



Halt cluster Zuid

Doorlichting

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Voorwoord | 4 |
| | Samenvatting | 5 |
| 1 | Inleiding | 11 |
| 1.1 | Aanleiding | 11 |
| 1.2 | Objectbeschrijving | 12 |
| 1.3 | Doel- en probleemstelling | 12 |
| 1.4 | Onderzoeksaanpak | 14 |
| 1.5 | Leeswijzer | 15 |
| 2 | Rechtspositie van de jongeren | 16 |
| 2.1 | Bevindingen | 16 |
| 2.1.1 | Rechtmatige oplegging | 16 |
| 2.1.2 | Informatieverstrekking rechten | 17 |
| 2.1.3 | Beklag | 17 |
| 2.2 | Conclusies, oordelen en aanbevelingen | 18 |
| 3 | De uitvoering van de Halt-afdoening | 19 |
| 3.1 | Bevindingen | 19 |
| 3.1.1 | Methodische uitvoering | 19 |
| 3.1.2 | Omgang met de jongere | 22 |
| 3.1.3 | Ouderbetrokkenheid | 22 |
| 3.1.4 | Screening en doorverwijzing | 23 |
| 3.1.5 | Samenwerking met ketenpartners | 24 |
| 3.1.6 | Rapportage | 26 |
| 3.2 | Conclusies, oordelen en aanbevelingen | 27 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | Veiligheid | 29 |
| 4.1 | Bevindingen | 29 |
| 4.1.1 | Signaleren en tegengaan van onveilige situaties | 29 |
| 4.1.2 | Omgang met incidenten | 30 |
| 4.2 | Conclusies, oordelen en aanbevelingen | 31 |
| 5 | Organisatie | 32 |
| 5.1 | Bevindingen | 32 |
| 5.1.1 | Personeelsmanagement | 32 |
| 5.1.2 | Communicatie | 33 |
| 5.1.3 | Integriteit | 34 |
| 5.1.4 | Evaluatie | 34 |
| 5.2 | Conclusies, oordelen en aanbevelingen | 34 |
| | Bijlagen | |
| I | Afkortingen | 36 |
| II | Bronnen | 37 |
| III | Inspectieprogramma | 38 |



Voorwoord

Per 1 januari 2013 is er één landelijke Halt-organisatie met vestigingen in het hele land. Hiervoor waren er zeventien Halt-organisaties. De transformatie naar één organisatie is nog gaande, constateren de Inspectie Veiligheid en de Inspectie Jeugdzorg. In de uitvoering bestaan er verschillen in de manier waarop een aantal organisatieprocessen georganiseerd zijn. Daarnaast ontbreekt het Halt cluster Zuid nog aan verschillende (landelijke) beleidsdocumenten en plannen, zoals een gedragscode, integriteitsbeleid en een Risico Inventarisatie en Evaluatie, waarin in kaart is gebracht welke gezondheids- en veiligheidsrisico er in bij Halt zijn.

De Inspecties oordelen desondanks positief over de wijze waarop Halt cluster Zuid invulling geeft aan de inhoud van de Halt-afdoening. De uitvoering van de Halt-afdoening vindt gestructureerd plaats. De Halt-medewerkers bejegenen de jongeren correct en helpen hen te reflecteren op het eigen handelen. De ouderbetrokkenheid is hoog. Tijdens de gesprekken hebben de Halt-medewerkers voldoende oog voor eventuele achterliggende problematiek bij een jongere.

De doorlichting van Halt cluster Zuid is het eerste toezicht dat de Inspecties bij Halt uitvoeren. De Inspecties zullen de resultaten hiervan meenemen in het volgend onderzoek. Een aantal verbeterpunten gelden immers niet alleen voor dit cluster, maar voor Halt als geheel.

J.G. Bos
Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie



Samenvatting

De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie VenJ) houdt toezicht op de taakorganisaties die werkzaam zijn op het terrein van het ministerie van Veiligheid en Justitie en onderzoekt onder meer of zij hun werk op de juiste manier uitvoeren. Hiertoe behoren ook de organisaties die zich bezig houden met sanctietoepassing. De Inspectie Jeugdzorg (hierna: de IJZ) ziet onder meer toe op de kwaliteit van de jeugdhulp. De Inspectie VenJ en de IJZ houden samen toezicht op Halt. Zij onderzoeken of Halt de Halt-afdoening op de juiste manier uitvoert.

Halt voert zowel preventieactiviteiten uit zoals het geven van voorlichtingen op scholen, als de Halt-afdoening. Dit onderzoek richt zich op de Halt-afdoening. Het doel van de Halt-afdoening is voorkoming, bestrijding en bestraffing van jeugdcriminaliteit en zo een bijdrage leveren aan een veilige en leefbare samenleving. In juridisch opzicht is de Halt-afdoening een voorwaardelijk sepot en zelf dus geen sanctie maar een vrijwillig alternatief om een sanctie te voorkomen. De Halt-afdoening bedraagt maximaal twintig uur en bestaat uit een gesprek met de jongere en diens ouders, het maken van één of meerdere leeropdrachten, het aanbieden van excuses, eventueel het vergoeden van schade en/of het uitvoeren van een werkstraf. Indien de Halt-afdoening niet succesvol wordt doorlopen, voldoet de jongere daarmee niet aan de voorwaarden voor het sepot en wordt het proces-verbaal alsnog aan het Openbaar Ministerie toegezonden.

Het onderzoek

De Inspecties voeren in de periode oktober tot en met december 2014 een doorlichting uit bij Halt cluster Zuid. Dit cluster strekt zich uit over de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg. Het onderzoek richt zich uitsluitend op de Halt-afdoening. Halt voert deze Halt-afdoening uit in opdracht van, en gefinancierd door het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het doel van deze doorlichting is om te beoordelen of de kwaliteit van de uitvoering van de Halt-afdoening door Halt cluster Zuid voldoende is. Naar aanleiding hiervan kunnen de Inspecties aanbevelingen doen die een bijdrage leveren aan het verbeteren van de taakuitvoering van de organisatie. De centrale onderzoeksvraag van deze doorlichting luidt als volgt:

‘In hoeverre voldoet Halt cluster Zuid bij het uitvoeren van de Halt-afdoening aan de voor Halt geldende wet- en regelgeving en vastgesteld beleid, en wat is de kwaliteit van de uitvoering?’

De kwaliteit is deels afhankelijk van de mate waarin de taakuitvoering voldoet aan wet- en



regelgeving en beleid. Kwaliteit leveren is echter meer dan het opvolgen van regels. Ook de wijze waarop Halt-medewerkers invulling geven aan de regels is belangrijk, zoals de wijze waarop zij omgaan met jongeren. In welke mate dit gebeurt, stellen de betrokken inspecteurs vast aan de hand van een hiervoor ontwikkeld toetsingskader¹.

De onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

In welke mate voldoet de wijze waarop Halt cluster Zuid haar taken uitvoert aan de gestelde normen en verwachtingen op het gebied van de volgende aspecten en levert Halt cluster Zuid kwaliteit op deze aspecten:

1. *de rechtspositie van jongeren;*
2. *de uitvoering van de Halt-afdoening en de omgang met de jongere;*
3. *de interne veiligheid;*
4. *de organisatieaspecten.*

Voor het doorlichten van Halt hebben de Inspecties het ‘Toetsingskader Halt’ opgesteld. Het toetsingskader geeft aan welke aspecten van het functioneren van organisaties de Inspecties in het onderzoek betrekken, welke criteria daarbij als uitgangspunt dienen en in welke normen of verwachtingen de criteria geoperationaliseerd zijn. Tijdens de doorlichting zijn al deze aspecten onderzocht waarbij gebruik is gemaakt van document- en dossieronderzoek, observaties en interviews.

Oordeel

De Inspecties oordelen positief over de wijze waarop Halt cluster Zuid uitvoering geeft aan de inhoud van de Halt-afdoening. Wat betreft de uitvoering van de Halt-afdoening en de omgang met jongeren voldoet Halt cluster Zuid overwegend aan de geldende wet- en regelgeving en levert zij voldoende kwaliteit. Hoewel de informatievoorziening over de rechten niet voldoet, oordelen de Inspecties overwegend positief over de overige criteria op het aspect rechtspositie. De interne veiligheid voldoet beperkt aan de gestelde criteria. Het beeld over de organisatieaspecten is wisselend: hoewel het oordeel op drie criteria (overwegend) positief is, voldoet het criterium integriteit beperkt.

Oordelen

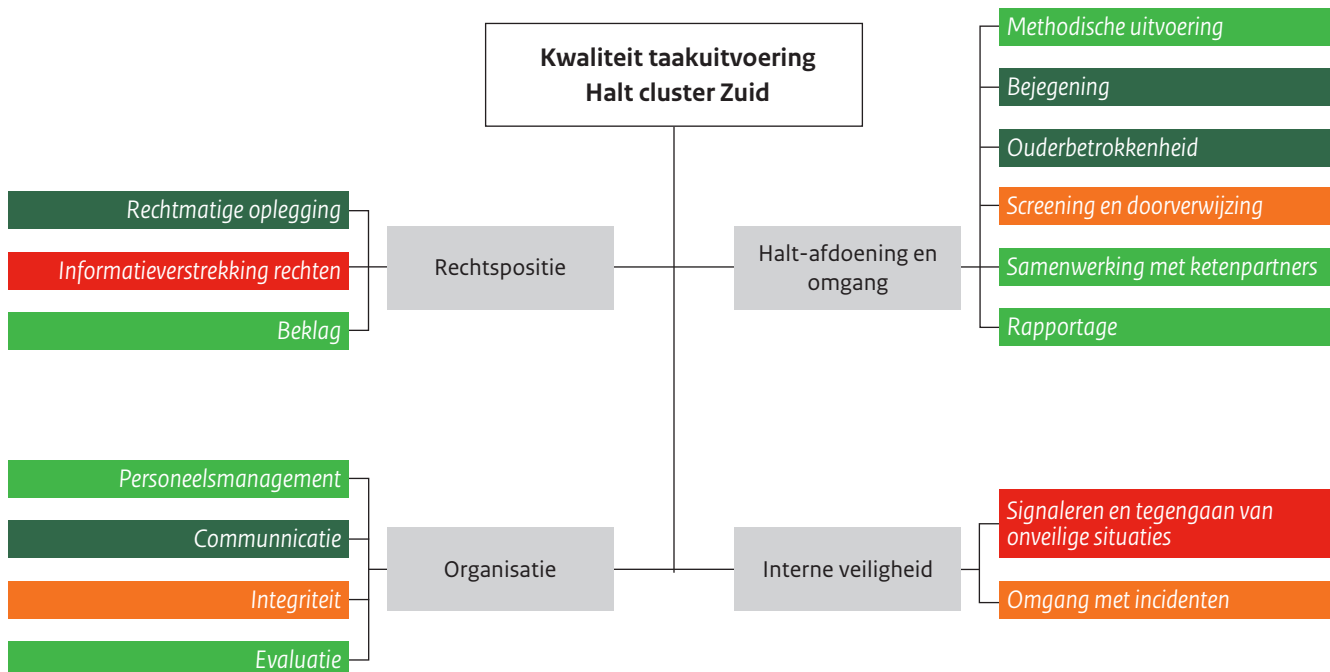
Figuur 1 laat zien hoe Halt cluster Zuid scoort op de verschillend beoordeelde criteria.

Donkergroen geeft aan dat Halt cluster Zuid volledig voldoet aan de normen en verwachtingen van de Inspecties, in het geval van **lichtgroen** voldoet deze overwegend maar niet volledig, **oranje** houdt in dat Halt cluster Zuid in beperkte mate voldoet en **rood** dat zij hier niet aan voldoet. Uit het figuur blijkt dat Halt cluster Zuid wat betreft twee criteria punt niet voldoet aan de normen en verwachtingen van de Inspecties en wat betreft drie criteria hier beperkt aan voldoet.

¹ Zie voor het volledige toetsingskader de website van de Inspectie VenJ en de IJZ (www.ivenj.nl en www.inspectiejeugd zorg.nl).



Figuur 1



Ter aanvulling op figuur 1 is hieronder samengevat welke punten de Inspecties respectievelijk als positief beoordelen, waar verbetering nodig is en waar Halt cluster Zuid de kwaliteit van de uitvoering nog verder kan verbeteren.

