praktijk ontstane varianten te beschrijven en, mede in het licht van de herstructurering van Halt, de uniformiteit beter te borgen. Het volledig geactualiseerde Handboek Haltmethodiek is inmiddels per 1 mei 2013 geïmplementeerd.

Follow-up

Ik zal met Halt afspraken maken over de volgende punten:

- Verdere uniformering van de Halt-afdoening. Dit was één van de doelstellingen van de herstructurering van Halt en de nieuwe Halt-organisatie maakt ook dat hierop beter te sturen valt. Gedurende

⁶ Kamerstuk 28 741, nr. 21

de transitiefase 2013–2014 investeert de organisatie volop in professionalisering en kwaliteit, waarbij de focus ligt op een landelijk uniforme werkwijze. Het rapport biedt daarbij zeer nuttige informatie over de regionale verschillen. Wel bestaat er een grote behoefte aan voldoende ruimte voor de professional om maatwerk te bieden. De kracht van de Halt-afdoening is tenslotte ook de mogelijkheid van individueel, op de jongere toegesneden maatwerk.

- Consequente terugverwijzing van zaken bij verwijzingen waarbij toestemming van de Officier van Justitie ontbreekt (bij afwijking van de Halt-criteria). Daarnaast zal ik Halt ook vragen in de registratie en rapportages de discretionaire groep apart te gaan monitoren.
- Excuus aanbieden in alle gevallen die daarvoor in aanmerking komen, en indien mogelijk vaker (ook) mondeling.
- Duidelijker inzicht verschaffen in de achtergronden of redenen waarom in sommige afdoeningen geen excuus wordt aangeboden, geen schade wordt vergoed, geen leeropdracht wordt uitgevoerd, of wel/geen werkopdracht wordt uitgevoerd, en tevens de registratie en rapportage hierop structureel aan te passen.
- De eindgesprekken op de juiste wijze uitvoeren en registreren.
- De doorlooptijden zullen in (de loop van) 2013 moeten verbeteren. Met de efficiëncyslag die met de omvorming naar één Halt is gemaakt, moet de organisatie flexibeler kunnen omgaan met fluctuerende aantallen.

Het rapport schetst een positief beeld van de wijze waarop de Halt-afdoening in de praktijk wordt uitgevoerd. De onderzoekers concluderen op basis van deze bevindingen dat in het algemeen een positief effect op de jongere kan worden verwacht. Het rapport biedt heldere aanknopingspunten om, versterkt door de nieuwe organisatiestructuur van Halt, de uitvoering in de komende periode nog verdere te optimaliseren en nog effectiever te worden in de bewustwording en gedragsbeïnvloeding van jongeren (en hun ouders) en om daarmee jeugdcriminaliteit in een vroeg stadium te bestrijden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven