



Samenwerking tussen Halt en politie rondom de Halt-afdoening

Inhoudsopgave

	Voorwoord	5
	Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	6
1	Inleiding	12
1.1	Aanleiding	12
1.2	Halt en de Halt-afdoening	13
1.3	Doel- en probleemstelling	14
1.4	Onderzoeksaanpak	15
1.4.1	Afbakening	15
1.4.2	Onderzoeksmethode	16
1.5	Leeswijzer	17
2	De verwijzing naar Halt	18
2.1	Overtreding	19
2.2	Misdrijf	20
2.2.1	Werkwijze	20
2.2.2	Aansluiting Halt bij ZSM	21
2.3	Recidive	22
2.4	Deelconclusie	22
3	Ontvangst van de verwijzing	23
3.1	Ontvangst van de verwijzing	23
3.2	Beoordeling van de verwijzing – volledigheid	23
3.3	Beoordeling van de verwijzing – Halt-waardigheid	24
3.4	Doorzetten van de verwijzing	25
3.5	Deelconclusie	27
4	Omgaan met zorgsignalen	29
4.1	Signaleren	29
4.2	Doorverwijzen	30
4.2.1	Doorverwijzen naar zorg	30
4.2.2	Zorgmelding bij Veilig Thuis	31
4.3	Deelconclusie	31
5	De afronding van de Halt-afdoening	32
5.1	Terugkoppeling over de Halt-afdoening	32
5.2	Inhoud van de afloopberichten	32

5.3	Termijn van afronding	33
5.4	Deelconclusie	33
6	Elkaar kennen	34
6.1	Behoeftte aan en uitwisseling van aanvullende informatie	34
6.2	Bekendheid met Halt	35
6.2.1	Beeld van Halt	35
6.2.2	Projecten	36
6.3	Externe ontwikkelingen	36
6.4	Deelconclusie	37
7	Organisatie	39
7.1	Interne ontwikkelingen	39
7.1.1	Reorganisatie(s) Halt	39
7.1.2	Wachlijsten	40
7.1.3	Werkdruk	41
7.1.4	Ziekteverzuim	42
7.1.5	Bedrijfsvoeringsaspecten	42
7.2	Deelconclusie	43
	Bijlagen	
I	Bronnenlijst	44
II	Afkortingen	45



Voorwoord

Voorliggend rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Jeugdzorg¹ (hierna: de Inspecties) bevat de resultaten van het Inspectieonderzoek naar de kwaliteit van de samenwerking tussen Halt en de politie. Belangrijke thema's in dit onderzoek zijn ketenbewustzijn en informatie-uitwisseling.

De Inspecties concluderen dat de samenwerking tussen Halt en de politie van voldoende kwaliteit is. Functionarissen kennen elkaars taken en bevoegdheden en het doel van de Halt-afdoening. Ook delen zij de informatie, die zij nodig hebben voor hun taakuitvoering. Functionarissen erkennen bovendien het belang van goede samenwerking. Ze vinden dat ze elkaar nodig hebben en elkaar kunnen versterken. Daarom willen ze graag inzetten op het (verder) verbeteren van de samenwerking. Uit het onderzoek volgen echter ook een aantal aspecten die risico's vormen voor de samenwerking, zoals het niet delen van de behoefte aan aanvullende informatie, het niet structureel opvolgen van zorgverwijzingen en het bestaan van wachtlijsten voor de Halt-afdoening.

Tijdens het onderzoek hebben de Inspecties met meerdere functionarissen binnen Halt en de politie gesproken. Uit de gevoerde gesprekken blijkt een grote bevoegenheid en betrokkenheid bij het werk dat de functionarissen doen. De Inspecties waarderen de bevoegenheid en erkennen dat deze nodig is voor het werken met jongeren. De bevoegenheid kan tegelijkertijd ook een valkuil zijn. Zo kan deze ertoe leiden dat medewerkers veel overuren maken om de bestaande wachtlijsten weg te werken terwijl de werkdruk al als zeer hoog wordt ervaren.

De betrokkenheid en bevoegenheid van de functionarissen maken de Inspecties hoopvol dat Halt en de politie de gesignaleerde risico's zullen oppakken. Dit kan de samenwerking alleen maar ten goede komen. Tot slot wil ik graag de medewerkers van Halt en de politiefunctionarissen bedanken voor hun tijd en inzet voor dit onderzoek.

Namens de Inspecties,

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie

¹ Vanaf 1 oktober 2017 is dit de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.



Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

Inleiding

In de jeugdstrafrechtketen werken verschillende ketenpartners samen aan de aanpak van jeugdcriminaliteit. Een van die ketenpartners is Halt. Halt richt zich op het voorkomen, bestrijden en bestraffen van jeugdcriminaliteit. Met de Halt-afdoening wil zij 'grensoverschrijdend gedrag zo vroeg mogelijk stoppen en genoegdoening bieden aan de slachtoffers en aan de maatschappij'. Tijdens de afdoening confronteert Halt de jongere met zijn gedrag en de gevolgen daarvan. Halt probeert jongeren te laten inzien dat zij zelf invloed kunnen uitoefenen op hun gedrag. De afdoening heeft daarmee ook een leereffect. Voor het leereffect is het belangrijk dat de afdoening snel op het delict volgt, het zogenaamde lik-op-stukbeleid.

Halt is een landelijk werkende organisatie en bestaat uit tien Halt-teams en een Halt service eenheid (hierna: HSE). Daarnaast zijn er vier backoffices die de Halt-teams ondersteunen. Naast de vijf teammanagers zijn recent vier relatiemanagers aangesteld. Deze zijn verantwoordelijk voor het opbouwen en onderhouden van een netwerk met ketenpartners. Als de Inspecties in het vervolg spreken over medewerkers van Halt, dan bedoelen zij zowel Halt-medewerkers als backofficemedewerkers.

Eerder onderzoek naar (voormalig) Halt cluster Zuid

Uit een eerder Inspectieonderzoek naar (voormalig) Halt cluster Zuid² bleek onder meer dat de samenwerking tussen Halt en haar ketenpartners op sommige punten beter kon. Zo was voor verwijzers soms onduidelijk wanneer een jongere naar Halt te verwijzen. Ook verliep de communicatie over de ontvangst van een verwijzing niet altijd zoals gewenst. Tot slot zagen de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Jeugdzorg³ (hierna: de Inspecties) risico's in de samenwerking met zorgverleners, omdat geen follow-up van zorgverwijzingen plaatsvond.

Huidig onderzoek

In het huidige onderzoek hebben de Inspecties de kwaliteit van de samenwerking tussen Halt en de politie in heel Nederland bekeken. De politie stuurt een jongere naar Halt. Zij moet hierbij de juiste informatie aanleveren en moet na afloop van de Halt-afdoening voldoende informatie van Halt krijgen om de zaak te kunnen afsluiten of doorzetten. Daarnaast kijken de Inspecties naar de wijze waarop Halt

² [Rapport 'Halt cluster Zuid'](#) Gepubliceerd in 2015.

³ Vanaf 1 oktober 2017 is dit de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.



omgaat met zorgsignalen. Halt kan jongeren zo nodig doorverwijzen naar zorg of kan een zorgmelding doen bij Veilig Thuis.

Centrale vraag en operationalisering van begrippen

Voor het onderzoek formuleerden de Inspecties de volgende centrale vraag:

In hoeverre is de samenwerking tussen Halt en de politie rondom de Halt-afdoening van voldoende kwaliteit?

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

- 1. In hoeverre zijn Halt en de politie rondom de Halt-afdoening ketenbewust?**
- 2. In hoeverre is de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen Halt en de politie rondom de Halt-afdoening voldoende?**

Het onderzoek is gericht op het traject rondom de Halt-afdoening. De Inspecties hebben alle contactmomenten tussen Halt en de politie onderzocht vanaf het versturen van een proces-verbaal naar Halt tot en met het versturen van een afloopbericht naar de politie na uitvoering van de Halt-afdoening.

De kwaliteit van de samenwerking is volgens de Inspecties voldoende als:

- Halt en de politie ketenbewust zijn. Dit betekent dat zij begrip van en inzicht in elkaars taken en bevoegdheden hebben en in het doel en proces van de Halt-afdoening. Daarnaast weten Halt-medewerkers hoe om te gaan met zorgsignalen.
- Halt en de politie de benodigde informatie uitwisselen. Dit betreft de informatie die nodig is om de eigen taken te kunnen uitvoeren.

Onderzoeksmethoden

De Inspecties hebben in dit onderzoek verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Zij hebben documenten bij Halt opgevraagd om zicht te krijgen op de huidige stand van zaken over het beleid van Halt, de afspraken met politie en de borging van deze afspraken. Vervolgens hebben de Inspecties interviews afgenomen bij medewerkers van Halt en bij politiefunctionarissen. Per Halt-team hebben zij gesproken met een medewerker van de backoffice en een Halt-medewerker. Daarnaast hebben de Inspecties op het niveau van de Halt-teams gesproken met meerdere politiefunctionarissen. Op landelijk niveau is gesproken met relatiemanagers en medewerkers van de HSE.



Conclusie centrale vraag:

In hoeverre is de samenwerking tussen Halt en de politie rondom de Halt-afdoening van voldoende kwaliteit?

De Inspecties komen tot het oordeel dat de samenwerking tussen Halt en de politie van voldoende kwaliteit is. De medewerkers van Halt en de politie zijn ketenbewust. Zij kennen het doel en proces van de Halt-afdoening en kennen elkaars taken en bevoegdheden. Daarnaast voldoet de informatie-uitwisseling. Halt en de politie krijgen voldoende informatie van elkaar om hun taken uit te voeren. De Inspecties signaleren echter ook een aantal risico's die de kwaliteit van de uitvoering van de Halt-afdoening beïnvloeden en daarmee de kwaliteit van de samenwerking, zoals wachtlijsten, hoge werkdruk en ziekteverzuim.

Conclusie onderzoeksvraag 1:

In hoeverre zijn Halt en de politie rondom de Halt-afdoening 'ketenbewust'?

De Inspecties beoordelen Halt en de politie als ketenbewust. De medewerkers van Halt en politiefunctionarissen kennen het doel van de Halt-afdoening en onderschrijven dit doel ook. Ze weten hoe het traject van de Halt-afdoening werkt en weten welke positie eenieder hierin inneemt. Tevens kennen ze elkaars taken en bevoegdheden. Tegelijkertijd bestaan er binnen de politie verschillende beelden over de inhoud en de effectiviteit van de Halt-afdoening. Enerzijds bestaat het beeld van Halt als interventie waarvan jongeren kunnen leren. Anderzijds bestaat het beeld van Halt als te lichte interventie waarbij jongeren enkel 'blaadjes moeten prikken'. Met de aanstelling van relatiemanagers en het verzorgen van een module op de politieacademie zien de Inspecties dat Halt aandacht besteedt aan de eigen profilering.

Daarnaast constateren de Inspecties dat Halt-medewerkers weten hoe om te gaan met zorgsignalen. Zij nemen het signaleringsinstrument af en kennen de Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling en passen deze indien nodig toe. Ook zoeken zij indien nodig contact met zorgverleners of met Veilig Thuis om informatie te geven of te vragen. Zij streven naar een warme overdracht⁴ maar in de praktijk is dit niet altijd mogelijk. Als geen warme overdracht heeft plaatsgevonden, weten Halt-medewerkers vaak niet wat er met een zorgverwijzing wordt gedaan. Het verschilt per Halt-medewerker of dan opvolging van de verwijzing plaatsvindt. De aanbeveling, gegeven in het vorige onderzoek, over het opvolgen van zorgverwijzingen blijkt (nog) niet opgevolgd. Zonder warme overdracht of opvolging is het risico groter dat een zaak niet wordt opgepakt, lang blijft liggen of verdwijnt. Bij zaken waar ernstige zorgsignalen zijn, is het des te belangrijker dat snel zorg wordt ingezet. Daarom vinden de Inspecties dat in die zaken altijd een warme overdracht moet plaatsvinden.

⁴ Onder warme overdracht verstaan de Inspecties een overdracht naar zorg waarbij zowel de Halt-medewerker, de jongere en diens ouder(s) als de zorgverlener aanwezig zijn.