Positief

Halt cluster Zuid voldoet op de meeste criteria overwegend tot volledig aan de normen en verwachtingen van de Inspecties. Halt cluster Zuid controleert altijd de Halt-waardigheid van verwijzingen. De Halt-medewerkers bejegenen de jongeren correct en vriendelijk, en confronteren hen tevens met het eigen handelen. De ouderbetrokkenheid is hoog. Het opstellen en het uitvoeren van het strafvoorstel gebeurt nauwkeurig en transparant: het digitale cliëntregistratiesysteem waarin Halt de voortgang van Halt-afdoeningen bijhoudt, Aurah, dwingt de Halt-medewerkers om volgens de werkprocesbeschrijving te werken. Meer dan 90 procent van de Halt-afdoeningen wordt positief afgerond. Tijdens de gesprekken hebben de Halt-medewerkers voldoende oog voor eventuele achterliggende problematiek bij een jongere. Hiervoor gebruiken zij ook het signaleringsinstrument². De Inspecties zijn ook positief over het personeelsmanagement en de communicatie binnen Halt. Halt cluster Zuid zet voldoende en gekwalificeerde medewerkers in en de interne communicatie is over het algemeen op orde.

² Het signaleringsinstrument heeft als doel te signaleren of er recidiverisico en/of psychosociale problemen zijn. De vragen gaan over school, spijbelen, vrijetijdsbesteding, ouderlijk toezicht, type vrienden, alcohol/drugsgebruik en verantwoordelijkheid nemen voor gedrag.



Verbeterpunten

De Inspecties achten het noodzakelijk dat Halt cluster Zuid op een aantal punten verbeteringen doorvoert. De oorzaak van een aantal van deze verbeterpunten is de recente reorganisatie van Halt naar één landelijke organisatie. De Inspecties zijn zich ervan bewust dat Halt tot voor kort uit zeventien organisaties bestond en het opstellen en uitdragen van landelijk beleid en het uniformeren van processen tijd kost. De Inspecties onderstrepen dat het noodzakelijk is hier aandacht aan te blijven besteden.

Ten aanzien van de rechtspositie van jongeren dient de informatievoorziening te verbeteren. Halt-medewerkers informeren jongeren en ouders onvoldoende over hun rechten wanneer zij starten met de Halt-afdoening. Zij weten bijvoorbeeld niet dat zij recht hebben op inzage in hun dossier en Halt-medewerkers informeren hen vaak pas in het eindgesprek over de mogelijkheid tot het indienen van een klacht.

De Inspecties zijn over het algemeen positief over de uitvoering van de Halt-afdoening. Er zijn op dit aspect ook een aantal verbeterpunten. Hoewel de Inspecties het belang van professionele ruimte voor de Halt-medewerkers onderkennen, vinden de Inspecties het voor de uniformiteit en kwaliteit belangrijk dat er een bepaalde mate van controle is op de inhoudelijke invulling van de uitvoering. De teammanagers doen dit wel maar voornamelijk reactief. Ook tussen Halt-medewerkers is deze inhoudelijke controle er onvoldoende. Collega's voeren collegiale toetsing in een aantal teams in vaste koppels uit. Intervisie of casuïstiekbespreking vindt niet plaats. Het actief bespreken van de kwaliteit draagt eraan bij dat medewerkers zich bewust zijn van het eigen handelen en van elkaar kunnen leren. Een tweede verbeterpunt betreft de tijdigheid. In 2014 vond slechts in 67,6 procent van de gevallen het startgesprek binnen dertig dagen na ontvangst plaats, terwijl de norm 80 procent is.

Wat betreft het criterium screening en doorverwijzing voldoet Halt cluster Zuid beperkt aan de verwachtingen van de Inspecties. De overdracht van jongeren aan middels een zorgverwijzing of zorgmelding verdient verbetering. Hoewel Halt-medewerkers vaak wel contact opnemen voordat ze een zorgverwijzing of -melding doen, verifiëren zij onvoldoende of de overdracht geslaagd is. Halt is niet in alle provincies aangesloten op de Verwijsindex Risicojongeren. Halt kan hierdoor geen gebruik maken van de wettelijke meldingsbevoegdheid en niet voldoen aan het niet-vrijblijvende meldrecht. Hierdoor ontbreekt aansluiting met andere professionals in het sociale en justitiële domein.

Op het aspect veiligheid voldoet Halt cluster Zuid beperkt aan de verwachtingen van de Inspecties. Er zijn meerdere verbeterpunten. Halt cluster Zuid beschikt niet over een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E), waarin wordt beoordeeld waar er risico's zijn voor jongeren of medewerkers. Er is geen (landelijk) veiligheidsbeleid en geen nazorgbeleid ten aanzien van incidenten en calamiteiten.³ De werkplaatsen waar jongeren hun werkopdracht uitvoeren, worden uitsluitend gezien en gecontroleerd door Halt-medewerkers. Er is geen extra controle door bijvoorbeeld de teammanager op de veiligheid en de manier waarop het toezicht op de jongere door de werkplaats is ingevuld. Tot slot is er geen incidentenregistratie.

³ Halt geeft in de wederhoorreactie aan dat de uitvoering van de RI&E in het eerste kwartaal van 2015 start. Aan de hand van de aanbevelingen uit de RI&E ontwikkelt Halt in 2015 het landelijk veiligheidsbeleid, inclusief incidentenprotocol, een incidentenregistratiesysteem en nazorgbeleid.



Ook wat betreft de organisatieaspecten zijn er verbeterpunten. Hoewel de Inspecties geen signalen hebben dat er problemen zijn rond het integer gedrag van Halt-medewerkers, voldoet Halt cluster Zuid beperkt op het criterium integriteit. Het ontbreekt Halt aan een gedragscode en integriteitsbeleid. Hoewel Halt hier aan werkt, zijn er op het moment nog geen vertrouwenspersonen in de organisatie aanwezig. De informatie die jongeren door middel van evaluaties leveren, wordt nog onvoldoende gebruikt om de kwaliteit van de Halt-afdoening te verbeteren. Halt heeft geen vastgelegde communicatiestructuur en een aantal medewerkers heeft in 2013 geen functioneringsgesprek gehad.

Bovenstaande verbeterpunten resulteren in de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan Halt cluster Zuid

Rechtspositie

- 1 Informeer jongeren en hun ouders bij de start van de Halt-afdoening over hun rechten en plichten.

Zorg en straf

- 2 Zorg dat in ieder geval 80 procent van de startgesprekken binnen dertig dagen na ontvangst van de verwijzing plaatsvinden.
- 3 Organiseer een intensievere vorm van professionele controle op de inhoud van de Halt-afdoening.
- 4 Zorg dat altijd vier weken na een zorgverwijzing een follow-up contact plaatsvindt.
- 5 Sluit in alle provincies aan op de Verwijsindex Risicjongeren.
- 6 Laat steeds andere collega's bij elkaar collegiale toetsing uitvoeren.

Veiligheid

- 7 Stel een RI&E op om de risico's rond de uitvoering van de Halt-afdoening te inventariseren en vervolgens aan te pakken. Besteed hierin onder andere aandacht aan de veiligheid rond gesprekken met jongeren.
- 8 Organiseer dat (steekproefsgewijs) controle plaatsvindt op de veiligheid van en het toezicht door werkplekken.
- 9 Registreer incidenten en gebruik deze incidentenregistratie om te leren.

Organisatie

- 10 Houd jaarlijks functioneringsgesprekken met alle medewerkers.
- 11 Zet de communicatiestructuur van Halt cluster Zuid op papier.
- 12 Stel een gedragscode en integriteitsbeleid op en communiceer deze actief met medewerkers.
- 13 Verzamel de informatie vanuit de evaluaties die jongeren invullen en zorg dat teams hiervan kunnen leren.

Aandachtspunten

De Inspecties zien naast de bovenstaande verbeterpunten op een aantal punten ruimte om de kwaliteit van de taakuitvoering naar een hoger niveau te kunnen tillen. Ten eerste geven meerdere respondenten aan dat de leeropdracht voor jongeren op havo- en vwo-niveau onvoldoende aansluit, waardoor een aantal jongeren minder tijd besteedt aan de Halt-afdoening dan ze opgelegd krijgen. Ten tweede is er verdere verbetering mogelijk van de communicatie met verwijzers. Dit betreft zowel het vergroten van de kennis van de verwijzer over welke jongeren zij wel en niet naar Halt kunnen verwijzen, als het door Halt melden aan de verwijzers wanneer de



Halt-afdoening start en het uitvoeriger informeren van verwijzers hoe de Halt-afdoening is verlopen. Tot slot bestaan er verschillen in de manier waarop binnen de teams van het cluster organisatieprocessen georganiseerd zijn zoals collegiale toetsing en het informeren van verwijzers. Deze verdienen meer uniformering.



1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie VenJ) houdt toezicht op het terrein van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). De Inspectie VenJ onderzoekt of organisaties die op dit terrein werkzaam zijn hun werk op de juiste manier uitvoeren. Op grond van haar bevindingen doet de Inspectie VenJ aanbevelingen aan betrokken organisaties, de minister dan wel de staatssecretaris van VenJ, signaleert risico's en draagt bij aan het leervermogen van organisaties. Zo draagt de Inspectie VenJ bij aan een veilige samenleving.

Er zijn in Nederland verschillende organisaties die een rol spelen in de ten uitvoer legging van opgelegde straffen. Eén van de taken van de Inspectie VenJ is het houden van toezicht op dit deel van de strafrechtketen: de sanctietoepassing. Het doel van het toezicht is om de effectiviteit en de kwaliteit van de sanctietoepassing te verbeteren.

De Inspectie Jeugdzorg (hierna: de IJZ) ziet toe op de kwaliteit van de jeugdhulp. De IJZ 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 IJZ draagt er met haar toezicht aan 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 VenJ en de IJZ (hierna Inspecties) beoordelen onder meer het functioneren van Halt. Onderwerp van dit toezicht is de Halt-afdoening: Halt voert de Halt-afdoening uit in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Daarnaast heeft Halt een rol in het signaleren van zorgsignalen bij jongeren.

De doorlichting van Halt cluster Zuid is het eerste onderzoek dat de Inspecties bij Halt uitvoeren. De doorlichting dient twee doelen. Allereerst beoordelen de Inspecties de kwaliteit van de Halt-afdoening. Daarnaast kunnen naar aanleiding van dit onderzoek aandachtspunten voor nader toezicht vanuit (een van) de Inspecties zichtbaar worden.



1.2 Objectbeschrijving

Halt voert zowel preventieactiviteiten uit zoals het geven van voorlichtingen op scholen, als de Halt-afdoening. Wat betreft de Halt-afdoening is Halt een rechtspersoon met een wettelijk taak en krijgt zij financiering van het ministerie van VenJ. Voor de preventieactiviteiten moet Halt zelf voorzien in inkomsten. Halt voert de Halt-afdoening uit ter voorkoming, bestrijding en bestrafing van jeugdcriminaliteit, waardoor Halt een bijdrage levert aan een veilige en leefbare samenleving. In juridisch opzicht is de Halt-afdoening een voorwaardelijk sepot en zelf dus geen sanctie maar een vrijwillig alternatief om een sanctie te voorkomen.

De Halt-afdoening bedraagt maximaal twintig uur en bestaat uit een gesprek met de jongere en diens ouders, het aanbieden van excuses, eventueel het vergoeden van schade, het maken van één of meerdere leeropdrachten en soms het uitvoeren van een werkstraf. Indien de Halt-afdoening niet succesvol wordt doorlopen, voldoet de jongere daarmee niet aan de voorwaarden voor het sepot en wordt het proces-verbaal alsnog aan het Openbaar Ministerie toegezonden.

Tot 1 januari 2013 waren er zeventien Halt-organisaties. Deze zijn gefuseerd tot één landelijke organisatie met vestigingen in het hele land. Halt bestaat uit vier clusters, die in totaal bestaan uit vijftien teams. Cluster Zuid bestaat uit vier teams:

- team Limburg
- team Eindhoven
- team Tilburg-'s-Hertogenbosch
- team Zeeland/West-Brabant

Halt staat onder leiding van de landelijke directeur/bestuurder. Per cluster is er een regiomanager aangesteld voor de dagelijkse leiding. Per team is er een teammanager. Elke teammanager is verantwoordelijk voor een team van Halt-medewerkers en administratief medewerkers. De teams in cluster Zuid bestaan uit tien tot veertien Halt-medewerkers.

1.3 Doel- en probleemstelling

Het doel van deze doorlichting is om te beoordelen of de kwaliteit van de uitvoering van de Halt-afdoening door Halt cluster Zuid voldoende is. Naar aanleiding hiervan kunnen de Inspecties aanbevelingen doen die een bijdrage leveren aan het verbeteren van de taakuitvoering van de organisatie. De centrale onderzoeksvraag van deze doorlichting luidt als volgt:

‘In hoeverre voldoet Halt cluster Zuid bij het uitvoeren van de Halt-afdoening aan de voor Halt geldende wet- en regelgeving en vastgesteld beleid, en wat is de kwaliteit van de uitvoering?’

De kwaliteit is deels afhankelijk van de mate waarin de taakuitvoering voldoet aan wet- en regelgeving en beleid. Kwaliteit leveren is echter meer dan het opvolgen van regels. Ook de wijze waarop Halt-medewerkers invulling geven aan de regels is belangrijk, zoals de wijze waarop zij omgaan met jongeren. In welke mate dit gebeurt, bepalen de betrokken inspecteurs aan de hand van een hiervoor door de Inspecties ontwikkeld toetsingskader⁴.

