



Plan van aanpak Halt

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Onderzoeksopzet	5
2.1	Doelstelling	5
2.2	Centrale onderzoeksvraag	5
2.3	Afbakening	6
3	Onderzoeksaanpak	8
3.1	Fasen van onderzoek	8
3.1.1	Fase 1	8
3.1.2	Fase 2	8
3.2	Samenhang en afstemming met overige onderzoeken	9
4	Communicatie	10
	Bijlage	
I	Afkortingen	11



1

Inleiding

Dit plan van aanpak beschrijft het onderzoek naar Halt dat de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Jeugdzorg (hierna te noemen: de inspecties) in 2016 en 2017 zullen uitvoeren.

Toezicht

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in 2012 aangegeven dat moet worden voorzien in extern toezicht op Halt¹. In 2013 hebben de inspecties het toezicht gezamenlijk vormgegeven en een toetsingskader² opgesteld. De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie VenJ) beoordeelt de taakuitoefening op het gebied van de sanctietoepassing. De Inspectie Jeugdzorg (hierna: IJZ) ziet toe op de kwaliteit van de jeugdhulp.

Halt

Halt staat voor Het ALternatief (hierna: Halt). Halt organiseert in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: VenJ) kortlopende interventies om jeugdcriminaliteit te voorkomen, bestrijden en bestraffen³. Via Halt worden kleine vergrijpen - zoals vernieling, (winkel)diefstal, overlast en schoolverzuim - gepleegd door jongeren van 12 tot 18 jaar, afgedaan met onder meer een leer- en/of een werkopdrachtstraf. Op deze wijze kunnen jongeren een registratie in juridische systemen voorkomen. Halt maakt onderdeel uit van de jeugdstrafrechtketen, ondanks dat de Halt-afdoening buitengerechtelijk wordt afgedaan. In 2015 zijn er 16.508 Halt-afdoeningen uitgevoerd⁴. Naast deze repressieve taken, heeft Halt ook preventieve taken, waarbij ze onder andere voorlichting geeft op scholen en in projecten.

Eerder onderzoek

In 2014 voerden de inspecties een eerste gezamenlijk onderzoek naar Halt uit⁵. Het betrof een doorlichting bij Halt in de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland (voormalig cluster Zuid). Hieruit kwam onder andere naar voren dat de

¹ Kamerstukken II 2011/12, 28741, 21 (Kamerbrief).

² [Toetsingskader Halt](http://www.ivenj.nl) op www.ivenj.nl.

³ Verder heeft Halt ook andere preventieve taken. Zij geeft aan verschillende partijen voorlichting en advies over (het voorkomen) van jeugdcriminaliteit. Dit valt niet onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VenJ. Zie www.halt.nl.

⁴ Jaarverslag Halt 2015.

⁵ [Rapport Halt cluster Zuid](http://www.ivenj.nl) op www.ivenj.nl.



samenwerking tussen Halt en haar ketenpartners⁶ niet altijd even optimaal was. De inspecties hebben drie aandachtspunten op het gebied van samenwerking geformuleerd:

- voor de organisaties die verwijzen naar Halt is niet altijd duidelijk wanneer een jongere wel of niet naar Halt kan worden doorverwezen;
- de communicatie tussen Halt en de verwijzers over de ontvangst van een Halt-zaak en het verloop van de Halt-afdoening verloopt niet altijd zoals gewenst. Uit de doorlichting blijkt dat verwijzers behoefte hebben aan meer informatie bij afronding van het Halt-traject, bijvoorbeeld hoeveel uur de Halt-straf was en welke modules zijn uitgevoerd. Dit geldt voor zowel positieve als negatieve afrondingen;
- er zitten risico's in de samenwerking met zorgverleners. Conform interne werkprocessen moet een Halt-medewerker vier weken na een zorgverwijzing contact opnemen met de betreffende zorgverlener om te bezien of de overdracht van de jongere geslaagd is. Dit contact vond echter niet altijd plaats. In de wederhoor op het rapport gaf Halt aan dat Halt-medewerkers minimaal moeten verifiëren of een melding is aangekomen. De inspecties vinden het belangrijk dat geverifieerd wordt of een jongere goed is overgedragen.

Huidig onderzoek

Bovenstaande aandachtspunten laten voor cluster Halt-Zuid zien dat er verbetering mogelijk is in de samenwerking tussen Halt en haar ketenpartners bij de afdoening van de Halt-straf. Met het huidige onderzoek willen de inspecties bekijken hoe de samenwerking in heel Nederland verloopt. Halt geeft zelf in haar pedagogische visie aan dat samenwerking binnen de domeinen justitie, zorg, preventie, onderwijs en gemeenten een van haar uitgangspunten is. Specifiek wordt de samenwerking met hulpverlenende instanties in het geval van achterliggende problematiek bij de jongere genoemd. Gezien bovenstaande aandachtspunten en het belang van een goede samenwerking voor een snelle en effectieve Halt-afdoening, willen de inspecties met voorliggend onderzoek een oordeel geven over de samenwerking bij de afdoening van de Halt-straf. Door te kijken naar de samenwerking, kijken de inspecties indirect ook naar de kwaliteit van de Halt-afdoening.