**Aanbeveling aan Halt:**

Zorg dat bij ernstige zorgsignalen altijd een warme overdracht plaatsvindt.

Conclusie onderzoeksvraag 2:**In hoeverre is de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen Halt en de politie voldoende?**

De Inspecties komen tot het oordeel dat de informatie-uitwisseling tussen Halt en de politie in de basis voldoende is. Halt en de politie weten welke informatie eenieder nodig heeft. Zij ontvangen deze informatie van elkaar en hebben daarmee de informatie die zij nodig hebben om hun taken in het traject rondom de Halt-afdoening te kunnen uitvoeren. Zo levert de politie bij de verwijzing naar Halt de benodigde informatie aan Halt aan. En Halt koppelt over de uitkomsten en het verloop van de Halt-afdoening terug naar de politie. De informatie-uitwisseling is geborgd in de werkprocessen van zowel Halt als de politie. Hoewel Halt en de politie de noodzakelijke informatie uitwisselen, zien de Inspecties ook verbeterpunten.

De politie levert bij de verwijzing naar Halt niet altijd direct volledige informatie aan. Medewerkers van Halt moeten daardoor ontbrekende informatie eerst opvragen. Dit vertraagt het proces van de Halt-afdoening. De ontbrekende informatie wordt uiteindelijk wel aangeleverd. Een uitzondering hierop is het telefoonnummer van de jongere en diens ouder(s). Dat blijft vaak ontbreken, ook na meermaals rappelleren. Hoewel het telefoonnummer niet nodig is om het startgesprek te plannen, kan het ontbreken ervan wel grote gevolgen hebben voor het Halt-traject. Als de jongere en diens ouder(s) niet telefonisch bereikt kunnen worden, ontvangen zij een schriftelijke uitnodiging voor het startgesprek. Dit vergroot de kans op 'no show'.

Daarnaast signaleren de Inspecties dat Halt en de politie behoefte hebben aan aanvullende informatie. Zij delen deze behoefte echter niet met elkaar waardoor deze bij de ander niet bekend is. In praktijk wordt vaker en meer (aanvullende) informatie gedeeld als de Halt-medewerker en politiefunctionaris elkaar kennen. Dit gebeurt dan op informele basis en is daarmee niet geborgd. Echter, door reorganisaties en personeelwisselingen bij zowel Halt als de politie en door de bijbehorende sluiting van politiebureaus en Halt-kantoren is het onderlinge contact tussen de functionarissen minder geworden.

Verder constateren de Inspecties dat de politie niet altijd aan Halt doorgeeft dat zij een project gaat starten dat mogelijk gevolgen heeft voor het aantal Halt-verwijzingen. Hierdoor kan het aantal verwijzingen pieken zonder dat Halt daarop is voorbereid. Dat kan betekenen dat Halt zaken niet direct kan oppakken wat ten koste gaat van het lik-op-stukbeleid van Halt.

Tot slot constateren de Inspecties dat de officier van justitie steeds complexere en/of zwaardere zaken naar Halt stuurt. Zowel medewerkers van Halt als



politiefunctionarissen geven aan dat deze zaken mogelijk niet geschikt zijn voor Halt en de huidige Halt-afdoening. Toch is de zwaarte of de complexiteit zelden een reden voor Halt om een zaak terug te verwijzen. De Inspecties zien hierin risico's voor de doorlooptijd van de Halt-afdoening. Zwaardere en complexere zaken moeten binnen dezelfde tijd worden afgerond, maar vereisen vaak meer maatwerk en meer inzet van de Halt-medewerker. Een langere doorlooptijd heeft weer gevolgen voor de wachtlijsten en de werkdruk bij Halt.

Aanbevelingen

Aanbeveling aan Halt en de politie:

Bekijk kritisch en in onderling overleg of aanvullende informatie rondom de Halt-afdoening uitgewisseld moet en kan worden. Pas indien nodig de afspraken over informatie-uitwisseling aan.

Aanbevelingen aan de politie:

Zorg dat bij een Halt-verwijzing direct alle relevante en beschikbare informatie wordt aangeleverd.

Stel Halt tijdig op de hoogte van projecten die invloed kunnen hebben op het aantal verwijzingen naar Halt.

Aanbeveling aan Halt:

Reflecteer met het OM en de politie voor welke jongeren Halt al dan niet een geschikte afdoening is, gezien de toenemende complexiteit en zwaarte van de verwijzingen.

Aanbeveling aan de minister:

Verken tot welke grenzen de Halt-afdoening een effectief instrument is om zwaardere, complexere zaken buitenstrafrechtelijk af te doen. Verruim indien nodig wet- en regelgeving.



Overige aandachtspunten

De Inspecties hebben in het onderzoek risico's bij Halt gesignaleerd die niet direct binnen de scope van het onderzoek vallen, maar wel van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de uitvoering van de Halt-afdoening en de samenwerking tussen Halt en de politie. Het gaat om wachtlijsten, hoge werkdruk en ziekteverzuim. De Inspecties zien een aantal aspecten die hebben bijgedragen aan het ontstaan van deze risico's. Zo lag de instroom naar Halt in 2016 hoger dan in 2015. Tegelijk is er sprake van een toename in de complexiteit van de achtergrondproblematiek van de jongeren en in de zwaarte van de delicten waarvoor jongeren naar Halt worden verwezen. Verder was in 2016 sprake van onderbezetting door een (te) krappe formatie en hoog ziekteverzuim bij medewerkers van Halt. Deze aspecten leiden vaak tot een lange(re) doorlooptijd van de afdoening.

De Inspecties constateren dat Halt op deze aandachtspunten actie onderneemt. Zo heeft Halt voor het wegwerken van de wachtlijsten een taskforce ingesteld. Deze taskforce dient ook met een structurele oplossing voor de wachtlijstproblematiek te komen. Daarnaast is extra formatie voor het primair proces aangesteld en loopt er een bekostigingsonderzoek naar de financiering van de Halt-afdoening. Deze aspecten zouden volgens Halt de werkdruk moeten verlagen. Verder zet Halt in op preventie van ziekteverzuim en vindt zo nodig vervanging van medewerkers plaats.

Vervolg

De Inspecties verwachten dat Halt en de politie de hierboven geformuleerde aanbevelingen opvolgen. Zij willen geïnformeerd worden over de stand van zaken van deze opvolging. Daartoe wordt in september 2018 een gezamenlijk bestuurlijk vervolgesprek met Halt en de politie gevoerd.

Gezien het effect op het lik-op-stukbeleid willen de Inspecties eerder geïnformeerd worden over de voortgang van de aanpak van de wachtlijstproblematiek, de structurele oplossing hiervan en over de doorlooptijden van de Halt-afdoening. Zij verwachten deze informatie voor 1 maart 2018 te hebben ontvangen.



1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Binnen de jeugdstrafrechtketen werken verschillende ketenpartners samen aan de aanpak van jeugdcriminaliteit. Een van die ketenpartners is Halt. Halt staat voor Het ALTERNatief. Halt organiseert in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: VenJ) kortlopende interventies (de Halt-afdoening) om jeugdcriminaliteit te voorkomen, bestrijden en bestraffen. Tijdens de afdoening confronteert Halt de jongere met zijn gedrag en de gevolgen daarvan. Halt probeert jongeren te laten inzien dat zij zelf invloed kunnen uitoefenen op hun gedrag. De afdoening heeft daarmee ook een leereffect.⁵ Voor het leereffect is het belangrijk dat de afdoening snel op het delict volgt, het zogenaamde lik-op-stukbeleid.

Toezicht

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in 2012 aangegeven dat moet worden voorzien in extern toezicht op Halt.⁶ In 2013 hebben de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Jeugdzorg⁷ (hierna: de Inspecties) het toezicht gezamenlijk vormgegeven en een toetsingskader opgesteld.⁸ De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie VenJ) beoordeelt de taakuitoefening op het gebied van de tenuitvoerlegging van straffen. De Inspectie Jeugdzorg (hierna: IJZ) ziet toe op de kwaliteit van de jeugdhulp.

Eerder onderzoek

In 2014 voerden de Inspecties een eerste gezamenlijk onderzoek naar Halt uit.⁹ Het betrof een doorlichting bij Halt in de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland (voormalig cluster Zuid). Hieruit bleek onder andere dat de samenwerking tussen Halt en haar ketenpartners¹⁰ op sommige punten beter kon. De Inspecties hebben hierover de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- voor de organisaties die naar Halt verwijzen, is niet altijd duidelijk wanneer zij een jongere wel of niet naar Halt kunnen verwijzen;

⁵ www.halt.nl.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 28741, 21 (Kamerbrief).

⁷ Vanaf 1 oktober 2017 is dit de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

⁸ [Toetsingskader Halt](#).

⁹ [Rapport 'Halt cluster Zuid'](#). Gepubliceerd in 2015.

¹⁰ Onder ketenpartners van Halt worden hier zowel verwijzers als zorgverleners verstaan.



- de communicatie tussen Halt en de verwijzers over de ontvangst van een Halt-verwijzing 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-afdoening 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 niet altijd plaats. In de wederhoor op het rapport gaf Halt aan dat het beleid was bijgesteld en dat Halt-medewerkers alleen moeten verifiëren of een melding is aangekomen. De Inspecties vinden het echter ook belangrijk dat de Halt-medewerker verifieert of een jongere goed is overgedragen.

Huidig onderzoek

Bovenstaande aandachtspunten laten voor voormalig Halt cluster Zuid zien dat in het traject rondom de Halt-afdoening verbetering mogelijk is in de samenwerking tussen Halt en de politie. Met het huidige onderzoek bekijken de Inspecties hoe de samenwerking in heel Nederland verloopt. Ook Halt vindt samenwerking een belangrijk thema. In haar visie geeft Halt aan 'in verbinding met zowel de justitieketen als met de lokale jeugdpartners: scholen, wijkteams' te zijn.

1.2 Halt en de Halt-afdoening

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 leeropdracht en/of een werkstraf. Op deze wijze kunnen jongeren voorkomen dat zij in justitiële documentatie worden opgenomen. Naast deze repressieve taken, heeft Halt ook preventieve taken, waarbij ze onder andere voorlichting geeft op scholen.

Halt is een landelijk werkende organisatie die bestaat uit tien Halt-teams en een Halt service eenheid (hierna: HSE). De Halt-teams, die qua gebied gelijk zijn aan de gerechtelijke kaart en de politie-eenheden, begeleiden de Halt-afdoening en voeren de preventieactiviteiten uit. Er zijn vier backoffices, die de Halt-teams ondersteunen.¹¹ De backoffice schrijft onder andere de nieuwe zaken in, verdeelt deze over de Halt-medewerkers in de Halt-teams en plant preventieactiviteiten voor de Halt-medewerkers. De HSE is het landelijk kantoor van Halt, waarin het bestuur en de beleidsondersteunende diensten zijn gevestigd. Als de Inspecties spreken over de medewerkers van de backoffice of de Halt-medewerkers, dan bedoelen zij deze specifieke functionarissen. Spreken zij over medewerkers van Halt, dan bedoelen zij beide functionarissen.

Halt is een stichting met een directeur/bestuurder en een Raad van Toezicht. Daarnaast zijn er vijf teammanagers en vier relatiemanagers.¹² De teammanagers

¹¹ De backoffice in Eindhoven bedient de teams Limburg, Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant. De backoffice in Den Haag werkt voor de teams Den Haag en Rotterdam. In Amstelveen zit de backoffice voor de teams Amsterdam, Midden-Nederland en Noord-Holland. De laatste backoffice bevindt zich in Apeldoorn en is gericht op teams Oost-Nederland en Noord-Nederland.

¹² Jaarverslag Halt 2016.



zijn verantwoordelijk voor de aansturing en begeleiding van de teams. De relatiemanagers zijn aangesteld om bij te dragen aan de inbedding van Halt in het lokale integrale veiligheidsbeleid en het bieden van passende Halt-afdoeningen op basis van het (regionale) veiligheidsbeleid en gesignaleerde problematiek.¹³

De Halt-afdoening is een interventie op maat. Een Halt-afdoening bestaat uit de volgende modules:

- gesprekken tussen jongere, ouders en de Halt-medewerker;
- eventuele schade vergoeden;
- aanbieden van excuses;
- maken van leeropdrachten;
- eventueel een werkopdracht.