⁴ Zie voor het volledige toetsingskader de website van de Inspectie VenJ en de IJZ (www.ivenj.nl en www.inspectiejeugdzorg.nl).



De onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

In welke mate voldoet de wijze waarop Halt cluster Zuid haar taken uitvoert aan de gestelde normen en verwachtingen op het gebied van de volgende aspecten en levert Halt cluster Zuid kwaliteit op deze aspecten:

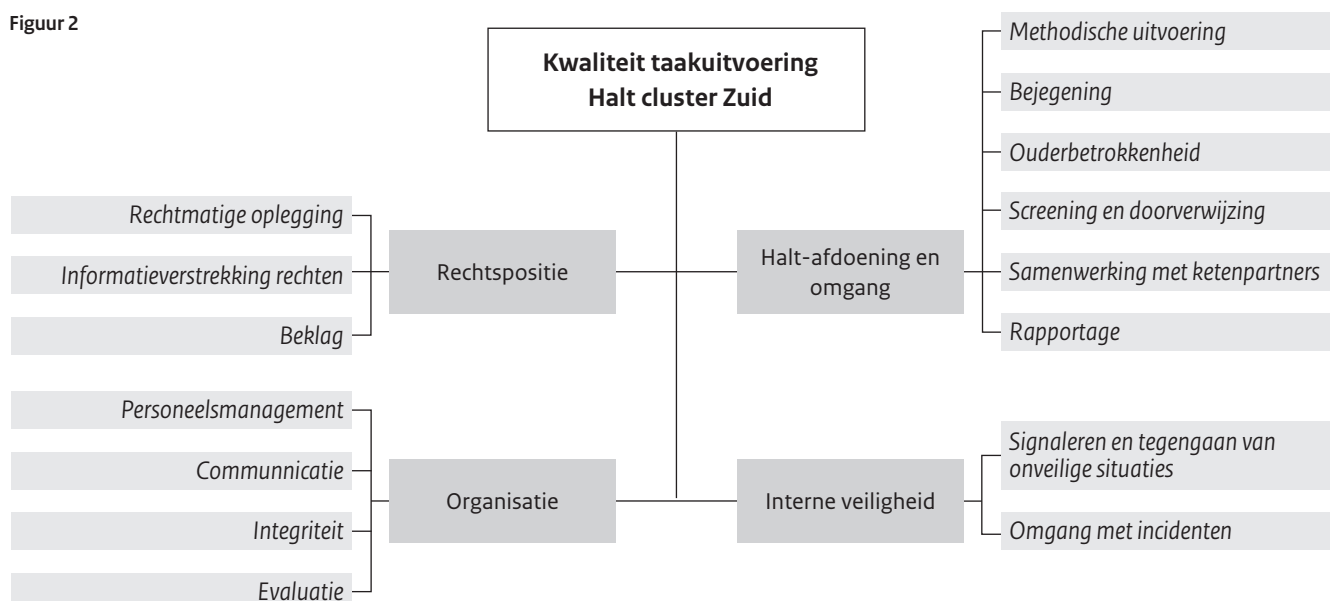
1. de rechtspositie van jongeren;
2. de uitvoering van de Halt-afdoening en de omgang met de jongere;
3. de interne veiligheid;
4. de organisatieaspecten.

Het aspect rechtspositie focust op de vraag of de (minimale) rechten, vastgelegd in (inter) nationale wet- en regelgeving, van jongeren worden gewaarborgd. Het aspect Halt-afdoening omvat de verschillende criteria die er aan bijdragen dat de Halt-afdoening zodanig wordt uitgevoerd, dat zij een maximaal verwacht positief effect op de jongere heeft en daarnaast een eventuele zorgbehoefte bij een jongere wordt gesignaleerd. Tot het aspect omgang met jongeren behoren toetsingscriteria die betrekking hebben op de kwaliteit van de omgang met, en de bejegening van jongeren. Het aspect interne veiligheid doelt op de fysieke veiligheid van jongeren en van medewerkers van Halt. Hoewel de Inspecties niet tot taak hebben om de bedrijfsvoering en het organisatorisch functioneren van Halt door te lichten, zijn er aspecten van de organisatie die zo'n direct effect hebben op de kwaliteit van het primaire proces dat ze bij een doorlichting niet buiten beschouwing kunnen blijven. Deze zijn beoordeeld onder de organisatieaspecten.

Toetsingskader

Voor de doorlichtingen van Halt hebben de Inspecties het 'Toetsingskader Halt' opgesteld. Het toetsingskader is gebaseerd op nationale en internationale wet- en regelgeving, uitvoeringsbeleid en verwachtingen die de Inspecties hebben geformuleerd op basis van hun onderzoekservaring. Deze zijn opgesplitst naar de eerder genoemde aspecten. De aspecten zijn vervolgens opgedeeld naar criteria, welke zijn geoperationaliseerd in normen en verwachtingen. Deze normen en verwachtingen zijn voorgelegd aan Halt en de beleidsafdeling van het Ministerie van Veiligheid en Justitie die zich bezighoudt met Halt. De Inspecties passen het toetsingskader periodiek aan ontwikkelingen in regelgeving en uitvoeringsbeleid aan.

Figuur 2





Het toetsingskader Halt laat zien op basis van welke criteria de Inspecties hun oordeel vellen over het functioneren van Halt. Figuur 2 geeft deze aspecten en criteria weer.

De Inspecties toetsen hun bevindingen aan de criteria uit het toetsingskader. De Inspecties komen bij ieder criterium tot een integraal oordeel dat is samengesteld op basis van een weging van de dimensies uitvoering, beleid en check op de uitvoering. Bij de dimensie uitvoering stellen de Inspecties vast in hoeverre de uitvoering voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Bij de dimensie beleid bezien de Inspecties of de organisatie ten aanzien van het te toetsen criterium (vastgelegd) beleid beschikbaar heeft dat voldoet aan geldende wet- en regelgeving. Bij de dimensie check op uitvoering gaan de Inspecties na in hoeverre de organisatie borgt dat de uitvoering geschiedt conform de eisen.

De Inspecties geven hun oordeel per criterium schematisch weer in de volgende vier waarden: voldoet niet aan de relevante normen en verwachtingen (**rood**), voldoet in beperkte mate aan de relevante normen en verwachtingen (**oranje**), voldoet overwegend maar niet volledig aan de relevante normen en verwachtingen (**lichtgroen**) en voldoet geheel aan de relevante normen en verwachtingen (**donkergroen**). In het oordeel maken de Inspecties onderscheid tussen verbeterpunten en aandachtspunten. Bij een verbeterpunt voldoet Halt niet aan de door de Inspecties gestelde normen. Daarnaast benoemen de Inspecties aandachtspunten. Dit doen zij wanneer Halt wel aan de norm voldoet maar het mogelijk is de kwaliteit nog naar een hoger niveau te tillen.

Daar waar nodig doen de Inspecties aanbevelingen. Tenzij anders is aangegeven, zijn deze aanbevelingen aan Halt cluster Zuid gericht.

Op basis van de oordelen op de verschillende criteria binnen een aspect, beoordelen de Inspecties op basis van een professionele weging het aspect als geheel. Dit betreft geen optelsom; het onvoldoende presteren op een enkel criterium, kan er toe leiden dat de Inspecties kritisch oordelen over het aspect als geheel.

1.4 Onderzoeksaanpak

Methoden

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag hanteren de Inspecties verschillende onderzoeksmethoden.

Om zicht te krijgen op het beleid van de organisatie en de wijze waarop de organisatie de uitvoering daarvan borgt, bekijken de Inspecties verschillende documenten die zij voorafgaand aan de doorlichting opgevraagd hebben. Het gaat dan om jaarplannen, jaarverslagen, samenwerkingsconvenanten en cijfers over het aantal ingeschreven zaken. In bijlage II zijn alle schriftelijke bronnen opgesomd die de Inspecties voor dit onderzoek hebben gebruikt.

Naast de opgevraagde documenten zien de Inspecties digitale dossiers van jongeren in. De Inspecties bekeken voor dit onderzoek negenentwintig jongerendossiers: tien dossiers die negatief zijn afgerond, negen dossier waarin een zorgmelding is gedaan en tien dossiers die positief zijn afgerond zonder zorgmelding. Daarnaast bekeken de Inspecties tijdens het onderzoek fysieke dossiers. Het doel van het dossieronderzoek is om een indruk te krijgen van de



werkwijze van de organisatie en de registratie door medewerkers⁵. De Inspecties bepaalden zelf welke dossiers zij inzagen.

De Inspecties houden tevens gesprekken met verschillende medewerkers binnen de organisatie. Het betreft medewerkers op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Doel van deze gesprekken is het in kaart brengen van de taakuitvoering. In bijlage III is het inspectieprogramma opgenomen. Daarnaast voeren de Inspecties gesprekken met jongeren over hun ervaringen en opvattingen. Voor deze doorlichting is met zeven jongeren gesproken. De Inspecties hebben zelf bepaald met welke jongeren zij gesprekken voerden. Bij drie gesprekken waren tevens ouders aanwezig. Tot slot voeren de Inspecties gesprekken met verwijzers. In totaal voerden de Inspecties voor deze doorlichting zesenvestig telefonische interviews met hen uit: zesentwintig met leerplichtambtenaren, twaalf met agenten en acht met medewerkers van gemeenten.

Tijdsbestek

De Inspecties hebben de doorlichting op 5 augustus 2014 formeel aangekondigd. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 14 oktober 2014 tot en met 3 december 2014. In deze periode werden de gesprekken met medewerkers van Halt cluster Zuid en verwijzers gehouden, evenals de gesprekken met jongeren en ouders.

Het concept-inspectierapport is op 16 januari 2015 voor wederhoor aangeboden aan de directeur van Halt. Het hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie en de hoofdinspecteur van IJZ hebben op 6 maart 2015 het rapport aangeboden aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

1.5 Leeswijzer

De hoofdstukken behandelen de deelvragen zoals geformuleerd in paragraaf 1.3. In hoofdstuk 2 staat de rechtspositie van jongeren centraal. In hoofdstuk 3 komt de methodische uitvoering van de Halt-afdoening aan bod, evenals de omgang met de jongeren. Hoofdstuk 4 behandelt de veiligheid en hoofdstuk 5 tot slot de organisatieaspecten.

⁵ De selectie van dossiers beoogt geen representatieve steekproef te zijn.



2

Rechtspositie van de jongeren

In dit hoofdstuk beoordelen de Inspecties het aspect rechtspositie van jongeren. Om hier een oordeel over te kunnen geven, schetsen de Inspecties eerst hun bevindingen op de achtereenvolgende criteria: rechtmatige oplegging, rechten van de jongeren en beklag. Het hoofdstuk sluit af met conclusies en oordelen op de getoetste criteria.

2.1 Bevindingen

2.1.1 Rechtmatige oplegging

De oplegging van de Halt-afdoening dient rechtmatig te zijn. Dit betekent zowel dat jongeren die in aanmerking komen voor de Halt-afdoening deze mogelijkheid geboden wordt, als dat jongeren die naar Halt worden doorverwezen onder de geëigende doelgroep vallen.

Check rechtmatigheid

De Halt-waardigheid wordt bepaald aan de hand van de criteria uit het 'Besluit aanwijzing Halt-feiten' en de 'Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt'. Hierin is onder andere vastgelegd voor welke strafbare feiten (overtredingen en misdrijven) een jongere naar Halt kan worden doorverwezen. Jongeren kunnen eenmaal voor een strafbaar feit en eenmaal voor een leerplichtzaak naar Halt worden verwezen. Halt cluster Zuid controleert bij de binnenkomst van zaken de Halt-waardigheid. De wijze waarop dit gebeurt, verschilt per team. In team Limburg gebeurt dit door medewerkers van de administratie, die eventueel een Halt-medewerker consulteren over de Halt-waardigheid. De andere teams in cluster Zuid beschikken over een screeningsteam dat bestaat uit Halt-medewerkers. Indien Halt de zaak niet Halt-waardig vindt, neemt Halt de zaak niet in behandeling en stuurt deze terug aan de verwijzer. Halt geeft aan dat de werkwijze voor het screenen van zaken gelijk wordt getrokken: in de gehele Halt-organisatie zal de administratie deze taak op zich nemen.



Discretionaire bevoegdheid Openbaar Ministerie (OM)

De politie kan jongeren direct naar Halt doorverwijzen als de jongere een overtreding heeft gepleegd. Bij misdrijven verwijst de politie de jongere via de selectietafel van ZSM⁶ naar Halt. Bij het niet voldoen aan de Halt-criteria heeft de officier van justitie (OvJ) de bevoegdheid om via ZSM naar Halt te verwijzen. De OvJ maakt dan gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid.