Tot slot wordt de ontwikkeling genoemd dat een buitengewoon opsporingsambtenaar, niet zijnde de leerplichtambtenaar (hierna: boa, denk bijvoorbeeld aan een controleur van de Drank- en Horecawet) ook jongeren naar Halt kan verwijzen. Dit komt omdat de boa steeds meer verantwoordelijkheden krijgen toegewezen van de gemeente. Hiervoor moet de gemeente, waar de boa in dienst is, afspraken maken met het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en Halt.

⁶ Onder ketenpartners van Halt worden hier zowel verwijzers als zorgverleners verstaan (zie verder hoofdstuk 2).



2

Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling

Met dit onderzoek willen de inspecties een oordeel geven over de kwaliteit van de samenwerking tussen Halt en haar partners bij de Halt-afdoening. Hiertoe onderzoeken de inspecties de samenwerking met de verwijzers die jongeren naar Halt verwijzen en de wijze waarop Halt omgaat met het doorverwijzen naar zorgverleners. Daar waar de inspecties good practices of verbeterpunten constateren, worden deze expliciet benoemd. Hiermee willen de inspecties een bijdrage leveren aan een goed verloop van de Halt-afdoening binnen de jeugdstrafrechtketen en daarmee aan een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit.

2.2 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

In hoeverre is de samenwerking tussen Halt, de politie, boa's en zorgverleners bij de afdoening van de Halt-straf van voldoende kwaliteit?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, moeten eerst de volgende onderzoeksvragen beantwoord worden:

1. *In hoeverre zijn Halt, de politie, boa's en zorgverleners rond de afdoening van de Halt-straf 'ketenbewust'?*
2. *In hoeverre is de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen Halt, de politie, boa's en zorgverleners voldoende?*

Onder afdoening van de Halt-straf wordt verstaan: het proces na het versturen van een proces verbaal (hierna: pv) naar Halt tot en met het versturen van een afloopbericht na de uitvoering van de Haltafdoening.

Onder kwaliteit van de samenwerking wordt verstaan:

- Halt en de politie zijn ketenbewust: Halt en de politie weten wat het doel van de Halt-afdoening is, hoe het proces van de Halt-afdoening werkt en welke positie eenieder hierin inneemt (bevoegdheden, taken en informatiebehoefte). Daarnaast weet Halt hoe om te gaan met het verwijzen naar zorgverleners en welke afspraken hiermee zijn gemaakt. Ook heeft Halt (in samenwerking met de politie) afspraken gemaakt rondom de verwijzing door boa's. Dit ketenbewustzijn is nodig omdat het succes van ketensamenwerking afhankelijk is van een door alle partners onderschreven doelstelling. Begrip en inzicht in



elkaars werkzaamheden binnen de keten zorgt voor een grotere samenwerkingsbereidheid⁷.

- Halt, de politie, boa's en zorgverleners wisselen informatie uit: Halt en de politie weten welke informatie zij ieder nodig hebben, zij krijgen de benodigde juiste informatie tijdig en volledig aangeleverd en de informatie-uitwisseling is geborgd. Hierbij gaat het niet alleen over de feitelijke uitwisseling van informatie maar ook de manier waarop de informatie-uitwisseling plaatsvindt. Benodigde informatie wordt nader omschreven als de informatie, die Halt, de politie, boa's en zorgverleners nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren.

2.3 Afbakening

Jongeren kunnen naar Halt worden verwezen door de politie, het OM, de leerplichtambtenaar en een boa. Van deze verwijzers worden de politie en de boa's, niet zijnde leerplichtambtenaar, in dit onderzoek meegenomen. Als er in het vervolg over verwijzers wordt gesproken, worden de politie en boa's bedoeld. De keus om deze verwijzers mee te nemen is gemaakt, omdat het merendeel van de Halt-jongeren door de politie wordt verwezen (\pm 80%, al dan niet via het OM⁸) en omdat steeds meer boa's naar Halt kunnen verwijzen. De jongeren die via het OM worden verwezen, zijn eerst door de politie verhoord. De politie kan rechtstreeks verwijzen (onder mandaat van het OM) of kan via ZSM (Zorgvuldig, Snel en op Maat)⁹ of de Officier van Justitie verzoeken naar Halt te verwijzen¹⁰. De leerplichtambtenaar wordt in dit onderzoek niet meegenomen, om de toezichtslast bij hen te beperken. De Inspectie VenJ is bezig met een onderzoek bij de Raad van de Kinderbescherming rond schoolverzuim.