De strafmaat en welke modules worden ingezet is afhankelijk van de leeftijd van de jongere, het gepleegde delict en eventuele verzwarende omstandigheden zoals recidive. De Halt-medewerker moet de strafmaat bepalen aan de hand van de 'Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt' (hierna: Richtlijn).¹⁴ De Halt-afdoening bedraagt maximaal twintig uur.¹⁵

1.3 Doel- en probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is een oordeel te geven over de kwaliteit van de samenwerking tussen Halt en de politie in het traject rondom de Halt-afdoening. Daarnaast hebben de Inspecties gekeken hoe Halt omgaat met zorgsignalen. Met dit onderzoek 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.

De centrale vraag van dit onderzoek is:

In hoeverre is de samenwerking tussen Halt en de politie rondom de Halt-afdoening van voldoende kwaliteit?

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

1. In hoeverre zijn Halt en de politie rondom de Halt-afdoening ketenbewust?
2. In hoeverre is de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen Halt en de politie rondom de Halt-afdoening voldoende?

Onder het traject rondom de Halt-afdoening verstaan de Inspecties: het proces van het versturen van een proces-verbaal (hierna: pv) naar Halt, het uitvoeren van de Halt-afdoening tot en met het versturen van een afloopbericht na de uitvoering van de Halt-afdoening. Verder worden hieronder ook alle contacten verstaan die Halt gedurende dit proces met de politie heeft.

¹³ Jaarverslag Halt 2015.

¹⁴ De Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt. College van procureurs-generaal. 1 oktober 2016.

¹⁵ Wetboek van Strafrecht, artikel 77e.



De Inspecties verstaan onder kwaliteit van de samenwerking:

- Halt en de politie zijn *ketenbewust*: Halt en de politie weten wat het doel van de Halt-afdoening is, hoe het traject van de Halt-afdoening werkt en welke positie eenieder hierin inneemt (bevoegdheden en taken). Daarnaast weet Halt hoe om te gaan met het verwijzen naar zorgverleners en kent Halt de afspraken die hierover zijn gemaakt. 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 samenwerkingsbereidheid.
- Halt en de politie *wisselen informatie uit*: Halt en de politie weten welke informatie zij ieder nodig hebben, zij krijgen de benodigde informatie tijdig en volledig aangeleverd en de informatie-uitwisseling is geborgd. De Inspecties omschrijven benodigde informatie als de informatie die Halt en de politie nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren.

1.4 Onderzoeksaanpak

1.4.1 Afbakening

Jongeren kunnen naar Halt worden verwezen door de politie en door buitengewone opsporingsambtenaren (hierna: boa's). Van deze verwijzers is enkel de politie in dit onderzoek meegenomen. De keuze om alleen de politie mee te nemen is gemaakt, omdat het merendeel van de Halt-jongeren door de politie wordt verwezen (79%¹⁶). De politie kan rechtstreeks verwijzen (onder mandaat van het Openbaar Ministerie, hierna: OM) of kan via ZSM (Zorgvuldig, Snel en op Maat)¹⁷ de officier van justitie (hierna: OvJ) verzoeken in te stemmen met een Halt-verwijzing.¹⁸ Deze verwijzing moet dan alsnog door de politie worden ingestuurd. Van de verwijzingen door boa's wordt het merendeel door leerplichtambtenaren gedaan (18%).¹⁹ Deze zijn in dit onderzoek niet meegenomen om de toezichtslast bij hen te beperken. De Inspectie VenJ heeft hen recent betrokken in een onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim.²⁰ De overige boa's zijn in dit onderzoek niet meegenomen omdat zij in zeer beperkte mate jongeren naar Halt verwijzen.

Het huidige onderzoek is gericht op het traject rondom de Halt-afdoening. De Inspecties hebben gekeken naar de informatie die Halt en de politie uitwisselen en of deze informatie voldoende is voor hun taakuitvoering. Het onderzoek is niet gericht op het proces van het opstellen van een proces-verbaal, de daarbij gemaakte keuzes, de kwaliteit van het proces-verbaal en de doorlooptijd van het insturen van een verwijzing door de politie tot aan de ontvangst van deze verwijzing door Halt. Wel zijn in de interviews een aantal van deze aspecten aan de orde gekomen. Indien van invloed op de samenwerking hebben de Inspecties deze beschreven.

¹⁶ Viermaandsrapportage Halt januari-december 2016.

¹⁷ 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, kinderbescherming, slachtofferhulp en hulpverlening nauw samengewerkt.

¹⁸ Het OM kan ook zonder verzoek van de politie beslissen om naar Halt verwijzen.

¹⁹ Viermaandsrapportage Halt januari-december 2016. De resterende 3% van de verwijzingen komt van de overige boa's.

²⁰ Onderzoek '[Schoolverzuim: de strafrechtelijke aanpak](#)'. Gepubliceerd in 2017.



In dit onderzoek zijn ook de kwaliteit van de zorgverwijzing, de keuze om naar zorg te verwijzen en het oppakken van deze verwijzingen door zorgverleners buiten beschouwing gelaten. De Inspecties kijken wel naar de samenwerking met zorgverleners vanuit het perspectief van Halt. Weten de medewerkers van Halt waar zij terecht kunnen met hun zorgen?

1.4.2 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, hebben de Inspecties gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden.

Allereerst zijn er documenten opgevraagd bij Halt om zicht te krijgen op de huidige stand van zaken rondom het beleid van Halt, de afspraken met de politie en de borging van deze afspraken. De Inspecties hebben onder meer de volgende documenten ontvangen: jaarplannen en jaarverslagen, cijfermateriaal, werkprocesbeschrijvingen voor de Halt-afdoening, landelijke kaders en/of richtlijnen over samenwerking met ketenpartners²¹ en samenwerkingsafspraken met ketenpartners. In bijlage I zijn de in dit onderzoek gebruikte documenten weergegeven.

Daarnaast hebben de Inspecties interviews afgenomen bij medewerkers van Halt en bij politiefunctionarissen. Per Halt-team is één backofficemedewerker gesproken. De backofficemedewerkers zijn door Halt aangedragen. In totaal hebben de Inspecties tien medewerkers van de backoffices bevraagd, verdeeld over vier groepsinterviews.

De interviews met de Halt-medewerkers zijn individueel gehouden. Halt heeft op verzoek de Inspecties een lijst met alle Halt-medewerkers aangeleverd. De Inspecties hebben per team aselect een medewerker geselecteerd. Omdat de geselecteerde Halt-medewerker van Limburg wegens persoonlijke omstandigheden niet kon meewerken aan het onderzoek, heeft Halt voor Limburg zelf een Halt-medewerker aangedragen. In totaal hebben de Inspecties bij tien Halt-medewerkers een interview afgenomen.

Voor de selectie van politiefunctionarissen is gekozen om de geïnterviewde Halt-medewerkers twee of drie politiefunctionarissen aan te laten dragen. Dit omdat de Inspecties met politiefunctionarissen wilden spreken die ervaring hadden met het verwijzen naar Halt. Daarnaast hebben de Inspecties de politie gevraagd om op het niveau van Halt-teams één politiefunctionaris aan te dragen. Dit zodat niet alle geïnterviewde politiefunctionarissen uit hetzelfde werkgebied kwamen en ervaring met dezelfde Halt-medewerker zouden hebben. In totaal hebben de Inspecties 28 politiefunctionarissen geïnterviewd. De interviews met de politiefunctionarissen zijn telefonisch gehouden.

Tijdens de analysefase hebben de Inspecties twee aanvullende gesprekken gevoerd met Halt. Het eerste gesprek was met twee relatiemanagers van Halt. Het tweede gesprek was met twee medewerkers van de HSE.

²¹ Onder ketenpartners verstaan de Inspecties onder meer de politie en het OM.



1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat over de verwijzing naar Halt door de politie. Hoofdstuk 3 gaat in op de acties die Halt onderneemt na de ontvangst van een verwijzing. Het vierde hoofdstuk beschrijft hoe Halt-medewerkers omgaan met zorgsignalen. In het vijfde hoofdstuk wordt de terugkoppeling over de Halt-afdoening besproken. Hoofdstuk 6 gaat over het 'elkaar kennen'. Dit is een thema dat invloed heeft op het hele traject rondom de Halt-afdoening. In het laatste hoofdstuk worden een aantal risico's op organisatorisch vlak beschreven die taakuitvoering van Halt en de samenwerking met de politie kunnen beïnvloeden. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

De Inspecties gebruiken in dit rapport overal 'hij' in plaats van hij of zij. Dit geldt ook voor het woord 'ouder(s)'. Hieronder verstaan de Inspecties de ouder(s) en/of opvoeders van de jongere.



2

De verwijzing naar Halt

De verwijzing van een jongere naar Halt start bij de staandehouding van een jongere op straat en eindigt bij het sturen van de verwijzing naar Halt. Een verwijzing naar Halt kan conform de Richtlijn²² onder bepaalde voorwaarden gebeuren, de zogenaamde Halt-criteria:

- de jongere is tussen de 12 en 18 jaar;
- de jongere bekent het gepleegde feit;
- de jongere en ouder(s) stemmen in met een verwijzing naar Halt;²³
- de jongere heeft een Halt-waardig feit gepleegd.

Halt-waardige feiten zijn delicten die genoemd staan in het 'Besluit aanwijzing Halt-feiten' (hierna: Besluit). Verder is er een recidiveregeling waaraan een Halt-verwijzing moet voldoen.²⁴ Een jongere mag één keer voor een misdrijf naar Halt. Ook kan een jongere één keer voor een leerplichtzaak naar Halt. Voor een overtreding mag een jongere twee keer naar Halt. In totaal mogen jongeren maximaal drie keer naar Halt. De politie moet dus controleren of er sprake is van recidive voordat zij een jongere naar Halt stuurt.

Naast bovengenoemde Halt-waardige feiten noemt het Besluit een aantal omstandigheden wanneer via de OvJ, op basis van diens discretionaire bevoegdheid, naar Halt kan worden verwezen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een jongere die al eerder naar Halt is geweest en dus recidiveert, waarbij het maximum van drie keer naar Halt blijft bestaan, of delicten die op grond van artikel 1 van het Besluit niet in aanmerking komen voor een Halt-verwijzing. Ook jongeren die ontkennen kunnen na toestemming van de OvJ alsnog naar Halt worden gestuurd, als uit bijvoorbeeld getuigenissen of camerabeelden blijkt dat de jongere daadwerkelijk schuldig is.

Het proces van verwijzen van een jongere naar Halt verschilt voor een overtreding en een misdrijf. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het proces bij een overtreding en vervolgens op het proces bij een misdrijf. Daarna bespreken de Inspecties het thema recidive en sluiten ze het hoofdstuk af met een deelconclusie.

²² De Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt. College van procureurs-generaal. 1 oktober 2016.

²³ De ouder(s) moet toestemming geven als de jongere jonger is dan 16 jaar.

²⁴ De Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt. College van procureurs-generaal. 1 oktober 2016.



2.1 Overtreding

Een overtreding wordt door de politiefunctionaris op straat afgehandeld. Halt-waardige overtredingen²⁵ zijn bijvoorbeeld baldadigheid, openbare dronkenschap en vuurwerkdelicten. Daarnaast kunnen in gemeentelijke verordeningen delicten worden genoemd waarvoor de politie jongeren naar Halt kan verwijzen, zoals overlastgevend gedrag en lichte vormen van brandstichting.²⁶

Als een politiefunctionaris een jongere voor een overtreding staande houdt en hij deze naar Halt wil sturen, moet hij de jongere een voorstel tot Halt doen. Hierbij moet de politie mededelen dat deelname aan Halt niet verplicht is en wat de mogelijke gevolgen van niet-deelname zijn.²⁷ Halt-medewerkers en medewerkers van de backoffice geven aan dat de politie dit niet altijd doet. De politie geeft in de wederhoor aan dat dit volgens interne werkprocessen wel zou moeten.²⁸ De gevolgen van het niet vragen om toestemming door de politie bespreken de Inspecties in hoofdstuk 3.