2.1.2 Informatieverstrekking rechten

Jongeren en hun ouders dienen op de hoogte te zijn van hun rechten en plichten. Halt cluster Zuid informeert hen op verschillende manieren. Voor de start van de Halt-afdoening stuurt de Halt-medewerker de jongere en ouder(s) een informatieve brief met een folder over Halt. In deze folder staat algemene informatie over de Halt-afdoening: waarom deze wordt opgelegd, waaruit de afdoening kan bestaan en wanneer deze klaar is. Ook is aangegeven hoe de Halt-medewerker omgaat met de privacy van de jongere en in welke gevallen informatie de Halt-medewerker informatie deelt met andere organisaties, zoals de politie en de Raad voor de Kinderbescherming. In de folder staat geen informatie over de klachtafhandeling en de mogelijkheid tot inzage in het dossier.⁷ De folders zijn beschikbaar in het Nederlands, Engels en Arabisch. Halt-medewerkers in de grensstreek geven aan Duitstalige en Franstalige folders te missen.

Vervolgens legt de Halt-medewerker in het startgesprek aan de jongere uit waar hij zich gedurende de Halt-afdoening aan moet houden en wat het gevolg is van het niet nakomen van de afspraken. In het werkproces van de Halt-afdoening is opgenomen dat de Halt-medewerker tijdens dit moment het recht op het indienen van een klacht of inzage in het eigen dossier noemt, in de praktijk gebeurt dit niet. Tijdens het eindgesprek, als de Halt-afdoening wordt geëvalueerd, noemt de Halt-medewerker dit in veel gevallen wel.

2.1.3 Beklag

Jongeren hebben het recht een klacht in te dienen. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven informeert Halt cluster Zuid jongeren aan het begin van de Halt-afdoening niet over de mogelijkheid hiertoe. Jongeren worden hierover wel in het eindgesprek geïnformeerd.

Halt beschikt over een landelijke klachtenregeling en een klachtencommissie. Deze heeft een gestandaardiseerde werkwijze. Wanneer een jongere of ouder een klacht indient, komt de klacht in eerste instantie bij de medewerker of teammanager terecht. Vervolgens is er telefonisch of persoonlijk contact om over de situatie te praten. Als de jongere of de ouder(s) dat niet afdoende acht, bestaat voor hen de mogelijkheid om de klacht in te dienen bij de klachtencommissie.

Het gebeurt zelden dat jongeren of ouders een klacht indienen bij Halt. In 2013 heeft de landelijke klachtencommissie van Halt één zaak behandeld. Deze zaak was niet in cluster Zuid. In 2014 zijn geen klachten ingediend bij de landelijke klachtencommissie van Halt.

⁶ ZSM staat voor Zo snel, slim, selectief, simpel en samenlevingsgericht mogelijk een beslissing nemen over de afdoening van veel voorkomende criminaliteit. In de ZSM-werkwijze beslissen politie, OM en ketenpartners zo spoedig mogelijk over het afdoeningstraject. Waar mogelijk wordt direct een afdoeningsbeslissing genomen.

⁷ Is de betrokkene jonger dan zestien jaar, dan moet het verzoek om inzage door de wettelijk vertegenwoordiger (bijvoorbeeld een ouder) worden gedaan. Ouders of verzorgers met ouderlijk gezag hebben inzage in gegevens van hun minderjarige kinderen.



2.2 Conclusies, oordelen en aanbevelingen

Halt cluster Zuid voldoet niet aan de verwachtingen van de Inspecties wat betreft de informatieverstrekking over de rechten van de jongeren. Het criterium beklag voldoet overwegend en wat betreft de rechtmatige oplegging voldoet Halt cluster Zuid volledig.

Verbeterpunten

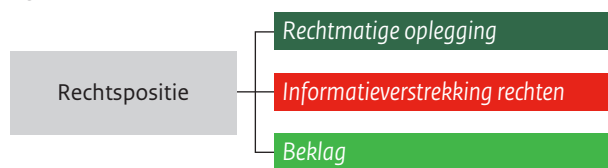
De informatieverstrekking vanuit Halt cluster Zuid over de rechtspositie aan jongeren en hun ouders is een verbeterpunt. Hoewel er een systeem is voor het behandelen van klachten, informeren Halt-medewerker jongeren en hun ouders hier niet standaard over aan het begin van de afdoening. Volgens het werkproces van Halt zou dit wel moeten. Ook vertellen zij hun niet dat zij recht hebben op inzage van het dossier van de jongere.

Aanbevelingen

- Informeer jongeren en hun ouders bij de start van de Halt-afdoening over hun rechten en plichten.

Onderstaand figuur geeft de oordelen op de criteria van het aspect rechtspositie schematisch weer.

Figuur 3





3

De uitvoering van de Halt-afdoening

In dit hoofdstuk beoordelen de Inspecties de aspecten uitvoering van de Halt-afdoening en omgang met jongeren. Om hier een oordeel over te kunnen geven, schetsen de Inspecties eerst hun bevindingen op de criteria: methodische uitvoering, bejegening, ouderbetrokkenheid, screening en doorverwijzing, samenwerking met ketenpartners en rapportage. Het hoofdstuk sluit af met conclusies en oordelen op de getoetste criteria en aspecten.

3.1 Bevindingen

3.1.1 Methodische uitvoering

Opstellen strafvoorstel

Halt-medewerkers stellen op basis van de Halt-verwijzing een strafvoorstel op. In de 'Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt' is aangegeven hoe de hoogte van de strafmaat wordt bepaald. De hoogte van het aantal uren in het strafvoorstel is afhankelijk van de leeftijd van de jongere, het gepleegde delict, de hoogte van het schadebedrag en of de jongere al eerder een delict heeft gepleegd (recidive). Tijdens het startgesprek wordt het strafvoorstel met de jongere besproken en ondertekent de jongere het strafvoorstel. Wanneer de jongere dit niet doet, wordt de Halt-afdoening teruggestuurd naar de verwijzer. Het strafvoorstel bestaat in ieder geval uit een startgesprek en een leeropdracht⁸. Alle Halt-afdoeningen waarin een slachtoffer is aan te wijzen, bevatten verplicht het aanbieden van excuses. Met uitzondering van de Halt-afdoening 'verkort vuurwerk' is er daarnaast een eindgesprek met de jongere. De Halt-afdoening kan verder bestaan uit een vervolgesprek, het vergoeden van de veroorzaakte schade en een werkopdracht. Uit de dossiers die de Inspecties hebben onderzocht, blijkt dat de jongeren de vereiste onderdelen aangeboden krijgen.

Halt-medewerkers hebben de mogelijkheid om van het standaard strafvoorstel af te wijken. Zo geven sommige Halt-medewerkers aan de jongere geen excuses te laten aanbieden als de jongere de excuses puur instrumenteel zou aanbieden. Andere medewerkers geven aan een lichter

⁸ In het geval van de Halt-afdoening 'verkort vuurwerk' kan de jongere in plaats van de leeropdracht een werkopdracht uitvoeren.



strafvoorstel op te stellen, als de verwijzing langere tijd na het verhoor bij Halt binnen is gekomen. De Halt-medewerkers beargumenteren het afwijken in het dossier van de jongere.

De teammanagers beschikken over overzichten, waarin zij onder andere kunnen zien uit welke onderdelen de strafvoorstellen bestaan die jongeren krijgen aangeboden. De teammanager bevrage Halt-medewerkers wanneer een Halt-medewerker bijvoorbeeld een bepaald onderdeel vaak niet opneemt in het strafvoorstel.

Uitvoeren strafvoorstel

De Halt-afdoening wordt uitgevoerd volgens het opgestelde strafvoorstel. Halt heeft in werkprocesbeschrijving vastgelegd hoe Halt-medewerkers de Halt-afdoening dienen uit te voeren. Het digitale cliëntregistratiesysteem waarin Halt de voortgang van Halt-afdoeningen bijhoudt, Aurah, dwingt de Halt-medewerkers zich aan deze instructies te houden.

Halt beschikt over verschillende leer- en werkopdrachten voor jongeren. De leeropdrachten zijn aangepast aan het type overtreding en het niveau van de jongere. Meerdere respondenten geven aan dat de leeropdrachten voor met name havo- en vwo-leerlingen in sommige gevallen beperkt aansluiten. Jongeren op havo- en vwo-niveau vinden de leeropdrachten makkelijk en hebben daardoor minder tijd nodig om de opdrachten te maken, dan het aantal uren dat daarvoor staat. Hierdoor halen zij niet het aantal uren uit het strafvoorstel.

Een belangrijk onderdeel van de Halt-afdoening is het aanbieden van het excuus. Jongeren bieden aan de oorspronkelijke benadeelde hun excuses aan. Wanneer dit niet mogelijk is, gebeurt dit aan een vervangende benadeelde of de ouders van de jongere. Ook kan de Halt-medewerker ervoor kiezen dat de jongere een excuusverslag opstelt, wanneer de jongere al excuses heeft aangeboden aan het slachtoffer. In de meeste gevallen begeleiden de ouders de jongere bij het aanbieden van excuses. Als dat niet mogelijk is gaat de Halt-medewerker met de jongere mee. De Halt-medewerker vraagt vervolgens bij het slachtoffer na of de jongere zijn of haar excuses daadwerkelijk heeft aangeboden.

In het vervolgesprek en het eindgesprek staan het aanbieden van excuses, de gemaakte leeropdrachten en eventueel de schaderegeling centraal. De Halt-medewerker neemt samen met de jongere de antwoorden van de leeropdrachten door.

In paragraaf 4.1 staat meer informatie over de organisatie rond de werkopdracht en de afspraken die Halt-medewerkers maken met werkplaatsen.

Waarschuwingen

Wanneer een jongere zich niet aan de afspraken houdt, geeft de Halt-medewerker mondeling een officiële waarschuwing aan de jongere. Dit wordt vervolgens schriftelijk bevestigd. Jongeren worden eenmaal gewaarschuwd. Bij herhaling van het niet nakomen van afspraken eindigt de Halt-afdoening en stuurt de Halt-medewerker de zaak terug naar de verwijzer. De meeste Halt-afdoeningen worden positief afgerond: in cluster Zuid in 2013 90,1 procent en in 2014 91,6 procent.

Tijdigheid

De Halt-afdoening heeft onder andere tot doel om jongeren te behoeden voor het verder afglijden naar crimineel gedrag. Om die reden is het van belang dat een Halt-verwijzing snel volgt op het gedrag van de jongere, zodat de jongere direct de gevolgen ervaart en kan leren van zijn gedrag.



De Halt-verwijzing dient zeven kalenderdagen na verhoor door politie of leerplichtambtenaar bij Halt aangeleverd te zijn. Het verschilt per regio en per aanleverwijze of Halt cluster Zuid de verwijzingen tijdig ontvangt. Zowel Halt-medewerkers als verwijzers vanuit de politie geven aan dat met name wanneer een verwijzing via ZSM wordt aangeleverd, dit vanwege meer processtapen en het doorsturen van het dossier langer duurt.

Halt stelt zichzelf de norm dat het telefonisch voorgesprek met de ouder(s) van de jongere uiterlijk vier kalenderdagen na ontvangst van de verwijzing dient plaats te vinden. Volgens de 'Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt' dient de Halt-medewerker het startgesprek binnen dertig dagen na ontvangst te voeren. Om de tijdigheid van Halt-afdoeningen in de gaten te houden, is op het voorblad van het dossier aangegeven wanneer Halt-medewerkers bijvoorbeeld het telefonisch voorgesprek en het eerste gesprek moeten verrichten. Dit voorblad inclusief deadlines wordt in Limburg gebruikt, in de rest van het cluster gebeurt dit nog niet altijd.

Over de eerste vier maanden van 2014 is de tijdigheid van het startgesprek in cluster Zuid laag: slechts in 56,6 procent van de gevallen was dit binnen dertig dagen na ontvangst gevoerd, terwijl de norm is dat 80 procent binnen dertig dagen moet zijn gevoerd.⁹ De teams verschillen hier onderling sterk in. In Eindhoven was dit percentage gedurende dezelfde periode 82,7 procent. Teams geven aan dat een hogere instroom ervoor zorgt dat ze de norm niet halen.

Verwijzers hebben doorgaans geen idee of de afdoening tijdig start, omdat zij niet gemeld krijgen wanneer dit gebeurt. Wel zijn ze op de hoogte van het moment dat de Halt-afdoening is afgerond. De meeste verwijzers geven aan dat zij tevreden zijn over de termijn waarbinnen de Halt-afdoening is afgerond.

Check op de uitvoering

Teammanagers sturen op de tijdigheid van zaken. Halt-medewerkers ontvangen per kwartaal een overzicht met hun doorlooptijden. Daarnaast is de doorlooptijd onderwerp van het teamoverleg en het werkoverleg (zie ook paragraaf 5.1.2).