Proces

Voor een goed inzicht in het proces van de Halt-afdoening en de momenten waarop Halt, de politie en zorgverleners samenwerken, volgt eerst een korte procesbeschrijving.

Indien een jongere (12 tot 18 jaar) met diens overtreding/misdrijf aan de Halt-criteria voldoet¹¹, stelt de politie een pv¹² op en stuurt dit naar Halt. Halt toetst het pv vervolgens op volledigheid, Haltwaardigheid¹³ en of een zorgverwijzing nodig is. Indien het pv niet volledig of Haltwaardig is, wordt dit teruggezonden naar de

⁷ Handvatten voor ketensamenwerking. Ervaringen uit de loonaangifteketen. Belastingdienst en UWV. Oktober 2010.

⁸ Uit de cijfers is niet op te maken hoeveel procent via de politie komt en hoeveel via het OM. In fase 1 van het onderzoek zullen documenten worden opgevraagd, waaronder cijfers over verwijzingen.

⁹ ZSM: Werkwijze van het OM. ZSM staat voor zorgvuldig, snel en op maat met betrekking tot het afdoeningstraject. Binnen ZSM wordt door OM, politie, reclassering, kindbescherming, slachtofferhulp en hulpverlening nauw samengewerkt.

¹⁰ Het OM kan ook zonder verzoek van de politie verwijzen naar Halt.

¹¹ Besluit aanwijzing Halt-feiten en de Richtlijn en kader strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten jeugd (vervallen per 1 oktober 2016).

¹² Conform het format pv Verhoor Minderjarige.

¹³ Haltwaardigheid: voldoet het aan de criteria voor een afdoening (o.a. de leeftijd en of de jongere bekend en instemt met Halt) zoals beschreven in 'Besluit aanwijzing Halt-feiten' en 'Richtlijn en kader strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten jeugd'.



politie. Bij een onvolledig pv wordt daarbij verzocht om de ontbrekende/aanvullende informatie. Vervolgens wordt de Halt-afdoening bepaald, waarbij gekozen kan worden uit verschillende modules, zoals een excuus aanbieden, het vergoeden van eventuele schade, een leeropdracht of een werkopdracht. Afhankelijk van het aantal uren dat de jongere als straf heeft gekregen, wordt de Halt-afdoening samengesteld. In het startgesprek met de jongere en ouders wordt het strafvoorstel besproken en ondertekend. Als de jongere zich niet houdt aan de afspraken krijgt hij een waarschuwing. Bij een volgende keer wordt de Halt-afdoening negatief afgerond en wordt de jongere terugverwezen naar de politie. Indien Halt tijdens het traject een zorgverwijzing nodig acht, wordt een zorgmelding gedaan bij een zorgverlener. Daarnaast meldt Halt de jongere in de Verwijsindex risicojongeren (hierna: VIR)¹⁴. Na afloop van de Halt-afdoening vindt een terugkoppeling plaats. Bij een positief afloopbericht wordt gemeld aan ouders, jongere en politie. Een negatief afloopbericht wordt daarnaast ook gemeld aan het OM. In beide gevallen sluit Halt het dossier af. Naast het positieve of negatieve afloopbericht is ook tussentijds contact met de politie mogelijk. Dit kan bijvoorbeeld als Halt de jongere een waarschuwing geeft omdat hij zich niet aan de afspraken houdt of als de politie de jongere opnieuw aanhoudt.

Omdat het onderzoek is gericht op Halt, start het onderzoek op het moment dat een Halt-medewerker een pv ontvangen heeft. Er wordt niet gekeken naar het proces van het opstellen van een pv, de daarbij gemaakte keuzes en de kwaliteit van het pv, met uitzondering van de volledigheid en Halt-waardigheid van het pv. Daarnaast wordt de kwaliteit van zorgverwijzing en de keuze om naar de zorg te verwijzen in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Dit omdat de inspecties enkel kijken naar de samenwerking en dan primair naar hoe de samenwerking met zorgverleners is georganiseerd, op welke wijze ketenafspraken worden gemaakt, hoe actualiteit van ketenafspraken geborgd wordt en of medewerkers weten waar hun zorgen gedeeld moeten worden.

¹⁴ De VIR is een elektronisch meldsysteem, met als doel vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden te bewerkstelligen, opdat zij jeugdigen tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kunnen verlenen om daadwerkelijke bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen (art 7.1.2.1 Jeugdwet).