Voor een verwijzing naar Halt moet de politiefunctionaris bij een overtreding het 'Halt mini pv' insturen.²⁹ Politiefunctionarissen geven aan dat ze na staandhouding de jongere registreren in het systeem van de politie en dat ze vervolgens controleren of de jongere al eerder naar Halt is geweest. Daarna maken ze een mutatie aan waarin de verklaring van de jongere staat. Ten slotte sturen ze het Halt mini pv en de mutatie naar Halt.

De politie is bezig met de invoering van MEOS (Mobiel Effectiever op Straat). Momenteel beschikken alle politiefunctionarissen op straat over een smartphone met MEOS. Hiermee kunnen zij op straat via hun smartphone digitale bekeuringen (digibonnen) uitschrijven, informatie opvragen en identiteitscontroles uitvoeren. Politiefunctionarissen geven aan dat in sommige regio's de verwijzing naar Halt ook via MEOS kan. Aan de digibon moet dan een bijlage met aanvullende informatie voor Halt worden toegevoegd. In andere regio's is dat nog niet mogelijk. De politie geeft als reden aan dat in deze regio's het bijbehorende werkproces voor de kwaliteitstoets (waaronder de recidivecheck) en de verzending nog niet zijn geregeld. Politiefunctionarissen geven aan dat de verwijzing naar Halt via MEOS soms problemen oplevert. Dan werkt de telefoon of MEOS niet goed en verdwijnen er zaken. Ook zijn zaken, die via MEOS naar Halt zijn gestuurd, niet altijd goed terug te vinden in het politiesysteem.

Geïnterviewde politiefunctionarissen geven aan dat het verwijzen naar Halt bij een overtreding meer tijd en werk kost in vergelijking met het uitschrijven van een bekeuring. Voor een verwijzing naar Halt moet een Halt mini pv/Digibon worden geschreven, terwijl een bekeuring sneller kan, omdat daar minder gegevens voor nodig zijn. Daarnaast kunnen de politiefunctionarissen de bekeuring via MEOS afhandelen, maar een verwijzing naar Halt kan nog niet overal via MEOS worden ingestuurd.

²⁵ Besluit aanwijzing Halt-feiten.

²⁶ Bij deze feiten geldt dat de schade per dader niet meer dan €900 mag bedragen en de totale schade mag maximaal €4500 zijn.

²⁷ Wetboek van Strafrecht, Artikel 77e.

²⁸ De Inspecties hebben deze werkprocessen opgevraagd en toegestuurd gekregen.

²⁹ Werkprocesbeschrijving Halt-straf regulier. De methodische aanpak. 1 augustus 2016.



Uit het onderzoek blijkt dat er veel verschillen zijn tussen en binnen de eenheden van de politie in hoe politiefunctionarissen de verwijzing naar Halt sturen. Soms stuurt de politiefunctionaris, die de jongere heeft staande gehouden, de verwijzing zelf naar Halt. In andere regio's worden de verwijzingen verzameld en ingestuurd door een specifieke jeugdfunctionaris, bijvoorbeeld een jeugdagent of een Senior Gebiedsgebonden Politiezorg Jeugd (de vroegere jeugdcoördinator). Soms gebeurt het verzamelen en insturen van een verwijzing door een administratief punt of kwaliteitsbureau binnen de regio.

2.2 Misdrijf

Een jongere kan ook voor bepaalde misdrijven naar Halt worden gestuurd. Voorbeelden hiervan zijn (poging tot) diefstal van goederen met een waarde tot €150, geweld tegen goederen³⁰ en misbruik maken van alarmnummers.³¹

2.2.1 Werkwijze

Het insturen van een misdrijf naar Halt wordt in het 'Ketenprocesmodel Jeugd Strafrechtketen (hierna: JSK)' en in de Richtlijn beschreven.³² Als een jongere een misdrijf heeft gepleegd, moet de politie hem verhoren. Een jongere kan worden aangehouden en direct worden meegenomen naar het politiebureau om verhoord te worden of kan een uitnodiging krijgen om op een later tijdstip naar het politiebureau te komen voor het verhoor. De politie stelt de ouder(s) van de jongere in kennis van de aanhouding. In het verhoor vraagt de politiefunctionaris of de jongere wil meewerken aan een eventuele Halt-afdoening. Als een jongere voor het plegen van een misdrijf naar Halt wordt verwezen, moet de politie het dossier Halt, met daarin de gegevens die van belang zijn voor het uitvoeren van de Halt-afdoening, aan Halt aanleveren. Politiefunctionarissen geven aan dat zij dit in de praktijk ook doen.

In het Ketenprocesmodel JSK staat dat alle misdrijven na verhoor van de jongere worden aangemeld bij ZSM. De politie deelt de informatie met het OM via BOSZ³³, een informatiesysteem waarin zowel de politie als het OM de stand van zaken van alle lopende zaken bijhouden. Voorafgaand aan het ZSM-overleg kunnen de ZSM-officier en de medewerkers van de politie bij ZSM beslissen dat de politie een jongere naar Halt moet sturen. Het gaat dan om Halt-waardige feiten, waarbij de jongere bekent en waarbij de jongere en diens ouder(s)³⁴ akkoord gaan met een verwijzing naar Halt. Vanuit het ZSM-overleg kunnen ook andere dan Halt-waardige feiten naar Halt worden verwezen.³⁵ De OvJ maakt dan gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid. Als de OvJ van deze bevoegdheid gebruik maakt, wordt dit een Halt+ afdoening genoemd. De OvJ geeft zijn besluit via BOSZ door aan de politie. De politie stuurt vervolgens de benodigde stukken in naar Halt. Dit zijn dezelfde stukken als de politie bij een misdrijf naar Halt stuurt, alleen wordt

³⁰ Ook hierbij geldt dat de schade per dader niet meer dan €900 mag bedragen en de totale schade mag maximaal €4500 zijn.

³¹ Besluit aanwijzing Halt-feiten.

³² De Richtlijn is een aanwijzing van het OM. Het Ketenprocesmodel JSK beschrijft de processen binnen het jeugdstrafrecht. Deze is vastgesteld door het Coördinerend Beraad Jeugd, een overleg met verschillende ketenpartners.

³³ Betere Opsporing door Sturing op Zaken.

³⁴ Als de jongere jonger is dan 16 jaar.

³⁵ Dit zijn zaken die niet in artikel 1 van het Besluit aanwijzing Halt-feiten staan genoemd.



aangegeven dat het om een Halt+ zaak gaat en dat de OvJ hiervoor toestemming heeft gegeven.

Ook staat in de Richtlijn dat de hulpofficier van justitie, een functionaris van de politie, in bepaalde gevallen zelf een Halt-waardig feit naar Halt kan sturen. Hierbij gaat het om jongeren die voor de eerste keer een misdrijf plegen, die het feit bekennen en waarbij duidelijk bewijs is voor het aandeel in het strafbare feit. De overige niet Halt-waardige misdrijven³⁶ worden voorgelegd aan ZSM, zodat de OvJ toestemming kan geven voor een eventuele verwijzing naar Halt.

Uit het onderzoek van de Inspecties blijkt dat er verschillen bestaan tussen en binnen politie-eenheden hoe naar Halt wordt verwezen. In sommige regio's stuurt de politie zonder overleg met de OvJ misdrijven naar Halt. In andere regio's wordt een misdrijf altijd via ZSM afgehandeld. Ook bestaan verschillen tussen regio's in wie de verwijzing daadwerkelijk naar Halt stuurt. Volgens zowel het Ketenprocesmodel JSK als de Richtlijn moet de politie de verwijzing insturen. Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers van ZSM in sommige regio's verwijzingen zelf naar Halt sturen. Verbalisanten en de specifieke jeugdfunctionarissen geven aan dat zij hierdoor geen zicht hebben op de daadwerkelijke verwijzing naar Halt. Zij weten niet of medewerkers van ZSM de jongere naar Halt sturen, binnen welke termijn dit gebeurt en welke informatie wordt meegestuurd. Hiermee kunnen de verbalisanten en de specifieke jeugdfunctionarissen niet nagaan binnen welke termijn Halt de verwijzing oppakt. In sommige regio's halen zij deze informatie uit lijsten met binnengekomen verwijzingen, die Halt naar de politie stuurt.

Politiefunctionarissen geven aan regelmatig advies mee te geven aan ZSM als zij vinden dat een jongere naar Halt moet worden gestuurd. Volgens hen kan in het ZSM-overleg wel extra informatie vanuit ketenpartners naar voren komen waarom een Halt-afdoening niet passend is.

2.2.2 Aansluiting Halt bij ZSM

In 2016 heeft in drie teams van Halt, Noord-Holland, Midden-Nederland en Limburg, de pilot 'het leeratelier' plaatsgevonden. In acht weken werd gekeken hoe jeugdzaken meer verdiept konden worden. De verdieping bestond uit het verzamelen van meer contextinformatie, het met alle partners duiden van de problematiek en een passende interventie voorstellen op basis van wat nodig is. Om dat te bereiken werd de vaste samenstelling van ZSM (OM, politie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp Nederland) aangevuld met Halt, Veilig Thuis en het Veiligheidshuis.

Zowel medewerkers van Halt als politiefunctionarissen geven in gesprekken aan dat het meerwaarde heeft dat Halt aan tafel zit bij ZSM. Halt heeft volgens hen informatie die andere partners niet hebben en deelt deze informatie ook. Deze informatie vinden zij belangrijk in het nemen van een besluit over een passende afhandeling. Uit de eerste evaluatie van de pilot³⁷ blijkt dat jongeren die bijvoorbeeld in een gewoon ZSM-overleg niet naar Halt gestuurd zouden worden,

³⁶ Dit zijn zaken die niet in artikel 1 van het Besluit aanwijzing Halt-feiten staan genoemd.

³⁷ De evaluatie is gedaan door de Ketenwerkgroep ZSM Context en staat beschreven in: Opbrengsten leerateliers jeugdgezondheidszorg en vervolg Betekenisvol Intervenieren.



dat in het ZSM-overleg met Halt erbij wel werden. De partners wisten niet welke mogelijkheden Halt had. In Limburg was de ervaring met de aansluiting van Halt bij het ZSM-overleg dermate positief, dat is besloten om Halt standaard elke week bij de twee overleggen te laten aansluiten.

Sinds januari 2017 is Halt formeel landelijk vaste partner van ZSM. In alle teams wordt gekeken op welke wijze Halt kan aansluiten bij ZSM. Sommige Halt-teams zijn hier verder in dan andere. Een relatiemanager geeft hierover aan: 'Gezien de grote regionale verschillen in de werkwijze van ZSM en in de aansluiting van Halt bij ZSM is besloten een werkgroep in te stellen om inzichtelijk te maken welke verschillen tussen regio's bestaan en wat mogelijke winstpunten voor andere regio's zijn'.

2.3 Recidive

In de inleiding van dit hoofdstuk hebben de Inspecties beschreven dat er specifieke regels zijn rondom recidive bij het verwijzen naar Halt. Een jongere kan zowel recidiveren na de Halt-afdoening als tijdens de Halt-afdoening. Als de jongere recidiveert na de Halt-afdoening, kan hij opnieuw naar Halt worden gestuurd zolang hij aan de recidiveregeling voldoet, zoals hierboven beschreven. Als een jongere recidiveert tijdens de Halt-afdoening is dat volgens Halt-medewerkers reden om de Halt-afdoening negatief af te ronden. De jongere heeft zich dan niet aan de voorwaarden gehouden. De Halt-medewerker meldt dit bij de verwijzer vanuit de politie.

Om de recidive te kunnen beoordelen, is het belangrijk dat er goed wordt geregistreerd door Halt en de politie dat een jongere naar Halt is verwezen. In gesprekken geven politiefunctionarissen aan dat het lastig kan zijn om in de politiesystemen terug te vinden of een jongere al eerder naar Halt is geweest. Dit geldt bij zowel misdrijven als overtredingen. Politiefunctionarissen geven daarnaast aan dat Halt-verwijzingen niet altijd of niet altijd goed geregistreerd worden.