Het werkoverleg is een één-op-één overleg tussen de Halt-medewerker en teammanager waarin met name de tijdigheid van de Halt-zaken en de kwantitatieve caseload besproken wordt. De teammanager stuurt hier minder op de kwalitatieve uitvoering op casusniveau, tenzij bijvoorbeeld een jongere of ouder een klacht heeft of wanneer een zorgmelding wordt overwogen. En Halt-medewerkers kunnen zelf het initiatief nemen om bepaalde cases inhoudelijk met de teammanager te bespreken. Er is verder geen controle door de teammanager op de inhoudelijke uitvoering van de Halt-afdoening. Ook in het teamoverleg spreken de Halt-medewerkers in principe niet over de inhoud van hun cases. Er zijn weinig tot geen negatieve signalen over de kwaliteit van de Halt-medewerker vanuit jongeren of ouders.

Halt-medewerkers overleggen onderling over de inhoudelijke invulling van de Halt-afdoening. De werkwijze hiervoor is per regio verschillend: zo zijn er in Limburg en Tilburg-'s-Hertogenbosch vaste collega's, die elkaar opzoeken indien ze inhoudelijke vragen hebben. Halt-medewerkers hebben het daarnaast terloops met hun collega's over hun ervaringen met de

⁹ Halt geeft in de wederhoorreactie aan dat over heel 2014 in 67,6 procent van de gevallen het startgesprek binnen dertig dagen plaatsvindt.



omgang met jongeren wanneer zij op dezelfde locatie als collega's werken. Door de invoering van het nieuwe werken zij echter steeds vaker op verschillende locaties.

Op een aantal afgeronde Halt-afdoeningen vindt collegiale toetsing plaats (zie paragraaf 3.1.6).

Ten tijde van de doorlichting zijn er nergens in het cluster consequent intervisiebijeenkomsten, waar medewerkers casuïstiek bespreken en van elkaar leren. Het is de bedoeling dat in 2015 in alle teams weer intervisiebijeenkomsten zullen zijn. Halt-medewerkers geven aan hier behoefte aan te hebben.

3.1.2 Omgang met de jongere

In de pedagogische visie van Halt is aangegeven dat Halt met jongeren in gesprek gaat over wat zij nodig hebben om op positieve wijze deel te kunnen nemen aan de samenleving. Halt wil jongeren leren inzien wat de gevolgen zijn van hun handelen en de jongeren en ouders hiervoor verantwoordelijkheid laten nemen.

Halt-medewerkers streven naar een pedagogische omgang met de jongeren. Ze geven aan met jongeren in gesprek te gaan en zich niet autoritair op te stellen. De Halt-medewerkers zien het als hun taak om positieve zaken te benoemen en eerlijkheid van de jongere te belonen. Halt-medewerkers laten de jongeren leren door vragen te stellen waardoor de jongeren inzicht krijgen in hun handelen. De door de Inspecties gesproken jongeren zijn tevreden over de wijze waarop Halt-medewerkers met hen omgaan: zij geven aan dat Halt-medewerkers hen op een begrijpelijke en respectvolle manier benaderen maar het niet schuwen om de jongeren te confronteren met hun gedrag.

Nagenoeg alle Halt-medewerkers zijn ingeschreven in het kwaliteitsregister jeugdzorg en voldoen daarmee aan het competentieprofiel jeugdzorgwerker. Er is geen (landelijk) vastgelegd inwerktraject maar Halt-medewerkers geven aan bij hun aanstelling een basistraining in de omgang met jongeren gehad te hebben. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven hebben Halt-medewerkers het terloops met hun collega's over hun ervaringen met de omgang met jongeren maar is er geen intervisie of casuïstiekbespreking.

De stijl van gespreksvoering kan daarnaast aan de orde komen in de clusterbijeenkomsten (driemaal per jaar) en werkoverleggen. De Halt-medewerkers geven aan gaandeweg een eigen manier van gespreksvoering te ontwikkelen.

3.1.3 Ouderbetrokkenheid

In de pedagogische visie van Halt staat omschreven dat ouders een sleutelrol hebben in de ontwikkeling van jongeren. Het is daarom belangrijk dat ouders volledig betrokken zijn bij de Halt-afdoening, zodat ook zij verantwoordelijkheid kunnen nemen. Halt stuurt erop aan dat ouders bij het startgesprek, het eindgesprek en bij het excuusgesprek aanwezig zijn, ongeacht de leeftijd van de jongere.

Voorafgaand aan het startgesprek vindt er een telefonisch voorgesprek plaats tussen de Halt-medewerker en de ouder(s). Hierin geeft de Halt-medewerker een nadere toelichting en maakt direct een afspraak voor het startgesprek. Wanneer de ouder(s) telefonisch niet te bereiken is, probeert de Halt-medewerker dit nog één of twee keer. Indien zij de ouder(s) dan nog niet hebben kunnen bereiken, stuurt de Halt-medewerker hen een uitnodigingsbrief.



Uit het dossieronderzoek blijkt dat de ouderbetrokkenheid bij de Halt-afdoening hoog is. Bij alle Halt-afdoeningen die bekeken zijn, had de Halt-medewerker contact met de ouder(s). Slechts in een enkel geval is geen van de ouders bij het startgesprek aanwezig geweest.

De ouders waarmee de Inspecties spraken zijn tevreden over de wijze waarop Halt-medewerkers met hen en de jongere omgaan. De omgang is correct en duidelijk.

3.1.4 Screening en doorverwijzing

Signalering

Halt heeft tijdens de uitvoering van de Halt-afdoening een signalerende taak. Het kan immers voorkomen dat er bij jongeren die naar Halt verwezen worden sprake is van ernstige achterliggende problematiek. Het is in het belang van de jongere en Halt om dit zo snel mogelijk te signaleren.

Tijdens het startgesprek met de jongere en de ouder screent de Halt-medewerker of er sprake is van een verhoogd recidiverisico en signaleert mogelijke zorg rondom de jongeren. Daarnaast is de Halt-medewerker alert op signalen tijdens het vervolgggesprek en eindgesprek. Ter ondersteuning van het screenen en signaleren gebruikt de Halt-medewerker een vragenlijst, het signaleringsinstrument¹⁰.

De toepassing van het signaleringsinstrument is per Halt-medewerker verschillend. Sommigen leggen de vragenlijst op tafel neer en vullen het samen met de jongere en de ouder(s) in. Anderen kennen de gespreksonderwerpen en vullen het formulier later in. Tijdens het startgesprek staat de Halt-medewerker ook stil bij de vraag of de jongere of het gezin al hulpverlening krijgt.

Tijdens de doorlichting was het nog niet mogelijk om de resultaten van het signaleringsinstrument op een eenduidige manier in Aurah te registreren. Sommige Halt-medewerkers vermeldden het gebruik van het instrument in het gespreksverslag in Aurah maar in de meeste dossiers die de Inspecties inzagen was dit niet terug te vinden. Sinds eind oktober 2014 is dit wel ingebouwd en dwingt Aurah de Halt-medewerker de uitkomsten van het signaleringsinstrument in te voeren. Het programma berekent automatisch de score van het instrument en geeft richting aan de te nemen vervolgstappen, zoals een doorverwijzing naar de hulpverlening.

Doorverwijzing en zorgmelding

Op het moment dat uit de gesprekken blijkt dat specifieke hulp nodig is, zorgt de Halt-medewerker voor een verwijzing naar een zorginstelling uit het lokale veld. In een verslag of telefonisch gesprek wordt de situatie van de jongere en ouder(s) kort toegelicht. Dit noemt Halt een inhoudelijke overdracht. In sommige gevallen sluit de zorginstelling aan bij het vervolgggesprek, in dit geval is er sprake van een warme overdracht. Deze warme overdracht vindt niet standaard plaats. Als de Halt-medewerker een zorgbehoefte signaleert en uit het gesprek blijkt dat de jongere en/of de ouder(s) geen hulp wensen, gaat de Halt-medewerker hierover in gesprek met de teammanager. De Halt-medewerker past hierbij de stappen uit de meldcode kindermis-

¹⁰ Het signaleringsinstrument heeft als doel te signaleren of er recidiverisico en/of psychosociale problemen zijn. De vragen gaan over school, spijbelen, vrijetijdsbesteding, ouderlijk toezicht, type vrienden, alcohol/drugsgebruik en verantwoordelijkheid nemen voor gedrag.



handeling¹¹ toe en maakt in overleg met de teammanager een zorgmelding op en stuurt deze naar Bureau Jeugdzorg¹².

De geïnterviewde verwijzers geven aan tevreden te zijn over het overleg dat Halt-medewerkers met hen voeren in het geval doorverwijzing naar zorg mogelijk zal plaatsvinden.

Van de Halt-medewerker werd verwacht dat hij vier weken na de zorgmelding contact opneemt met Bureau Jeugdzorg of de zorginstelling. Niet alle Halt-medewerkers waren op de hoogte van deze procesafspraken, of voerden deze niet uit. Halt geeft in de wederhoorreactie aan dat dit in 2014 is gewijzigd. Halt-medewerkers moeten wel nog verifiëren dat de zorgmelding of zorgverwijzing bij Bureau Jeugdzorg of de zorginstelling is aangekomen. Halt-medewerkers hebben in veel gevallen korte lijnen met het lokale veld en houden elkaar op de hoogte van vorderingen.

De inhoudelijke en/of warme overdracht van een jongere aan zorginstellingen zien de Inspecties vaak niet in Aurah, evenmin als de follow-up na vier weken. In het systeem heeft de Halt-medewerker de mogelijkheid in te voeren welke vorm van overdracht er heeft plaatsgevonden. In veel gevallen is dit onvolledig gedaan. In het gespreksverslag is vaak wel terug te lezen of en met wie de Halt-medewerker gesproken heeft voordat tot doorverwijzing is overgegaan. De Inspecties zien dat alle Halt-afdoeningen waarbij een zorgmelding of zorgverwijzing is gedaan na afronding door een collega zijn getoetst.

De teammanager is verantwoordelijk voor het maken van afspraken met zorginstellingen. Voorafgaand aan de transitie jeugdzorg was er nog veel onduidelijk over naar wie Halt in de toekomst zorgverwijzingen en zorgmeldingen zal toesturen. Per regio en gemeente kunnen hiervoor andere afspraken bestaan. Halt-medewerkers in Limburg geven aan dat het aanmelden van jongeren bij enkele zorginstellingen problemen oplevert; deze zorginstellingen vinden dat alleen een signaal van Halt onvoldoende is om een jongere te accepteren.

Halt cluster Zuid registreert in de provincie Noord-Brabant de jongeren in de Verwijsindex Risicjongeren (VIR). De Halt-medewerkers in Noord-Brabant geven aan dat de VIR hen kan helpen zicht te krijgen op de zorgen die er rond een jongere bestaan. In de provincies Zeeland en Limburg is Halt niet aangesloten op de regionale VIR.

Halt geeft aan dat ze in 2015 zorgmeldingen gaan melden aan Veilig Thuis¹³ via een koppeling met CORV¹⁴. In het kader hiervan zullen ook de aansluitingen op de regionale verwijsindexen beoordeeld gaan worden.

3.1.5 Samenwerking met ketenpartners

De Inspecties verwachten dat Halt actief samenwerkt met instellingen die een bijdrage kunnen leveren aan gedragsverandering en reïntegratie van jongeren. Halt en verwijzers werken samen

¹¹ De meldcode is een vijfstappenplan waarin staat wat een professional het beste kan doen bij een vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling. De meldcode leidt de professional door het proces vanaf het eerste vermoeden tot aan het moment dat hij of zij moet beslissen over het doen van een melding.

¹² Vanaf 1 januari 2015 wordt een zorgmelding niet meer standaard naar Bureau Jeugdzorg gestuurd.

¹³ Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) heten vanaf 1 januari samen 'Veilig Thuis'. Burgers en beroepskrachten kunnen hier terecht met hun zorgen en vragen over en meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling.

¹⁴ CORV staat voor Collectieve Opdracht Routevoorziening. Met CORV wordt per 1 januari 2015 de formele berichtenstroom tussen het justitiedomein en het gemeentelijk domein, in de justitiële jeugdketen, gedigitaliseerd en geüniformeerd.



volgens landelijke wet- en regelgeving en afspraken zoals de 'Richtlijn en kader voor strafverordening jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt', het 'Procesontwerp ZSM Jeugd' en de 'Handleiding Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim'. Halt cluster Zuid beschikt niet over regiospecifieke vastgelegde afspraken met verwijzers.