3

Onderzoeksaanpak

De inspecties willen onderzoeken wat de kwaliteit van de samenwerking tussen Halt, de verwijzer en zorgverleners is. Voor het onderzoek worden relevante aspecten en criteria uit het in maart 2015 vastgestelde toetsingskader Halt gebruikt. De criteria uit het toetsingskader zijn vrij algemeen geformuleerd. De inspecties stellen daarom voor dit onderzoek een toetsingskader met een verdieping van deze criteria op. Het onderzoek naar de samenwerking tussen Halt, verwijzer en zorgverleners wordt in twee fasen uitgevoerd. Per fase wordt een andere onderzoeksmethode gehanteerd.

3.1 Fasen van onderzoek

3.1.1 Fase 1

Het onderzoek start met een documentenanalyse. Door het opvragen van informatie bij de landelijke Halt-organisatie, krijgen de inspecties een goed beeld van de stand van zaken rond het huidige beleid van Halt en wat huidige afspraken met de politie, zorgverleners en boa's zijn. Daarnaast zullen gesprekken worden gevoerd met de landelijke Halt-organisatie om de aangeleverde gegevens te kunnen duiden.

Bovenstaande informatie geeft een goed beeld van Halt en de samenwerking met de ketenpartners zoals vastgelegd en beoogd. Deze informatie wordt gebruikt om een steekproef te trekken voor het bepalen van het aantal te interviewen Halt- en politiemedewerkers en de verdeling daarvan over functies en regio's.

3.1.2 Fase 2

In de tweede fase van het onderzoek worden interviews afgenomen bij Halt-medewerkers en politiemedewerkers. De inspecties hebben ervoor gekozen om de zorgverleners in eerste instantie niet te interviewen. Door de nieuwe jeugdwet kan een Halt-team met een verscheidenheid aan zorgverleners te maken hebben, die sterk kan verschillen per gemeente en regio. Hierdoor wordt het schetsen van een overall beeld over de doorverwijzing naar zorg zeer complex, vraagt dat meer capaciteit en komt dat de doorlooptijd niet ten goede. De inspecties kijken daarom voor de doorverwijzing naar zorg alleen naar Halt en hoe zij omgaat met het doorverwijzen naar zorg. Mochten er signalen zijn dat de samenwerking niet goed verloopt, zullen de inspecties alsnog enkele zorgverleners interviewen. Dit geldt ook



voor de boa's. Per gemeente zijn er afspraken met het OM en Halt over het verwijzen naar Halt door boa's. Hierin zitten dus veel regionale verschillen, waardoor de inspecties moeilijk een overall beeld kunnen schetsen. Daarom bevragen de inspecties enkel Halt en de politie over afspraken en ervaringen met verwijzingen vanuit boa's.

3.2 Samenhang en afstemming met overige onderzoeken

Het WODC is op dit moment bezig met een plan-, proces- en effectevaluatie Halt. Het projectteam onderhoudt contact met het WODC over de vorderingen en de inhoud.



4

Communicatie

Met dit onderzoek willen we de samenwerking met de ketenpartners in beeld brengen en stimuleren dat Halt en haar ketenpartners waar mogelijk de samenwerking verbeteren.

De uitkomsten van dit onderzoek worden beschreven in een openbaar rapport. Na aanbieding aan de minister van VenJ wordt het rapport aan de Tweede Kamer aangeboden en via de reguliere kanalen gepubliceerd. Alle bij het onderzoek betrokkenen ontvangen een e-mail met een verwijzing naar het rapport op de website van de Inspectie VenJ.



Bijlage

Afkortingen

Afkorting	Uitleg
boa:	bijzondere opsporingsambtenaar
Halt:	Het ALternatief
IJZ:	Inspectie Jeugdzorg
Inspectie VenJ:	Inspectie Veiligheid en Justitie
OM:	Openbaar Ministerie
pv:	proces-verbaal
VenJ	ministerie van Veiligheid en Justitie
VIR:	Verwijsindex Risicjongeren
WODC:	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
ZSM:	Zorgvuldig, Snel en op Maat

Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Missie Inspectie Jeugdzorg

De Inspectie Jeugdzorg ziet toe op de kwaliteit van de jeugdzorg en op de naleving van de wetgeving. De Inspectie Jeugdzorg stimuleert met haar toezicht de voorzieningen tot goede en veilige verzorging, opvoeding en behandeling van kinderen in de jeugdzorg en de ondersteuning van ouders en verzorgers van die kinderen. De inspectie draagt er met haar toezicht toe bij dat de samenleving er op kan vertrouwen dat kinderen en ouders op tijd en op maat de hulp en zorg krijgen van de instellingen en de professionals in de jeugdzorg. De inspectie zorgt voor een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van de jeugdzorg dat relevant is voor de professional, de instelling en de overheid en dat helpt bij het verbeteren van de jeugdzorg.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl | www.ivenj.nl

Inspectie Jeugdzorg
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Stadsplateau 1 | 3521 AZ Utrecht
Postbus 483 | 3500 AL Utrecht
www.inspectiejeugdzorg.nl

November 2016

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*