2.4 Deelconclusie

De Inspecties constateren dat de politie weet hoe ze een verwijzing moet insturen naar Halt. Wel verschilt de wijze waarop verwijzingen worden ingestuurd tussen en binnen politie-eenheden. De politiefunctionarissen volgen de werkwijze die in hun regio gangbaar is. Naar de mening van de Inspecties hebben de verschillen in werkwijze geen grote gevolgen zolang de verwijzing tijdig en volledig bij Halt binnenkomt.

Daarnaast bestaan verschillen tussen en binnen politie-eenheden wie de verwijzing instuurt. Als de Halt-verwijzing door een andere politiefunctionaris is ingestuurd, kan de verbalisant of specifieke jeugdfunctionaris het zicht op ingestuurde Halt-verwijzingen missen. In enkele regio's halen zij hierover informatie uit lijsten die Halt opstuurt. De Inspecties waarderen dit initiatief van Halt. Halt zou echter geen lijsten hoeven te sturen als de politie haar interne informatie-uitwisseling over het al dan niet insturen van Halt-verwijzingen zou verbeteren.



3

Ontvangst van de verwijzing

In dit hoofdstuk gaan de Inspecties achtereenvolgens in op de ontvangst van de verwijzing, de beoordeling van de verwijzing en het doorzetten van de verwijzing. Het hoofdstuk eindigt met een deelconclusie.

3.1 Ontvangst van de verwijzing

De verwijzing voor een Halt-afdoening komt binnen bij een van de vier backoffices van Halt. Dit gebeurt veelal per mail. Op de website van Halt staan per backoffice een of meer mailadressen genoemd, die de politie kan gebruiken voor het toesturen van een verwijzing. Een enkele keer wordt de Halt-verwijzing per post verstuurd. Deze komt binnen op het hoofdkantoor van Halt en wordt dan ingescand en alsnog per mail naar de betreffende backoffice gestuurd.

In totaal hebben de backoffices 17.030 verwijzingen ontvangen in 2016.³⁸ Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2015.³⁹ Zodra een Halt-verwijzing is ontvangen, beoordeelt de medewerker van de backoffice deze op volledigheid en Halt-waardigheid. Een klein deel van deze verwijzingen is niet in behandeling genomen (493 verwijzingen) maar teruggestuurd naar de verwijzer.⁴⁰

3.2 Beoordeling van de verwijzing – volledigheid

In de werkprocesbeschrijving⁴¹ staat dat de medewerker van de backoffice elke Halt-verwijzing controleert op volledigheid. Bij een overtreding moet andere informatie worden opgestuurd dan bij een misdrijf. In hoofdstuk 2 zijn de Inspecties ingegaan op wat politiefunctionarissen moeten opsturen bij een verwijzing naar Halt. Voor overtredingen is dit het Halt mini pv en voor een misdrijf is dit het dossier Halt met eventuele aanvullende stukken.

In de interviews geven de medewerkers van de backoffice aan alle verwijzingen op volledigheid te controleren. Niet altijd levert de politie direct volledige informatie aan. Dan ontbreekt bijvoorbeeld het verhoor van de jongere. De politiefunctionarissen leveren deze informatie na navraag door de medewerkers van

³⁸ Jaarverslag Halt 2016.

³⁹ In 2015 zijn 16.486 jongeren naar Halt verwezen (jaarverslag Halt 2016).

⁴⁰ Viermaandsrapportage Halt januari-december 2016.

⁴¹ Werkprocesbeschrijving Halt-straf regulier. De methodische aanpak. 1 augustus 2016.



de backoffice alsnog aan. Het contact hierover verloopt per mail. Politiefunctionarissen werken vaak in wisseldiensten en zijn tijdens kantooruren niet altijd (telefonisch) bereikbaar, maar mail kunnen zij ook op andere momenten beantwoorden. Het opvragen van de ontbrekende informatie kan enkele dagen duren. Regelmatig moeten backofficemedewerkers politiefunctionarissen meermaals rappelleren voordat zij de gevraagde informatie ontvangen. Hierdoor wordt de controle op de volledigheid van de informatie een tijdrovend proces. Een medewerker van de backoffice geeft aan dat 'het handig zou zijn als een collega van de verwijzer bij diens mail kan en eventuele vragen kan beantwoorden'.

In gesprekken geven de medewerkers van Halt aan dat het telefoonnummer van de jongere en/of diens ouder(s) regelmatig ontbreekt. Dit wordt vaak niet aangeleverd, ook niet als de medewerker van de backoffice er tijdens het rappelleren specifiek naar vraagt. In landelijke afspraken is vastgelegd dat als het telefoonnummer de enige ontbrekende informatie is, de medewerker van de backoffice de Halt-verwijzing al wel in AuraH, het registratiesysteem van Halt, invoert. Tegelijkertijd vraagt de medewerker van de backoffice het telefoonnummer bij de politiefunctionaris op. Als het telefoonnummer niet binnen een dag wordt geleverd, mag de medewerker van de backoffice de jongere en diens ouder(s) een schriftelijke uitnodiging voor het planningsgesprek sturen (zie ook paragraaf 3.4). Deze afspraak dient om de norm te halen, die Halt intern voor de inschrijftermijn hanteert: een verwijzing moet binnen twee werkdagen zijn ingeschreven.⁴²

Soms sturen politiefunctionarissen aanvullende informatie mee. Hiermee bedoelen de Inspecties informatie die niet in bovengenoemde werkprocesbeschrijvingen staat. Het gaat bijvoorbeeld om achtergrondinformatie over de jongere of het gepleegde delict. Een medewerker van de backoffice licht dit toe: 'in het proces-verbaal staat veel informatie, maar soms is een onderwerp niet of niet voldoende in het verhoor behandeld of is na het verhoor nog iets gebeurd'. De politiefunctionarissen geven deze informatie meestal per mail door, soms telefonisch. De medewerker van de backoffice zet deze informatie in AuraH. De Halt-medewerker gebruikt deze informatie in de voorbereiding op het startgesprek waardoor hij dit gesprek gericht kan voeren en om 'alvast een passende Halt-afdoening te bedenken'.

3.3 Beoordeling van de verwijzing – Halt-waardigheid

De werkprocesbeschrijving van Halt⁴³ schrijft voor dat medewerkers van de backoffice de Halt-verwijzingen ook controleren op Halt-waardigheid. De verwijzing moet voldoen aan de Halt-criteria, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven. Bij twijfel over de Halt-waardigheid van een verwijzing, overlegt de medewerker van de backoffice met een Halt-medewerker of de OvJ. Als uit dit overleg volgt dat een verwijzing niet Halt-waardig is, moet de medewerker van de backoffice deze terugsturen naar de verwijzer met de opmerking dat de verwijzing niet in behandeling wordt genomen.

In de interviews geven de medewerkers van de backoffice aan de verwijzingen op Halt-waardigheid te controleren. Hierbij blijkt de akkoordverklaring van de OvJ met enige regelmaat te ontbreken. Na navraag door de medewerkers van de backoffice

⁴² Werkprocesbeschrijving Halt-straf regulier. De methodische aanpak. 1 augustus 2016.

⁴³ Werkprocesbeschrijving Halt-straf regulier. De methodische aanpak. 1 augustus 2016.



wordt deze alsnog aangeleverd. Een Halt-verwijzing wordt zelden teruggestuurd naar de politiefunctionaris. Redenen om een verwijzing wel terug te sturen zijn dat de jongere en/of diens ouder(s) geen toestemming voor de Halt-afdoening (meer) geven of dat niet aan de Halt-criteria wordt voldaan.

Naar de mening van Halt-medewerkers en politiefunctionarissen worden steeds meer jongeren naar Halt gestuurd, die mogelijk niet bij Halt thuis horen. Dit betreffen meer complexe en/of zware zaken. Bij een complexe zaak spelen vaak veel meer factoren een rol, zoals gedragsproblematiek of problematiek in de thuissituatie van de jongere. Dan is de jongere 'beter af met bijvoorbeeld een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming'. Bij een zwaar delict of recidive, is het de vraag of een Halt-afdoening geschikt is: 'waarom zal de Halt-afdoening een jongere nu wel op het rechte pad brengen of is juist een andere, zwaardere interventie nodig om (verdere) recidive te voorkomen?'. Toch wordt een complexe of zware zaak volgens Halt-medewerkers vooralsnog alleen terugverwezen als 'het echt niet anders kan'.

Ook in het jaarverslag van Halt uit 2016 staat dat het aantal zware en complexe zaken in 2016 gestegen. Er is sprake van een stijging van bijna 20% ten opzichte van 2015. Deze toename in de complexiteit en zwaarte van zaken beïnvloedt de doorlooptijd. Vaak hebben Halt-medewerkers dan meer tijd nodig om de verwijzing af te handelen. Dit heeft mogelijke gevolgen voor de werkdruk en de wachtlijsten. De Inspecties beschrijven deze aspecten verder in hoofdstuk 7.

3.4 Doorzetten van de verwijzing

Conform de werkprocesbeschrijving van Halt⁴⁴ schrijven de medewerkers van de backoffice volledige en Halt-waardige verwijzingen in AuraH in. De verwijzer ontvangt een digitale ontvangstbevestiging en de verwijzing krijgt een registratienummer.

Vervolgens zoekt de medewerker van de backoffice telefonisch contact met de ouder(s) van de jongere. Het telefonisch contact tussen de ouder(s) en medewerker van de backoffice heet het planningsgesprek. Als de medewerker van de backoffice tijdens het telefonisch contact merkt dat er veel weerstand bij de ouder(s) tegen de Halt-afdoening bestaat of dat de ouder(s) veel inhoudelijke vragen heeft, plant de medewerker een telefonisch voorgesprek met de Halt-medewerker. Het planningsgesprek of telefonisch voorgesprek dient onder meer om (nogmaals) toestemming te vragen voor de Halt-afdoening⁴⁵, om de ouder(s) te informeren over (het doel van) de Halt-afdoening, om bijzonderheden over de jongere te vernemen en om een afspraak voor een startgesprek te maken. Als het contact leggen niet direct lukt, probeert de medewerker van de backoffice minimaal drie keer op verschillende tijdstippen contact te leggen.

Als de ouder(s) is gesproken en een afspraak voor het startgesprek is gemaakt, stuurt de medewerker van de backoffice een schriftelijke bevestiging van de afspraak naar de jongere en diens ouder(s). Ook maakt de medewerker van de

⁴⁴ Werkprocesbeschrijving Halt-straft regulier. De methodische aanpak. 1 augustus 2016.

⁴⁵ De politiefunctionaris dient de jongere toestemming te vragen voor de verwijzing naar Halt. In praktijk gebeurt dit niet altijd. Medewerkers van Halt dienen de jongere en diens ouder(s) ook om toestemming te vragen. Als de jongere 16 jaar of ouder(s) is, is toestemming van diens ouder(s) niet nodig.



backoffice een schriftelijk verslag van het gesprek. Dit legt de medewerker van de backoffice, net als alle contactmomenten met de jongere en diens ouder(s), in AuraH vast. Als het na drie pogingen niet is gelukt om de ouder(s) telefonisch te bereiken, stuurt de medewerker van de backoffice de jongere en diens ouder(s) een schriftelijke uitnodiging voor het startgesprek. Volgens de Kalsbeeknormen⁴⁶ moet het startgesprek binnen 30 dagen na de ontvangst van een verwijzing plaatsvinden. In het startgesprek bespreekt de Halt-medewerker het strafvoorstel met de jongere en diens ouder(s) en ondertekenen zij dit gezamenlijk.

In de interviews geven de medewerkers van de backoffice aan dat zij vanuit AuraH een digitale ontvangstbevestiging sturen naar de functionaris, die de Halt-verwijzing heeft ingestuurd. AuraH geeft medewerkers van de backoffice geen ruimte om de ontvangstbevestiging naar een andere functionaris te sturen. De politiefunctionaris die de verwijzing instuurt is niet altijd dezelfde functionaris als de functionaris die jongere heeft staande gehouden en/of verhoord. Dit kan een specifieke jeugdfunctionaris zijn. Sommige jeugdfunctionarissen geven in het gesprek met de Inspecties aan de bevestiging niet te willen ontvangen, omdat 'hun mailbox dan snel volloopt'. Andere functionarissen zouden de bevestiging juist graag willen ontvangen om termijnen te kunnen monitoren.