Contact tijdens de Halt-afdoening

Bij de meeste Halt-afdoeningen hebben Halt-medewerker en verwijzer contact op het moment dat de Halt-afdoening is afgerond. De verwijzer ontvangt in de meeste regio's geen ontvangstbevestiging bij de start van de Halt-afdoening. Tussendoor is er normaliter geen contact tussen Halt-medewerker en verwijzer. Met name leerplichtambtenaren geven aan dat zij het prettig zouden vinden een ontvangstbevestiging te ontvangen, inclusief de contactgegevens van de Halt-medewerker die de afdoening uitvoert. Ten eerste weten zij dan dat de Halt-verwijzing in goede orde is aangekomen, ten tweede weten zij dan wie te bereiken als bijvoorbeeld de jongere ook na de start van de Halt-afdoening doorgaat met verzuim. In een aantal regio's gebeurt dit wel, of is de contactpersoon vanuit Halt voor de verwijzer bekend.

De gesproken verwijzers geven aan dat als zij contact hebben met Halt, dit op een goede manier verloopt. Hoewel er over het algemeen gedurende de afdoening weinig contact is, neemt de Halt-medewerker bij bijzonderheden contact op met de verwijzer. Een aantal verwijzers geeft aan dat zij graag ook al met de Halt-medewerker contact willen hebben op het moment dat er een kans is dat de Halt-afdoening negatief afgerond gaat worden. In een aantal regio's gebeurt dit al.

Het overleg tussen Halt-medewerkers en ketenpartners is mede afhankelijk van de werkplek van Halt-medewerkers. Sommige Halt-medewerkers werken vaak in een Veiligheidshuis, of op een politiebureau.

Overleg

Halt cluster Zuid beschikt niet over een vastgelegde communicatiestructuur waarin is aangegeven wanneer welke functionaris deelneemt aan welk overleg.

De regiomanager vertegenwoordigt Halt bij het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB). In het AJB vindt strategische afstemming plaats tussen de deelnemende partners, zoals het OM, de politie en de Raad voor de Kinderbescherming. De teammanagers nemen deel aan het Arrondissementaal Platform Jeugd. Doel van dit platform is de afstemming rond de aanpak van de jeugdcriminaliteit tussen de justitiepartners te verbeteren.

Er is geen structureel (jaarlijks) overleg tussen Halt-medewerkers en verwijzers op uitvoerend niveau. Of dit gebeurt, is afhankelijk van de regio en de Halt-medewerker. In de 'Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim' staat wanneer de leerplichtambtenaar een jongere naar Halt kan doorverwijzen.¹⁵ Uit de interviews blijkt dat bij met name leerplichtambtenaren verschillende beelden bestaan wanneer zij een jongere naar Halt kunnen doorverwijzen. Deze onzekerheid betreft zowel het aantal uren lesverzuim vanaf wanneer een jongere naar Halt verwezen kan worden, als de mate van achtergrondproblematiek die een jongere mag hebben. Een deel van de leerplichtambtenaren overlegt bij twijfel met een Halt-medewerker over de doorverwijzing.

¹⁵ Op het moment onderzoekt het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum de toepassing van deze handleiding.



ZSM

Zoals in paragraaf 2.1.1 beschreven, kunnen jongeren via ZSM naar Halt worden verwezen. De mate waarin vanuit ZSM contact wordt opgenomen met Halt cluster Zuid is wisselend. In Eindhoven wordt er eventueel vanuit ZSM met Halt overlegd, als er bijvoorbeeld twijfel is of een zaak bij Halt goed op zijn plaats is. Een eventuele mismatch kan ertoe leiden dat de jongere een sanctie krijgt opgelegd die niet geschikt is voor de betreffende jongere. In de andere arrondissementen in het werkgebied van Halt cluster Zuid is er minder contact tussen ZSM en Halt.

In het verleden bestond het beeld dat zaken die op de ZSM-tafel een Halt-afdoening kregen, niet allemaal bij Halt terecht kwamen. Halt ontvangt daarom nu in Breda en Limburg een lijst met zaken die bij ZSM besproken zijn en naar Halt zijn verwezen. Op die manier houdt Halt cluster Zuid in de gaten of er geen zaken verdwijnen. In andere arrondissementen gebeurt dit niet.

3.1.6 Rapportage

Halt moet verwijzers informeren wanneer een jongere de Halt-afdoening heeft afgerond. Wanneer de afdoening positief is afgerond, kan de verwijzer de zaak afsluiten. Indien de Halt-afdoening niet succesvol wordt doorlopen, stuurt de verwijzer het betreffende proces-verbaal alsnog aan het Openbaar Ministerie.

Afronding

Halt cluster Zuid informeert de verwijzer wanneer de Halt-afdoening is afgerond. Dit is een standaardbrief, waarin staat of de zaak positief of negatief is afgerond. Verreweg de meeste Halt-afdoeningen worden positief afgerond. In de brief schrijft de Halt-medewerker een summiere toelichting, bijvoorbeeld de reden tot negatieve afronding. In het geval van negatieve afronding van een schoolverzuimzaak neemt de Halt-medewerker in de meeste gevallen telefonisch contact op met de leerplichtambtenaar. Als de verwijzer meer informatie wil, dan kan hij hierover bellen met de Halt-medewerker: de contactgegevens van de Halt-medewerker staan in de standaardbrief vermeld.

Zowel een aantal van de leerplichtambtenaren als een aantal medewerkers van de politie geeft aan dat ze standaard meer informatie zouden willen ontvangen bij de afronding van een Halt-afdoening, met name bij een positieve afronding. Zij zouden dan willen weten uit hoeveel uur en welke modules de Halt-afdoening bestond. Bij negatieve afronding willen zij bijvoorbeeld weten welke onderdelen van de Halt-afdoening wel zijn uitgevoerd.

Wanneer een Halt-afdoening is afgerond, registreert de Halt-medewerker dit in Aurah. Een medewerker van de administratie controleert voor het afsluiten van de afdoening of alle gespreksverslagen zijn ingevuld en schoont vervolgens het fysieke dossier: in het archief komt uitsluitend het ondertekend strafvoorstel, het voorblad en het proces-verbaal. De brief die de Halt-medewerker naar de verwijzer stuurt, wordt niet door een collega of de teammanager ingezien.

Collegiale toetsing

Op bepaalde afgeronde Halt-afdoeningen vindt collegiale toetsing plaats. Aurah geeft aan wanneer dit moet gebeuren. Dit gebeurt standaard wanneer een Halt-afdoening negatief wordt afgerond, wanneer een zaak is doorverwezen naar een zorginstantie en in tien procent van de overige zaken. Collegiale toetsing vindt plaats aan de hand van een standaardformulier en wordt geregistreerd in Aurah. Daarnaast wordt het ingevulde formulier op de netwerkschijf geplaatst.



Per team verschilt het hoe wordt bepaald wie de collegiale toetsing uitvoert. In Limburg bepaalt de administratie wie een zaak toetst, om te voorkomen dat Halt-medewerkers dit steeds aan dezelfde collega vragen. In de andere regio's kan de Halt-medewerker hier zelf een collega voor benaderen, of zijn er vaste koppels.¹⁶

3.2 Conclusies, oordelen en aanbevelingen

Over het algemeen zijn de Inspecties positief over de methodische uitvoering van de Halt-afdoening. Halt-medewerkers handelen, geholpen door de werkprocesbeschrijvingen en het systeem Aurah, zorgvuldig en systematisch bij het opstellen, uitvoeren en afronden van het strafvoorstel. Halt-medewerkers vullen het contact met jongeren en ouders correct en duidelijk in. Tijdens de gesprekken hebben de Halt-medewerkers voldoende oog voor eventuele achterliggende problematiek bij een jongere. Het signaleringsinstrument helpt hen om op dit vlak tot een goed oordeel te komen. De Inspecties zijn positief over de verbetering die Halt heeft ingevoerd voor de eenduidige registratie van de uitkomsten van het signaleringsinstrument. Halt zet zich uitdrukkelijk in om ervoor te zorgen dat de ouders betrokken zijn bij de Halt-afdoening. 90 procent van de Halt-afdoeningen wordt positief afgerond. Aan de andere kant zijn er binnen het criterium methodische uitvoering ook een aantal verbeteringen nodig. Deze worden hieronder benoemd. Wat betreft de screening en doorverwijzing voldoet Halt cluster Zuid beperkt aan de verwachtingen van de Inspecties.

Verbeterpunten

Het eerste verbeterpunt betreft de wijze waarop Halt cluster Zuid de inhoudelijke check op de uitvoering van de Halt-afdoening organiseert. Halt geeft Halt-medewerkers professionele ruimte, waardoor zij veel zelfstandigheid hebben bij het uitvoeren van de Halt-afdoening. Halt-medewerkers geven bijvoorbeeld aan gaandeweg een eigen manier van gespreksvoering te ontwikkelen. Hoewel de Inspecties het belang van professionele ruimte onderkennen, vinden de Inspecties het voor de uniformiteit en kwaliteit belangrijk dat er een bepaalde mate van controle is op de inhoud van de uitvoering. De teammanagers doen dit wel maar voornamelijk reactief. Intervisie of casuïstiekbespreking vindt niet plaats. Een frisse blik op het handelen van Halt-medewerkers kan hierdoor ontbreken. Voor het organiseren van deze frisse blik, achten de Inspecties het ook onwenselijk wanneer collegiale toetsing door vaste koppels gebeurt: hierdoor kunnen blinde vlekken ontstaan.

Een tweede verbeterpunt betreft de tijdigheid. In 2014 vond slechts in 67,6 procent van de gevallen het startgesprek binnen dertig dagen na ontvangst plaats, terwijl de norm 80 procent is. Tot slot zijn er verbeterpunten wat betreft de screening en doorverwijzing. Het gebruik en de uitkomst van het signaleringsinstrument was vaak niet terug te vinden in Aurah. Inmiddels heeft Aurah een update gehad en dwingt Aurah Halt-medewerkers om dit in te voeren. Ten tweede is Halt niet overal aangesloten op de regionale VIR. Halt kan hierdoor geen gebruik maken van de wettelijke meldingsbevoegdheden en niet voldoen aan het niet-vrijblijvende meldrecht. Hierdoor ontbreekt aansluiting met andere professionals in het sociale en justitiële domein. Halt heeft nagedacht over een aansluiting op CORV na 1 januari 2015 maar dit dient niet hetzelfde doel als de VIR. De VIR richt zich op de voorkant, op het signalering van zorgen, terwijl via CORV wordt gecommuniceerd over jongeren die bekend zijn bij jeugdhulp, jeugdbescherming of

¹⁶ Halt geeft in de wederhoorreactie aan dat per 1 juli 2015 overal de administratie zal bepalen wie de collegiale toetsing uitvoert.



jeugdreclassering. Daarnaast vinden de Inspecties het van belang dat wanneer Halt-medewerkers een zorgverwijzing of -melding doen, zij de jongeren goed overdragen aan de zorginstelling. Hoewel Halt-medewerkers vaak wel contact opnemen voordat ze een zorgverwijzing of -melding doen, verifiëren zij onvoldoende of de overdracht geslaagd is.

Aandachtspunten

Naast de bovenstaande verbeterpunten zien de Inspecties ook een aantal aandachtspunten. Hoewel Halt cluster Zuid op deze punten voldoet aan de wettelijke vereisten en afspraken, zorgt het bewerkstelligen van verbetering voor een verdere verbetering van de uitvoering van de Halt-afdoening. Ten eerste geven meerdere respondenten aan dat de leeropdracht voor jongeren op havo- en vwo-niveau onvoldoende aansluit, waardoor deze jongeren minder tijd besteden aan de Halt-afdoening. Ten tweede is er verdere verbetering mogelijk wat betreft de informatievoorziening aan verwijzers:

- Uit de interviews blijkt dat bij meerdere leerplichtambtenaren afwijkende beelden bestaan wanneer zij een jongere naar Halt kunnen doorverwijzen. Deze onzekerheid betreft zowel het aantal uren lesverzuim vanaf wanneer een jongere naar Halt verwezen kan worden, als de mate van achtergrondproblematiek die een jongere mag hebben.
- In de meeste arrondissementen vindt er geen overleg plaats vanuit ZSM met Halt, als daar twijfel is of een zaak bij Halt goed op zijn plaats is. Een eventuele mismatch kan ertoe leiden dat de jongere een sanctie krijgt opgelegd die niet geschikt is voor de betreffende jongere.
- Door altijd een ontvangstbevestiging aan de verwijzer te versturen, inclusief gegevens van de behandelend Halt-medewerker, biedt Halt de verwijzer zicht op de voortgang en kan deze contact opnemen wanneer hij dit nodig acht.
- Een aantal verwijzers geeft aan in de standaardbrief die zij ontvangen bij afronding meer informatie te willen ontvangen over de inhoud van de uitgevoerde Halt-afdoening.