Verder blijkt uit de interviews dat de Kalsbeeknorm voor het plannen van het startgesprek vaak niet wordt gehaald. Uit cijfers van Halt blijkt dat in 2016 is 69% van de startgesprekken tijdig gevoerd.⁴⁷ In het eerste kwartaal van 2017 is de doorlooptijd van 30 dagen in 65% van de zaken gehaald.⁴⁸ Bij de medewerkers van de backoffice is ten tijde van het onderzoek sprake van een krappe bezetting, bij de Halt-medewerkers is sprake van onderbezetting. Medewerkers van de backoffice kunnen hierdoor niet direct alle binnengekomen verwijzingen oppakken. Samen met de lichte stijging in het aantal Halt-verwijzingen en het feit dat het opvragen van ontbrekende informatie een tijdrovend proces is, draagt dit in de meeste teams bij aan het ontstaan van wachtlijsten. Als een verwijzing wel volledig en Halt-waardig is, kan de medewerker van de backoffice regelmatig geen startgesprek bij de Halt-medewerker plannen omdat diens agenda vol zit. Dit heeft gevolgen voor de doorlooptijd van de Halt-verwijzing.

In de interviews geeft een aantal politiefunctionarissen aan op de hoogte te zijn van de wachtlijsten bij Halt, maar dat deze vooralsnog geen invloed hebben op hun beslissing om een jongere wel of niet naar Halt te verwijzen. Om toch zoveel mogelijk aan de norm voor het startgesprek te voldoen en tegelijkertijd de wachtlijsten niet te sterk te laten groeien, geven medewerkers van de backoffice aan dat zij telkens een zaak van de wachtlijst en een recente zaak oppakken. In hoofdstuk 7 wordt verder op de wachtlijsten ingegaan.

In gesprekken geven meerdere medewerkers van Halt aan dat het regelmatig voorkomt dat geen planningsgesprek plaatsvindt, maar dat de jongere en diens ouder(s) een schriftelijke uitnodiging ontvangen voor het startgesprek. Dit gebeurt als hun telefoonnummers niet bij Halt bekend zijn, maar soms ook om wachtlijsten in te lopen. Echter, het inplannen van een startgesprek zonder dat afstemming met de jongere en diens ouder(s) heeft plaats gevonden, vergroot het risico op 'no

⁴⁶ Wettelijke normen in de jeugdstrafrechtketen voor de doorlooptijden van bepaalde trajecten.

⁴⁷ Viermaandsrapportage Halt januari-december 2016. Dit betreft het percentage van de geslaagde verwijzingen of de positief afgeronde verwijzingen.

⁴⁸ Viermaandsrapportage Halt januari-april 2017.



show'. De ouder(s) en jongere komen dan niet opdagen omdat zij niet kunnen of niet willen meewerken aan een Halt-afdoening. Een 'no show' heeft negatieve gevolgen voor de wachtlijsten. De Halt-medewerker heeft tijd vrijgehouden voor het startgesprek. Nu dat gesprek niet is doorgegaan, moet een tweede gesprek worden gevoerd. In deze tijd kan de Halt-medewerker geen andere zaken oppakken.

Als bij de staandehouding en/of het verhoor door de politie niet om toestemming voor de Halt-verwijzing is gevraagd, kan de uitnodiging voor een startgesprek als verrassing komen en veel weerstand bij de jongere en diens ouder(s) oproepen. Als dan ook geen planningsgesprek plaatsvindt, neemt de weerstand verder toe. Deze neemt vaak nog meer toe als de uitnodiging, in verband met de wachtlijsten bij Halt, pas enige tijd na het delict wordt ontvangen. Om dit deels te ondervangen, geven enkele backofficemedewerkers aan dat zij alle jongeren en diens ouder(s) een schriftelijk bericht sturen zodra zij op de wachtlijst voor een Halt-afdoening zijn geplaatst. Zo weten zij dat vanuit Halt contact met hen zal worden opgenomen.

Het toewijzen van een jongere aan een Halt-medewerker gebeurt op basis van de woonplaats van de jongere en het werkgebied van de Halt-medewerker. Uitgangspunt is dat de jongere de afdoening zo dicht mogelijk bij zijn huis uitvoert. Soms zijn meerdere Halt-medewerkers werkzaam in hetzelfde werkgebied en kan de medewerker van de backoffice kiezen aan welke Halt-medewerker een verwijzing te sturen. Hij kiest dan degene met de meeste ruimte in diens agenda. In geval van recidive wordt soms dezelfde Halt-medewerker gekozen bij wie de jongere ook de eerdere Halt-afdoening heeft gedaan. Deze kent de jongere en diens situatie. Soms wordt expliciet gekozen om dit niet te doen, zodat eventuele negatieve ervaringen van de Halt-medewerker geen invloed hebben en de jongere met 'een blanke lei' kan beginnen. Tussen de werkgebieden verschilt de instroom en daarmee de werkdruk van Halt-medewerkers. De Halt-medewerkers geven aan dat zij elkaar slechts in beperkte mate kunnen vervangen. Zij missen dan kennis van de lokale situatie.

De taak om het startgesprek te plannen moet eind 2017 overgedragen zijn aan de Halt-medewerker. Sommige medewerkers van de backoffice geven aan dat jammer te vinden. Zij zagen het informeren en soms zelf overtuigen van de ouder(s) over het nut van de Halt-afdoening als extra uitdaging voor hun functie. Andere backofficemedewerkers geven aan het juist een logische stap te vinden. De Halt-medewerkers zijn inhoudelijk meer op de hoogte van de Halt-afdoening. Veel Halt-medewerkers geven aan blij te zijn om weer regie over de eigen agenda te krijgen. Ook vinden zij het prettig dat het eerste contact met de ouder(s) en jongere via hen loopt.

3.5 Deelconclusie

Hoewel vrijwel alle Halt-verwijzingen uiteindelijk vrijwel volledig en Halt-waardig zijn, constateren de Inspecties dat medewerkers van de backoffice regelmatig en meermaals naar ontbrekende informatie moeten vragen. Dit kan een tijdrovend proces zijn.

Het telefoonnummer van de ouder(s) blijft vaak ontbreken. Hierin zien de Inspecties risico's. Hoewel het ontbreken van het telefoonnummer niet betekent dat de verwijzing niet in behandeling genomen wordt, heeft dit wel gevolgen voor de planning van het Halt-traject. Dan kan geen planningsgesprek plaatsvinden, maar



ontvangen de jongere en diens ouder(s) een schriftelijke uitnodiging voor het startgesprek. Dat vergroot de kans op 'no show'. Zeker als de politie bij de staande houding en/of het verhoor evenmin om toestemming voor de Halt-verwijzing heeft gevraagd en als de uitnodiging, gezien de wachtlijsten bij Halt, pas enige tijd na het delict is verstuurd, kan de Halt-verwijzing als verrassing komen en veel weerstand bij de ouder(s) en de jongere oproepen. In dit opzicht noemen de Inspecties als goed initiatief dat enkele medewerkers van Halt de jongere en diens ouder(s) een bericht sturen zodra zij een jongere op de wachtlijst hebben geplaatst.

Zowel uit de cijfers als uit de gesprekken blijkt dat jongeren voor steeds complexere en/of zwaardere zaken naar Halt worden gestuurd. Naar de mening van geïnterviewde Halt-medewerkers en politiefunctionarissen horen deze jongeren mogelijk niet bij Halt thuis. Toch vindt zelden een terugverwijzing plaats. De Inspecties zien hierin risico's voor de doorlooptijd van de verwijzingen en daarmee voor de wachtlijsten en de werkdruk.

Aanbeveling aan de politie:

Zorg dat bij een Halt-verwijzing direct alle relevante en beschikbare informatie wordt aangeleverd.

Aanbeveling aan Halt:

Reflecteer met het OM en de politie voor welke jongeren Halt al dan niet een geschikte afdoening is, gezien de toenemende complexiteit en zwaarte van de verwijzingen.

Aanbeveling aan de minister:

Verken tot welke grenzen de Halt-afdoening een effectief instrument is om zwaardere, complexere zaken buitenstrafrechtelijk af te doen. Verruim indien nodig wet- en regelgeving.



4

Omgaan met zorgsignalen

In dit hoofdstuk bespreken de Inspecties hoe Halt omgaat met zorgsignalen. Eerst gaan zij in op het signaleren van zorgsignalen en vervolgens op het doorverwijzen naar zorg. De Inspecties eindigen het hoofdstuk met een deelconclusie.

4.1 Signaleren

De Halt-medewerker heeft tijdens de begeleiding van de Halt-afdoening een belangrijke rol om te signaleren of er bij de jongere sprake is van achterliggende problematiek. De Halt-medewerker neemt hiervoor in het startgesprek bij de jongere en diens ouder(s) een signaleringslijst af. Deze lijst is gebaseerd op het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht (hierna: LIJ). De signaleringslijst is een vragenlijst die onder andere ingaat op de schoolsituatie, de thuissituatie en vrije tijdsbesteding van de jongere, maar ook op onderwerpen als huiselijk geweld, mishandeling en verwaarlozing. De Halt-medewerkers moeten de bevindingen uit de signaleringslijst in AuraH invoeren. Het systeem is hierin dwingend, omdat de Halt-medewerker niet verder kan in het systeem totdat de gegevens van de signaleringslijst zijn ingevoerd.

Uit de gesprekken met Halt-medewerkers blijkt dat zij ook op andere manieren achterliggende problematiek signaleren. De Halt-medewerker kan tijdens het startgesprek signalen waarnemen, bijvoorbeeld een moeizame interactie tussen de jongere en zijn ouder(s). Daarnaast kan de jongere of de ouder(s) in het startgesprek dingen vertellen waar de Halt-medewerker zich zorgen om maakt. Verder geven politiefunctionarissen soms achtergrondinformatie over de jongere of het gezin door, bijvoorbeeld via de mail met de verwijzing of via informeel overleg. De Halt-medewerker gebruikt het startgesprek om deze signalen te verifiëren.

Door het gebruik van de signaleringslijst gaat de Halt-medewerker ook na of de jongere en het gezin al hulp krijgen en of zij deze hulp afdoende vinden. Een aantal Halt-medewerkers geeft aan altijd contact op te nemen met de betrokken zorgverlener om af te stemmen en om te overleggen of zij ergens rekening mee moeten houden. De overige Halt-medewerkers geven aan contact op te nemen met de betrokken hulpverleners als de jongere en/of diens ouder(s) aangeeft de hulpverlening niet afdoende te vinden. Voor contact met zorgverleners vragen Halt-medewerkers toestemming aan de jongere en diens ouder(s). De Halt-medewerkers nemen altijd contact op met zorgverleners als er een jeugdbeschermer bij het gezin



betrokken is of als de jongere in een jeugdhulpvoorziening of op een locatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA) woont.

Na het afnemen van het signaleringsinstrument, legt de Halt-medewerker alle mogelijke signalen bij elkaar en bekijkt hij of er actie nodig is. De Halt-medewerkers geven aan dat ze, als ze twijfelen over de signalen, hier in het volgende gesprek met de jongere op terug komen. Ze nodigen de ouder(s) dan ook voor dit gesprek uit, wat niet de standaardwerkwijze is voor een tweede gesprek. Bij signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling moeten de Halt-medewerkers de Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (hierna: Meldcode) toepassen. Uit de gesprekken met de Halt-medewerkers blijkt dat zij de Meldcode kennen en deze zo nodig toepassen.⁴⁹

De Halt-medewerker kan bij zorgsignalen de betrokkenheid van Halt bij een jongere in de Verwijsindex Risicjongeren (hierna: VIR) of een regionaal vergelijkbaar systeem registreren. In sommige regio's doen de Halt-medewerkers dat ook. Halt-medewerkers geven aan dat ze de registratie in de VIR voor de Halt-afdoening niet altijd logisch te vinden. De Halt-medewerkers zijn slechts korte tijd bij een jongere betrokken. In het vorige Inspectieonderzoek was een aanbeveling dat Halt in alle provincies moest aansluiten op de VIR.

4.2 Doorverwijzen

De Halt-medewerker kan bij zorgsignalen doorverwijzen naar zorg of een zorgmelding doen bij Veilig Thuis. Dit kan gedurende de hele begeleiding van de Halt-afdoening. Hieronder wordt eerst ingegaan op de doorverwijzing naar zorg en vervolgens op de zorgmelding bij Veilig Thuis.

4.2.1 Doorverwijzen naar zorg

Als de Halt-medewerker inschat dat er zorg nodig is in het gezin van de jongere, kan hij aan de jongere en diens ouder(s) advies geven om zelf hulp te zoeken. Ook kan de Halt-medewerker zelf een doorverwijzing naar zorg doen. Halt heeft in 2016 333 keer een jongere naar zorg verwezen.⁵⁰

Als de Halt-medewerker een jongere naar zorg verwijst, moet hij daarvoor schriftelijk toestemming vragen aan de jongere en zijn ouder(s). De Halt-medewerkers geven aan dat ze dit doen. Als de jongere en zijn ouder(s) geen toestemming geven, kan de Halt-medewerker bij ernstige signalen een zorgmelding bij Veilig Thuis doen. Dit wordt in de volgende paragraaf beschreven.

De Halt-medewerker kan op verschillende manieren een jongere naar zorgverleners overdragen. Uit de gesprekken blijkt dat de Halt-medewerkers streven naar een warme overdracht, waarbij de zorgverlener aansluit bij het gesprek van de Halt-medewerker met de jongere en diens ouder(s). De medewerkers van Halt geven echter aan dat het maken van een gezamenlijke afspraak moeilijk is omdat agenda's niet op elkaar aansluiten. In dat geval dragen zij de zaak telefonisch of schriftelijk over naar zorgverleners.

⁴⁹ Dit blijkt ook uit een ander onderzoek van de Inspectie VenJ uit 2015: [Meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling](#).

⁵⁰ Uit jaarverslag Halt 2016.



De Inspecties vinden dat de Halt-medewerkers moeten controleren of een jongere goed is overgedragen. Dat betekent dat zij moeten verifiëren of de zorgverwijzing daadwerkelijk wordt opgepakt en niet enkel of deze is ontvangen, zoals in de werkbeschrijving van Halt⁵¹ staat. Dat was ook een aanbeveling uit het vorige inspectieonderzoek. Deze aanbeveling is nog onvoldoende opgevolgd. Uit gesprekken blijkt dat Halt-medewerkers vaak niet weten wat er met een zorgverwijzing wordt gedaan als geen warme overdracht heeft plaatsgevonden. Om hier toch zicht op te krijgen, moet opvolging van de zorgverwijzing plaatsvinden. Het verschilt echter per Halt-medewerker of deze opvolging plaatsvindt. Door een warme overdracht en/of opvolging van de zorgverwijzing wordt het risico kleiner dat zaken lang blijven liggen, niet worden opgepakt of verdwijnen. Daarom vinden de Inspecties het belangrijk dat altijd opvolging van zorgverwijzingen plaatsvindt. Bij ernstige zorgsignalen is het belangrijk dat snel zorg wordt ingezet. De Inspecties vinden dat in die zaken altijd een warme overdracht moet plaatsvinden.

4.2.2 Zorgmelding bij Veilig Thuis

De Halt-medewerker doet een zorgmelding bij Veilig Thuis als hij signalen van huiselijk geweld en/of kindermishandeling heeft gezien. Bij deze signalen wordt altijd de Meldcode toegepast. Ook kan de Halt-medewerker een zorgmelding doen bij vermoedens van ernstige achterliggende problematiek, psychische problemen of psychiatrische problemen en de jongere en diens ouder(s) geen doorverwijzing naar zorg willen. De Halt-medewerker moet voordat hij een zorgmelding doet, eerst met zijn leidinggevende overleggen.⁵² Halt doet op jaarbasis een beperkt aantal zorgmeldingen bij Veilig Thuis. In 2016 waren dit er vier.

4.3 Deelconclusie

De Inspecties constateren dat Halt-medewerkers weten hoe om te gaan met zorgsignalen. De Halt-medewerker vult altijd de signaleringslijst in en gaat hiermee ook na of er al hulp in het gezin is en of deze afdoende is. Tevens kennen de Halt-medewerkers de Meldcode en passen deze indien nodig toe. In sommige regio's registeren de Halt-medewerkers jongeren met zorgsignalen in de VIR. De Inspecties zijn van mening dat het gebruik van de VIR meerwaarde heeft. Met het gebruik van de VIR komen zorgsignalen van verschillende instanties sneller bij elkaar.

De Halt-medewerkers streven bij een doorverwijzing naar een warme overdracht, maar in de praktijk blijkt dit lastig. De Inspecties stellen vast dat Halt-medewerkers vaak niet weten wat er met een zorgverwijzing wordt gedaan als geen warme overdracht heeft plaatsgevonden. Het verschilt per Halt-medewerker of dan opvolging van de zorgverwijzing plaatsvindt. De aanbeveling in het vorige Inspectieonderzoek over het opvolgen van de zorgverwijzing is daarmee (nog) niet opgevolgd. De Inspecties zien hierin risico's. Zeker in zaken, waar ernstige zorgsignalen spelen, is het belangrijk dat snel zorg wordt ingezet. Daarom vinden de Inspecties dat in die zaken altijd een warme overdracht moet plaatsvinden.

Aanbeveling aan Halt:

Zorg dat bij ernstige zorgsignalen altijd een warme overdracht plaatsvindt.

⁵² Werkprocesbeschrijving Halt-straft regulier. De methodische aanpak. 1 augustus 2016.



5

De afronding van de Halt-afdoening

In dit hoofdstuk beschrijven de Inspecties hoe de terugkoppeling over de Halt-afdoening verloopt. Achtereenvolgens behandelen zij aan welke partijen de terugkoppeling plaatsvindt, welke informatie daarbij verstrekt wordt en binnen welke termijn teruggekoppeld wordt. Het hoofdstuk eindigt met een deelconclusie.

5.1 Terugkoppeling over de Halt-afdoening

De werkprocesbeschrijving⁵³ schrijft voor dat de Halt-medewerker binnen zeven dagen na het eindgesprek een terugkoppeling geeft over de afronding van de Halt-afdoening. Het Ketenprocesmodel JSK stelt dat de Halt-medewerker het positieve afloopbericht naar de verwijzer, de jongere en diens ouder(s) stuurt en het negatieve afloopbericht ook naar het OM.⁵⁴ Verder moet de Halt-medewerker in AuraH registreren of de Halt-afdoening positief dan wel negatief is afgedaan.

In gesprekken geven de Halt-medewerkers en politiefunctionarissen aan dat na het afronden van een Halt-afdoening altijd een afloopbericht naar de verwijzer wordt gestuurd. De verwijzer is soms een andere functionaris dan de functionaris, die de jongere heeft aangehouden of verhoord. Deze functionarissen sturen de positieve afloopberichten, veelal zonder te lezen, door naar de betreffende verbalisant. Negatieve berichten worden vaak wel gelezen voordat zij deze doorsturen.

Het OM wordt door de Halt-medewerker per mail geïnformeerd als de Halt-afdoening negatief wordt afgerond. Verder registreert de Halt-medewerker de afronding van de Halt-afdoening op het volgblad. Dit volgblad stuurt de Halt-medewerker naar de medewerkers van de backoffice. Zij archiveren dit samen met het strafvoorstel als ze de zaak in AuraH afsluiten.

5.2 Inhoud van de afloopberichten

Het Ketenprocesmodel JSK stelt dat elk afloopbericht, positief dan wel negatief, de datum van de afsluiting bevat en benoemt als een zorgverwijzing is gedaan. In het

⁵³ Werkprocesbeschrijving Halt-straf regulier. De methodische aanpak. 1 augustus 2016.

⁵⁴ De (interne) werkprocesbeschrijving van Halt schrijft voor dat ook het positieve afloopbericht naar het OM gestuurd moet worden. Op dit punt wordt het Ketenprocesmodel JSK gevolgd, omdat dit door de jeugdstrafrechtketen is vastgesteld.



negatief afloopbericht licht de Halt-medewerker toe waarom de afdoening negatief is afgerond. De politie heeft deze informatie nodig om de zaak naar het OM te sturen.

Uit de van Halt ontvangen documenten blijkt dat de meeste Halt-afdoeningen in 2016 positief zijn afgedaan. Circa 9% van de verwijzingen is negatief afgerond.⁵⁵ Een negatieve afronding kan verschillende oorzaken hebben. Zo kunnen de jongere en diens ouder(s) niet zijn verschenen op het startgesprek. Ook kan de jongere de afdoening niet hebben afgerond of niet voldaan hebben aan de voorwaarden door bijvoorbeeld recidive te plegen.

In de interviews geven de Halt-medewerkers en politiefunctionarissen aan dat de afloopberichten conform het standaard-format worden opgesteld. Dit format biedt ruimte voor het melden van zorgen of bijzonderheden. Bij een negatief afloopbericht wordt of in het format zelf toegelicht waarom de afdoening negatief is afgerond of in een aanvullende mail. Vaak beschrijft de Halt-medewerker hierbij het verloop van de Halt-afdoening en geeft deze per onderdeel/module aan hoe de jongere deze heeft doorlopen: 'het negatieve afloopbericht bevat een uitgebreid verslag van alle handelingen en ingezette activiteiten en wat het resultaat daarvan was. Dit heeft de verwijzer nodig om de zaak weer te kunnen oppakken'. In twee teams wordt de signaleringslijst mee gestuurd of kunnen de politiefunctionarissen deze opvragen.

5.3 Termijn van afronding

Zoals in paragraaf 5.1 beschreven dient de Halt-medewerker het afloopbericht binnen zeven dagen na het eindgesprek te versturen. In de interviews geven de Halt-medewerkers aan deze termijn niet altijd te halen. Dit komt onder meer door hun volle agenda's. Zo plant een aantal Halt-medewerkers periodiek een 'kantoordag' in om positieve afloopberichten te verzenden. Negatieve afloopberichten worden wel binnen de termijn van zeven dagen verstuurd.

Soms wordt de doorlooptijd van de Halt-afdoening bewust gerekt door de Halt-medewerker om zicht te kunnen houden op de jongere of om zorg te kunnen dragen voor een warme overdracht: 'dat rekken kan niet te lang. Op een gegeven moment moet een zaak worden afgesloten. Als de doorverwijzing niet op tijd geregeld kan worden, worden de contactpersonen aan de politie doorgegeven zodat deze daarmee verder kan'.

5.4 Deelconclusie

De Inspecties constateren dat de afloopberichten conform het Ketenprocesmodel JSK naar de verwijzer en de jongere en ouder(s) worden gestuurd en in het geval van een negatieve afronding ook naar het OM. Voor het afloopbericht maken Halt-medewerkers gebruik van een standaard format. Zij vullen dit volledig in. Voor de negatieve afloopberichten wordt voldaan aan de doorlooptijd van zeven dagen. De Halt-medewerkers versturen de positieve afloopberichten soms op een later moment. Dit is niet conform de wettelijke vereisten. De langere doorlooptijd bij positieve afloopberichten heeft echter geen effect op het verdere traject omdat van politiefunctionarissen geen verdere actie wordt gevraagd dan het afsluiten van de zaak.

⁵⁵ Viermaandsrapportage Halt januari-december 2016.



6

Elkaar kennen

In dit hoofdstuk gaan de Inspecties in op het 'elkaar kennen'. Omdat dit door alle processen heen loopt, hebben de Inspecties ervoor gekozen dit thema in een apart hoofdstuk te beschrijven. Het 'elkaar kennen' is van invloed op de uitwisseling van informatie. De bekendheid met Halt draagt bij aan het 'elkaar kennen'. Daarnaast gaan de Inspecties in op drie externe ontwikkelingen die van invloed zijn op het 'elkaar kennen' en de samenwerking. De Inspecties sluiten het hoofdstuk af met een deelconclusie.

6.1 Behoeftte aan en uitwisseling van aanvullende informatie

De werkprocesbeschrijving⁵⁶ en het Ketenprocesmodel JSK bevatten normen over welke informatie ketenpartners minimaal moeten uitwisselen. In de vorige hoofdstukken staan deze normen beschreven. Uit de hoofdstukken blijkt dat Halt en de politie de informatie die zij nodig hebben voor de taakuitvoering met elkaar delen. In onderstaande paragraaf gaan de Inspecties nader in op de deling van en behoefte aan aanvullende informatie rondom het traject van de Halt-afdoening.