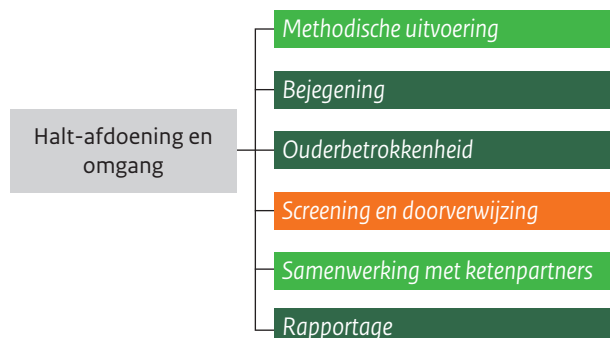
Door geregeld overleg te voeren met verwijzers, kan Halt bezien of en hoe zij kan bijdragen aan verbetering op deze punten.

Aanbevelingen

- Zorg dat in ieder geval 80 procent van de startgesprekken binnen dertig dagen na ontvangst van de verwijzing plaatsvinden.
- Organiseer een intensievere vorm van professionele controle op de inhoud van de Halt-afdoening.
- Zorg dat altijd vier weken na een zorgverwijzing een follow-up contact plaatsvindt.
- Sluit in alle provincies aan op de Verwijsindex Risicjongeren.
- Laat steeds andere collega's bij elkaar collegiale toetsing uitvoeren.

Onderstaand figuur geeft de oordelen op de getoetste criteria schematisch weer.

Figuur 4





4

Veiligheid

In dit hoofdstuk beoordelen de Inspecties het aspect interne veiligheid. Om hierover te oordelen, schetsen de Inspecties eerst hun bevindingen op de criteria signaleren en tegengaan van onveilige situaties en omgang met incidenten. Het hoofdstuk sluit af met oordelen en conclusies op de getoetste criteria.

4.1 Bevindingen

4.1.1 Signaleren en tegengaan van onveilige situaties

Veiligheid van gesprekken

De Halt-medewerkers zijn getraind in het voeren van gesprekken en in het omgaan met weerstand. Medewerkers geven aan dat ze hierdoor over voldoende vaardigheden beschikken om eventueel lastige gesprekken aan te kunnen. Halt-medewerkers ervaren wel dat de Halt-populatie verandert: er komen steeds meer zaken binnen via de discretionaire bevoegdheid van de OvJ en deze zijn geregeld zwaarder dan reguliere zaken.

Halt-medewerkers voeren de gesprekken met de jongeren alleen. De gesprekken met de jongeren vinden op verschillende locaties plaats, zoals in een Veiligheidshuis of bij de politie. Op de meeste gesprekslocaties zijn er andere functionarissen in het gebouw aanwezig. De Halt-medewerkers voelen zich veilig. Het kan gebeuren dat een medewerker alleen op een locatie is en daar een gesprek moet voeren. In sommige teams bestaat de afspraak dat de Halt-medewerker bij een eerste gesprek altijd moet zorgen dat er een collega in de buurt is. De reden hiervoor is niet alleen de veiligheid van de medewerker maar ook de bescherming van de Halt-medewerker tegen beschuldigingen van (seksuele) intimidatie. Er is in de praktijk niet altijd achtervang. Met name in de avonduren is dit lastig te organiseren. Halt-medewerkers voelen in sommige gevallen een spanning tussen het tijdig door laten gaan van gesprekken om de productie en doorlooptijden te halen en dit te organiseren op momenten dat er collega's aanwezig zijn.

Zowel voor de jongeren als Halt-medewerkers dient de uitvoering van de Halt-afdoening veilig te zijn. De organisatie dient daarom te beschikken over een actuele Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) te beschikken. Aanwezige risico's dienen gesignaleerd en aangepakt te worden.



Halt cluster Zuid heeft geen RI&E opgesteld.¹⁷ Ook is er geen landelijk beleid op het gebied van veiligheid. De afspraken over veiligheid worden tot nu toe op teamniveau gemaakt.

Werkplaatsen werkopdracht

De Halt-afdoening kan onder andere bestaan uit een werkopdracht. Jongeren voeren deze uit op een werkplaats. In een standaardcontract tussen Halt en de werkplaats staat dat de werkplaats de jongere het vereiste aantal uren werkzaamheden laat verrichten. Wat betreft de veiligheid is vastgelegd dat:

- De werkplaats zorgt voor begeleiding tijdens de uitvoering van de werkzaamheden.
- De werkplaats van tevoren een risico-inventarisatie dient in te vullen wat betreft de werkzaamheden die de jongere zal verrichten.
- De werkplaats is verantwoordelijk voor is dat de werkzaamheden voldoen aan de vereisten van de Arbo-wet.
- Halt voor iedere jongere die een werkopdracht uitvoert een Wettelijke Aansprakelijkheidsverzekering afsluit, alsook een ongevallenverzekering.

Het maken van afspraken met nieuwe werkplaatsen gebeurt door de Halt-medewerkers. In het standaardcontract dat Halt afsluit met een werkplek staat dat de werkplaats bereid moet zijn minimaal één keer per jaar met Halt een gesprek te voeren over de uitgevoerde werkopdrachten. Halt geeft in de wederhoorreactie aan dat teammanagers deze gesprekken moeten voeren. De teammanagers hebben in de praktijk weinig tot geen contact met of zicht op de werkplaatsen en de veiligheid daarvan. Dit gebeurt ook niet op een ander niveau binnen de organisatie. Ook de manier waarop werkplaatsen het toezicht op de jongere invullen, wordt niet gecontroleerd.

4.1.2 Omgang met incidenten

Halt dient een incidentenprotocol te hebben waarin staat hoe een incident dient te worden afgehandeld en aan wie gerapporteerd dient te worden. Door incidenten te registreren, deze te evalueren en op basis daarvan verbeteracties te formuleren, kan Halt de kwaliteit van de uitvoering van de Halt-afdoening verhogen. Indien er een calamiteit plaatsvindt, dient Halt dit te melden aan de Inspecties¹⁸.

Voorafgaand aan de doorlichting is bij de Inspecties bekend dat Halt geen beleid heeft op het omgaan met incidenten of calamiteiten. Ook is er geen registratiesysteem hiervoor. Halt geeft aan dat er zich in de praktijk zelden een incident voordoet. Halt heeft aangegeven dit beleid te gaan opstellen.

Medewerkers geven aan dat ze weten hoe zij in de praktijk moeten handelen bij een incident. Halt-medewerkers melden het incident bij hun teammanager. Deze bespreekt het incident met de regiomanager, die het met de directeur bespreekt. Daarnaast neemt de regiomanager het incident mee in het landelijk overleg met alle regiomanagers.

¹⁷ Halt geeft in de wederhoorreactie aan dat de uitvoering van de RI&E in het eerste kwartaal van 2015 start. Aan de hand van de aanbevelingen uit de RI&E zal Halt in 2015 het landelijk veiligheidsbeleid ontwikkelen, inclusief incidentenprotocol, een incidentenregistratiesysteem en nazorgbeleid.

¹⁸ De inspecties zien als calamiteit een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van de jeugdhulp en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een jeugdige of een ouder heeft geleid.



Ook beschikt Halt niet over nazorgbeleid voor de medewerkers, indien onverhoopt een incident heeft plaats gevonden. Halt geeft in de wederhoor aan dat zo nodig het landelijk hoofdkantoor van Halt wordt geconsulteerd en vanuit het hoofdkantoor nazorg wordt gefaciliteerd. De gesproken Halt-medewerkers zijn hiervan niet op de hoogte.

4.2 Conclusies, oordelen en aanbevelingen

Wat betreft het signaleren en tegengaan van onveilige situaties voldoet Halt cluster Zuid niet aan de verwachtingen van de Inspecties. De meeste zaken zijn nog niet (landelijk) georganiseerd. Wel is het thema veiligheid onderwerp van gesprek als het gaat om de wijze van gespreksvoering en de aanwezigheid van collega's. Halt-medewerkers geven aan voldoende handvatten te hebben om op een veilige manier gesprekken te voeren. De omgang met incidenten voldoet beperkt. Hoewel het positief is dat Halt-medewerkers aangeven te weten hoe ze moeten handelen in het geval van een incident, is dit niet vastgelegd in beleid. Doordat er geen incidentenregistratie is, is het beperkt mogelijk te leren van incidenten uit het verleden.

Verbeterpunten

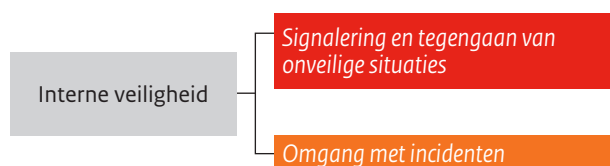
Halt cluster Zuid beschikt niet over een RI&E en ook niet over (landelijk) beleid op het gebied van veiligheid. Evenals de Halt-medewerkers zelf vinden de Inspecties het belangrijk dat er tijdens een eerste gesprek met een jongere en de ouder(s) achtervang in het gebouw aanwezig is. In de praktijk gebeurt dit niet altijd. Ten tweede is het van belang dat er nazorgbeleid en een incidentenregistratie voorhanden komen. Halt erkent de noodzaak voor een dergelijk systeem zelf ook: Halt-medewerkers geven bijvoorbeeld naar scholen toe aan dat het verstandig is om een incidentenregistratie te hebben. Een derde verbeterpunt is de controle van werkplaatsen. De werkplaatsen worden in de praktijk uitsluitend gezien en gecontroleerd door Halt-medewerkers. Zowel de veiligheid als de manier waarop het toezicht op de jongere door de werkplaats is ingevuld, wordt niet gecontroleerd door anderen, zoals bijvoorbeeld de teammanager. Hierdoor kan ook het risico bestaan dat jongeren bij bepaalde werkplekken niet altijd het aantal uren werken, dat zij moeten. Met de werkplaatsen zou jaarlijks een gesprek moeten zijn, bijvoorbeeld door een teammanager.

Aanbevelingen

- Stel een RI&E op om de risico's rond de uitvoering van de Halt-afdoening te inventariseren en vervolgens aan te pakken. Besteed hierin onder andere aandacht aan de veiligheid rond gesprekken met jongeren.
- Organiseer dat in ieder geval jaarlijks controle plaatsvindt op de veiligheid van en het toezicht door werkplekken.
- Registreer incidenten en gebruik deze incidentenregistratie om te leren.

Onderstaand figuur geeft het oordeel per criterium schematisch weer.

Figuur 5





5

Organisatie

In dit hoofdstuk beoordelen de Inspecties de organisatieaspecten. Om hier een oordeel over te geven, beschrijven de Inspecties eerst hun bevindingen op de criteria personeelsmanagement, communicatie, integriteit en evaluatie. Het hoofdstuk sluit af met oordelen en conclusies op de getoetste criteria.

5.1 Bevindingen

5.1.1 Personeelsmanagement

Professionaliteit

De kwaliteit van medewerkers bepaalt voor een groot deel de kwaliteit van de uitvoering van de Halt-afdoening. Des te meer omdat Halt-medewerkers een grote professionele autonomie hebben. Halt cluster Zuid zet voldoende en gekwalificeerde medewerkers in. De Halt-medewerkers voldoen aan de scholingsvereisten: alle Halt-medewerkers zijn minimaal hbo-geschoold. Bij indiensttreding hebben medewerkers een Verklaring Omtrent Gedrag ingeleverd en deze is aanwezig in de personeelsdossiers. Sinds 1 januari 2014 is Halt verplicht de Halt-afdoening te laten uitvoeren door geregistreerde jeugdzorgwerkers. Een groot deel van de Halt-medewerkers is ingeschreven in het kwaliteitsregister Jeugd en daarmee voldoen zij aan het functieprofiel jeugdzorgwerker. Voor de inschrijving hebben de Halt-medewerkers een actuele VOG in moeten leveren. Enkele Halt-medewerkers doorlopen ten tijde van het onderzoek een zogenaamd Eerder Verworven Competenties traject om aan te tonen dat ze het vereiste niveau hebben.

De teammanager stuurt op het onderhouden van de professionaliteit van Halt-medewerkers. Onder andere in het teamoverleg en in de functioneringsgesprekken komt de kennisbehoefte van medewerkers aan bod.

Halt cluster Zuid beschikt over een scholingsplan. Zoals in paragraaf 3.1.2 aangegeven is er geen (landelijk) vastgelegd inwerktraject voor nieuwe medewerkers. Halt geeft aan dit in 2015 te ontwikkelen.

Werkdruk

Vanwege de reorganisatie naar één landelijke Halt-organisatie is er voor Halt-medewerkers het afgelopen jaar veel veranderd. Sommige teams zijn samengevoegd, Halt-medewerkers werken



minder op vaste werkplekken en er is een productiviteitsnorm vastgesteld die hoger is dan Halt-medewerkers in sommige teams gewend waren. Halt-medewerkers geven aan dat dit op momenten druk met zich meebrengt.

Halt-medewerkers geven aan dat het tijdig verwerken van zaken door Halt cluster Zuid zelf afhankelijk is van 'seizoensverschillen'. Zij geven aan dat ze rond de zomervakantie en aan het eind van het kalenderjaar te maken hebben met een grote werkdruk en dat zij op die momenten de deadlines moeizaam halen.

Ziekteverzuim

Het kortdurend ziekteverzuim in de eerste helft van 2014 is laag. In de teams van Halt cluster Zuid is dit maximaal 1,6 procent. In twee van de regio's is daarnaast sprake van enkele medewerkers die langverzuimen. Doordat Halt-teams relatief klein zijn (tien tot veertien medewerkers), heeft met name het langverzuim groot effect: in team Tilburg-'s-Hertogenbosch was er een totaalverzuim van 11,0 procent, in Limburg van 7,6 procent. Halt heeft een verzuimbeleid, waarin is aangegeven wat van werknemer en werkgever wordt verwacht bij verzuim.

Om de werkdruk ontstaan door ziekteverzuim te verlichten worden in alle teams onder andere Halt-medewerkers met een 0-uren contract ingezet om het werk op te vangen. Deze medewerkers voldoen aan de professionele standaard; zijn hbo-geschoold en ingeschreven in het Kwaliteitsregister Jeugd.

Functioneringsgesprekken

De teammanager voert de functioneringsgesprekken met de Halt-medewerkers en de regiomanager controleert of de gesprekken zijn uitgevoerd. Vanwege de reorganisatie naar één landelijke Halt-organisatie hebben in 2013 niet alle medewerkers een functioneringsgesprek gehad. In 2014 zal met alle medewerkers een functioneringsgesprek worden gehouden.

5.1.2 Communicatie

De Inspecties verwachten dat regelmatig overleg plaatsvindt. Een goede communicatie draagt bij aan het uitvoeren van de Halt-afdoening conform de landelijke doelstelling doordat Halt-medewerkers op de hoogte zijn van, en betrokken bij (nieuwe) ontwikkelingen. Ook kunnen medewerkers in overleggen knelpunten mededelen aan de organisatie. Tot slot is de horizontale communicatie een voorwaarde om kennis over het lokale veld te delen. Zoals in paragraaf 3.1.5 aangegeven, beschikt Halt cluster Zuid niet over een vastgelegde communicatiestructuur waarin is aangegeven wanneer wie deelneemt aan welk overleg.

Binnen Halt cluster Zuid vinden werkoverleg, teamoverleg en clusterbijeenkomsten plaats. Van de Halt-medewerkers wordt verwacht dat zij bij deze overleggen aanwezig zijn. Het teamoverleg is een overleg tussen de Halt-medewerkers en teammanager, waar algemene zaken worden besproken zoals bijzonderheden voor de komende periode en de samenwerking met zorginstellingen. Het is per team afhankelijk hoe vaak dit overleg plaatsvindt, dit gebeurt in ieder geval eenmaal per zes weken. Zoals in paragraaf 3.1.1 vermeld, spreken Halt-medewerker en teammanager in het één-op-één werkoverleg over de kwantitatieve caseload en tijdigheid van de uitvoering van de Halt-afdoening op medewerkersniveau. Dit vindt in het ene team één keer per zes weken plaats, in het andere tweemaal per jaar. De clusterbijeenkomsten vinden drie maal per jaar plaats. Elke clusterbijeenkomst heeft een eigen thema, zoals de omgang met jongeren of het nieuwe werken.

De regiomanager dient als linking pin tussen het cluster en het landelijke management team van Halt. Teammanagers hebben regelmatig contact met de regiomanager. Halt-medewerkers beschouwen het landelijk kantoor als ver weg. Zij hebben hier weinig contact mee.



5.1.3 Integriteit

De Inspecties verwachten dat Halt actief invulling geeft aan het integriteitbeleid, zodat Halt-medewerkers weten welk gedrag van hen verwacht wordt. Halt beschikt niet over integriteitsbeleid of een gedragscode. Wel heeft Halt zes kernwaarden geformuleerd, die leidend dienen te zijn in het dagelijks gedrag. De gesproken Halt-medewerkers zijn hiervan niet op de hoogte. Integriteit komt niet in de functioneringsgesprekken aan de orde. Wel komt gedrag en integriteit aan de orde in bijvoorbeeld het teamoverleg of het clusteroverleg. Halt-medewerkers spreken dan bijvoorbeeld over de manier waarop ze met informatie omgaan, of spreken elkaar aan op bepaald gedrag.

Ten tijde van de doorlichting loopt er bij Halt een traject voor de aanstelling van twee vertrouwenspersonen binnen de landelijke organisatie.

5.1.4 Evaluatie

Door de Halt-afdoening te evalueren, kan Halt problemen op zowel casusniveau als tactisch of strategisch niveau signaleren en verbeteren.

Evalueren met jongeren

Halt-medewerkers vragen in het eindgesprek aan de jongere en diens ouders naar de mening over de Halt-afdoening. Het merendeel van de Halt-medewerkers registreert dit niet in Aurah. Daarnaast krijgen ouders en jongeren na afronding een (sinds kort digitale) vragenlijst toegestuurd. Dit is een landelijke evaluatie. Deze digitale evaluatie bestaat sinds september 2014. Halt-medewerkers hebben de resultaten van deze evaluatie nog niet ingezien.

De uitkomst van collegiale toetsing wordt soms wel en soms niet besproken. Halt-medewerkers geven aan dat hier zo af en toe een tip uit voortkomt.

Halt maakt jaarlijks een landelijk jaarverslag. Dit is niet terug te vinden op de website van Halt.

Evaluatie processen

Halt zit in een transformatie van zeventien organisaties naar één organisatie. Hierdoor zijn er op dit moment nog veel verschillen in protocollen, processen en werkwijzen. Hoewel Halt aangeeft bezig te zijn met de uniformering van processen, zijn er diverse verschillen merkbaar. In vorige hoofdstukken zijn deze al genoemd: bijvoorbeeld de wijze waarop de Halt-waardigheid van verwijzingen wordt gecontroleerd en hoe bepaald wordt wie de collegiale toetsing uitvoert. Ook het informeren van verwijzers gebeurt op verschillende manieren. Dergelijke verschillen worden veelal niet structureel verzameld, waardoor de organisatie hier niet van kan leren of bepalen welke handelingswijze zij het beste acht.

5.2 Conclusies, oordelen en aanbevelingen

De Inspecties zijn positief over het personeelsmanagement en de communicatie binnen Halt. Halt cluster Zuid zet voldoende en gekwalificeerde medewerkers in en de interne communicatie is over het algemeen op orde. Op het gebied van integriteit voldoet Halt cluster Zuid beperkt en zijn er de nodige verbeterpunten. Wat betreft het criterium evaluatie voldoet Halt cluster Zuid overwegend maar zijn er verbeterpunten.



Verbeterpunten

Hoewel de Inspecties geen signalen hebben dat er problemen zijn rond het integer gedrag van Halt-medewerkers, zijn het opstellen en actief communiceren van integriteitsbeleid en een gedragscode verbeterpunten voor Halt. Op die manier is het voor medewerkers duidelijk welk gedrag van hen verwacht wordt. Ook vinden de Inspecties het belangrijk dat Halt spoedig twee vertrouwenspersonen aanwijst.

Verder krijgen Halt-teams onvoldoende gestructureerde feedback vanuit jongeren op de Halt-afdoening. De informatie uit de (digitale) evaluaties die Halt uitvoert bij jongeren en ouders, wordt nog onvoldoende gedeeld met Halt-medewerkers. Halt-medewerkers registreren de evaluatie die zij zelf mondeling uitvoeren in het eindgesprek vaak niet, waardoor deze informatie ook niet per team of cluster kan worden verzameld. Halt cluster Zuid heeft geen vastgelegde communicatiestructuur. Het opstellen hiervan geeft meer richting aan de frequentie van interne overleggen zoals het werkoverleg en helpt het structureel organiseren van overleg met ketenpartners. Er is nog geen (landelijk) vastgelegd inwerktraject. Tot slot heeft een aantal medewerkers in 2013 geen functioneringsgesprek gehad en had dit in 2014 ten tijde van de doorlichting ook nog niet gehad.

Aandachtspunten

Halt bevindt zich op het moment nog altijd in een transformatie naar één organisatie.

Verscheidene werkprocessen verschillen nog per team. Hoewel Halt haar medewerkers bewust professionele vrijheid geeft bij de invulling van de Halt-afdoening, betekent dit niet dat het noodzakelijk is dat er ook verschillen bestaan in de manier waarop organisatieprocessen georganiseerd zijn zoals collegiale toetsing en het informeren van verwijzers. Zowel de regiomanager als teammanagers en Halt-medewerkers zijn zich bewust van de stappen die in de transformatie gezet zijn en nog gezet moeten worden en merken dat dit een extra druk met zich meebrengt.

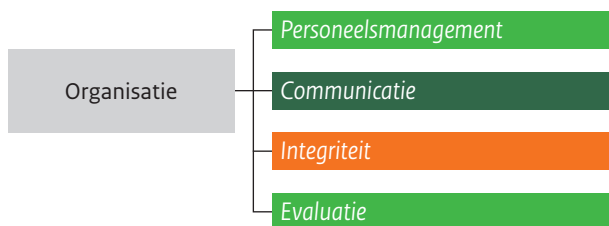
De jaarverslagen van Halt zijn niet terug te vinden op de website van Halt. De Inspecties zijn van mening dat het publiceren van het jaarverslag bijdraagt aan de transparantie en de bekendheid van Halt.

Aanbeveling

- Houd jaarlijks functioneringsgesprekken met alle medewerkers.
- Zet de communicatiestructuur van Halt cluster Zuid op papier.
- Stel een gedragscode en integriteitsbeleid op en communiceer deze actief met medewerkers.
- Verzamel de informatie vanuit de evaluaties die jongeren invullen en zorg dat teams hiervan kunnen leren.

Onderstaand figuur geeft het oordeel per criterium schematisch weer.

Figuur 6





Bijlage

Afkortingen

| Afkorting | Volledige naam |
|-----------|--|
| AJB | Arrondissementaal Justitieel Beraad |
| CORV | Collectieve Opdracht Routevoorziening |
| IJZ | Inspectie Jeugdzorg |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OvJ | Officier van justitie |
| RI&E | Risico Inventarisatie en Evaluatie |
| VenJ | Veiligheid en Justitie |
| VIR | Verwijsindex Risicjongeren |
| ZSM | Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel en Samenlevingsgericht Mogelijk |



Bijlage

Bronnen

- Activiteitenplan 2014 cluster Zuid
- Analyse repressie gegevens 1e half jaar 2014 cluster Zuid
- Evaluatie Jaarplan 2013 cluster Zuid
- Evaluatieformulieren Halt-afdoening
- Halfjaarrapportage januari-juni 2014 cluster Zuid
- Handleiding Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim
- Kwantitatieve rapportages cluster Zuid
- Landelijke klachtenregeling Halt
- Meldcode Halt bij signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling
- Organisatieontwerp 1 Halt
- Organisatiestructuur cluster Zuid
- Overzicht medewerkers cluster Zuid
- Pedagogische visie Halt
- Procesontwerp ZSM Jeugd
- Verzuimcijfers Halt cluster Zuid
- Werkprocesbeschrijvingen Halt-afdoening



Bijlage

Inspectieprogramma

Telefonische interviews vonden plaats op 14, 20, 22, 23, 24, 27 en 30 oktober en op 6 november.

Woensdag 22 oktober

| Tijd | Programma |
|-------------|------------------|
| 09.00-16.00 | Dossieronderzoek |

Dinsdag 28 oktober, Roermond

| Tijd | Programma |
|-------------|--|
| 09:00-10:30 | Interview twee medewerkers van team Limburg en twee medewerkers van team Eindhoven |
| 10:45-11:45 | Bekijken notulen/agenda's teamvergaderingen |
| 12:30-13:30 | Interview regiomanager |
| 13.45-15:00 | Interview twee teammanagers |

Dinsdag 28 oktober, Venlo

| Tijd | Programma |
|-------------|-----------------------------|
| 16:00-17:00 | Interview met twee jongeren |

Woensdag 29 oktober, Breda

| Tijd | Programma |
|-------------|--|
| 09:00-10:30 | Interview met twee medewerkers van team Zeeland/West-Brabant en twee medewerkers van team Tilburg-'s-Hertogenbosch |
| 10:45-11:45 | Bijwonen teamvergadering |
| 12:30-13:45 | Interview met twee teammanagers |

Interviews met jongeren en ouders in Etten-Leur, Breda, Den Bosch en Eindhoven vonden plaats op dinsdag 2 december en woensdag 3 december.

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
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

Inspectie Jeugdzorg
Jacobstraat 61
Postbus 483 | 3500 AL Utrecht
www.inspectiejeugdzorg.nl

Maart 2015 | Publicatienummer: 83639

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