In de interviews geven Halt-medewerkers en politiefunctionarissen aan behoefte te hebben aan aanvullende informatie. Zo willen Halt-medewerkers, indien beschikbaar, extra achtergrondinformatie ontvangen over de jongere en/of het delict. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over de thuissituatie of specifieke omstandigheden rondom het delict. Halt-medewerkers gebruiken deze informatie om het startgesprek verder vorm te geven, bijvoorbeeld door alvast een strafvoorstel op maat op te stellen. Ook geeft deze informatie handvaten om dieper in gesprek te gaan: 'sommige jongeren en ouder(s) geven vooral sociaalwenselijke antwoorden. Het is moeilijk om daar doorheen te prikken. Met meer achtergrondinformatie, kan het gesprek iets anders worden ingestoken, zonder meteen te zeggen dat er signalen over de jongere zijn'.

Politiefunctionarissen, vooral wijkagenten, willen van de Halt-medewerker graag aanvullende informatie ontvangen over jongeren in hun wijk, zoals het verloop van de Halt-afdoening, achtergrondinformatie over de thuissituatie of omgeving van de jongere en eventuele zorgsignalen. Wijkagenten zijn gericht op het aanpakken van de problematiek in de eigen wijk en kunnen deze informatie daarbij goed gebruiken:

⁵⁶ Werkprocesbeschrijving Halt-straf regulier. De methodische aanpak. 1 augustus 2016.



‘Halt heeft veel informatie, zowel informatie uit eventuele eerdere contacten van Halt met de jongere maar ook informatie van andere partners zoals de leerplichtambtenaar’.

Zowel Halt-medewerkers als politiefunctionarissen hebben dus behoefte aan meer informatie. Deze behoefte wordt niet met elkaar gedeeld. Over het delen van de aanvullende informatie zijn geen afspraken gemaakt. Momenteel onderzoekt een landelijke werkgroep, met ketenpartners van ZSM en Veiligheidshuizen, de mogelijkheden van informatiedeling in relatie tot de wettelijke privacyregels. Halt maakt geen onderdeel uit van deze werkgroep, maar houdt de uitkomst in de gaten.

Het delen van deze informatie gebeurt als de Halt-medewerkers en politiefunctionarissen elkaar kennen. Naarmate zij elkaar beter kennen, is er meer bereidheid om informatie te delen en te vragen. Als politiefunctionarissen de Halt-medewerkers kennen, overleggen zij bijvoorbeeld als zij twijfels hebben of een jongere geschikt is om naar Halt te sturen. Medewerkers van Halt geven aan dat in gebieden waar Halt veel op de politiebureaus aanwezig is, de instroom naar Halt hoger is. De politiefunctionarissen geven aan dat Halt meer op afstand is komen te staan, mede door de reorganisaties bij Halt en de politie. De Halt-medewerkers zijn op meerdere politiebureaus niet meer aanwezig of komen daar alleen voor het voeren van de gesprekken naar toe (zie ook hoofdstuk 7). Hierdoor is er minder informeel contact. Dat missen de politiefunctionarissen en Halt-medewerkers.

6.2 Bekendheid met Halt

Uit het onderzoek van de Inspecties blijkt dat de bekendheid met Halt ook van invloed is op de samenwerking tussen Halt en de politie. Hieronder gaan de Inspecties eerst in op het beeld van Halt bij de politie en vervolgens op de projecten die Halt en de politie uitvoeren.

6.2.1 Beeld van Halt

Uit de gesprekken met de politiefunctionarissen blijkt over het algemeen dat ze het doel van Halt onderschrijven. Ze zien de Halt-afdoening als een mooi alternatief met een pedagogisch karakter. De politiefunctionarissen vinden net als Halt-medewerkers het lik-op-stukbeleid belangrijk. Een gepleegd delict moet snel worden opgevolgd met een sanctie. Dat maakt de afdoening volgens hen effectief. De politiefunctionarissen vinden de Halt-afdoening niet voor elke jongere effectief, maar voornamelijk voor de jonge jongeren en voor jongeren die voor het eerst in aanraking komen met de politie. Ze geven ook aan dat Halt voor een deel van de jongeren te licht is. Deze jongeren recidiveren vaak.

Tegelijkertijd geven andere politiefunctionarissen aan dat Halt nog niet altijd tussen de oren zit bij de politie. Aan de ene kant zijn er politiefunctionarissen die niet weten welke mogelijkheden Halt heeft. Zo heeft Halt specifieke Halt-afdoeningen voor specifieke problematiek, zoals de groepsaanpak. Daarnaast is binnen de reguliere Halt-afdoening maatwerk mogelijk. Aan de andere kant zijn er politiefunctionarissen die een verkeerd beeld hebben van Halt. Zij denken dat de Halt-afdoening ‘blaadjes prikken’ of ‘een simpel opstelletje schrijven’ is en dat de jongere daarmee klaar is. Ze geven aan dat ze een jongere niet zo snel naar Halt verwijzen, omdat de Halt-afdoening in hun ogen niet effectief is.



Een goed initiatief om meer kennis van Halt te krijgen is dat Halt sinds juni 2016 les geeft op de Politieacademie over de Halt-afdoening en de procedure om naar Halt te verwijzen. Dit betekent dat nieuwe politiefunctionarissen meer bekend zullen worden met Halt en de Halt-verwijzing.

Sinds een jaar beschikt Halt over vier relatiemanagers. Alleen voor voormalig cluster Zuid heeft Halt nog geen relatiemanager aangesteld. De relatiemanagers onderhouden contacten op beleids- en bestuurlijk niveau met gemeenten en andere ketenpartners, zoals de politie en boa's. De relatiemanagers stimuleren Halt-medewerkers om op uitvoerend niveau contact te onderhouden met ketenpartners.

6.2.2 Projecten

Halt en de politie kunnen gezamenlijk of afzonderlijk van elkaar projecten uitvoeren op het gebied van jeugdcriminaliteit. Halt kan op aanvraag bijvoorbeeld preventielessen op scholen geven. De politie kan thematische controles uitvoeren, bijvoorbeeld bij spoorwegovergangen in de buurt van middelbare scholen. Een voorbeeld van een project waarbij de politie Halt betreft, is 'De confrontatie'. Dit is een project op het gebied van alcoholmisbruik. Hierbij filmen politiefunctionarissen een jongere die zichtbaar onder invloed van alcohol is, waarna zij diens ouder(s) bellen. Vervolgens worden de jongere en diens ouder(s) uitgenodigd om de volgende dag of diezelfde week op het politiebureau de videobeelden te bekijken. De jongere krijgt vervolgens de keuze voor een boete of een Halt-afdoening. In de pilot die sinds februari in Amersfoort loopt, sluit bij de keuze voor Halt een Halt-medewerker aan. Op deze manier kan Halt direct starten met de uitvoering van de Halt-afdoening. Er zijn meerdere regio's waar soortgelijke projecten worden uitgevoerd.

Zowel Halt-medewerkers als politiefunctionarissen geven aan dat Halt niet altijd (tijdig) op de hoogte wordt gesteld van projecten die gaan lopen bij de politie en die daarmee kunnen leiden tot een voor Halt onverwachte stijging in het aantal Halt-verwijzingen. Hierdoor kan Halt mogelijk niet alle zaken direct oppakken.

6.3 Externe ontwikkelingen

Het veld waarin Halt zich beweegt, is in ontwikkeling. Er zijn drie grote ontwikkelingen, die van invloed zijn op de samenwerking tussen Halt en haar ketenpartners. De eerste ontwikkeling betreft de interne reorganisatie bij de politie. Door deze reorganisatie hebben politiefunctionarissen andere functies gekregen, zijn functies veranderd en zijn politiebureaus gesloten. Door deze wisselingen in functies, krijgen Halt-medewerkers te maken met andere politiefunctionarissen, die ze niet kennen. Met het sluiten van politiebureaus, moeten Halt-medewerkers voor het voeren van gesprekken met de jongere en diens ouder(s) op zoek naar andere locaties. In de interviews geven de Halt-medewerkers en de politiefunctionarissen aan dat dit gevolgen heeft voor de samenwerking. Door niet meer op dezelfde locatie te werken, wordt minder informatie gedeeld. Zeker in combinatie met de wisselingen in functies, is het moeilijker goed contact te leggen.

De tweede ontwikkeling heeft met name invloed op de samenwerking tussen Halt en zorgverleners. Het gaat om de transitie van de jeugdzorg. Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden, waarmee de jeugdzorg is gedecentraliseerd en onder verantwoordelijkheid van de gemeenten is gekomen. De route voor het verwijzen



naar zorg is daardoor veranderd. Halt-medewerkers moesten in elke gemeente opnieuw bekijken hoe zij een jongere naar hulpverlening konden doorverwijzen. Vaak was hierbij ook sprake van andere contactpersonen die de Halt-medewerkers moesten leren kennen. De Inspecties concluderen uit de gesprekken dat de Halt-medewerkers de route om door te verwijzen en de bijbehorende contactpersonen gevonden hebben.

De derde ontwikkeling is dat, naast leerplichtambtenaren, steeds meer andere boa's naar Halt kunnen verwijzen. Op aanvraag van gemeenten kan het OM boa's bevoegd verklaren om jongeren naar Halt te verwijzen. Dit gebeurt vooral op projectmatige basis. Op structurele basis zijn boa's beperkt bevoegd. Een voorbeeld hiervan is het toezicht op de Drank- en Horecawet. Voordat boa's naar Halt kunnen verwijzen, moet een recidivecheck in het registratiesysteem van de politie worden uitgevoerd. De boa's hebben geen toegang tot dit systeem. Dit betekent dat de gemeente (als opdrachtgever van de boa) afspraken met de politie moet maken over het uitvoeren van de recidivecheck en het registreren van Halt-verwijzingen en de afloop van de Halt-afdoening.

In de opleiding voor boa's en in de her- en bijscholing wordt de kennis over Halt getoetst. Dit gebeurt aan de hand van de volgende norm: 'De kandidaat kan het begrip Halt-straf omschrijven en kan benoemen wie, en onder welke voorwaarden, een Halt-straf kan voorstellen'. In het gesprek zegt een van de relatiemanagers te bezien of Halt een les kan verzorgen tijdens de opleiding van de boa's. De relatiemanagers spreken verder over de komst van jeugdboa's. In een aantal gemeenten, zoals Apeldoorn en Ede, zijn deze al werkzaam. Een jeugdboa is specifiek gericht op jongeren en heeft een pedagogische insteek. Deze kijkt of een jongere meer baat heeft bij interventies door jongerenwerk, de politie of Halt.

6.4 Deelconclusie

De Inspecties constateren dat bij zowel Halt als de politie behoefte bestaat aan aanvullende informatie. Zij kunnen met deze informatie hun taken beter kunnen uitvoeren. Deze behoefte aan aanvullende informatie wordt niet gedeeld, tenzij specifieke functionarissen elkaar kennen. Het elkaar kennen is onder druk komen te staan door reorganisaties bij zowel Halt als de politie.

Verder constateren de Inspecties dat Halt zich beter kan profileren. De Inspecties constateren dat politiefunctionarissen niet altijd een goed beeld hebben van Halt en de mogelijkheden die Halt heeft. Met de aanstelling van de relatiemanagers en het verzorgen van een les op de politieacademie zien de Inspecties wel dat Halt aandacht besteedt aan haar profilering.

Daarnaast constateren de Inspecties dat de politie niet altijd aan Halt doorgeeft dat zij een project uitvoert dat gevolgen kan hebben voor het aantal verwijzingen naar Halt. Hierdoor kan het aantal verwijzingen naar Halt pieken zonder dat Halt daarop is voorbereid. Dit kan betekenen dat Halt zaken niet meteen kan oppakken. Dit gaat ten koste van het lik-op-stukbeleid, wat een belangrijke component is van de Halt-afdoening.



Aanbeveling aan Halt en de politie:

Bekijk kritisch en in onderling overleg of aanvullende informatie rondom de Halt-afdoening uitgewisseld moet worden. Pas indien nodig de afspraken over informatie-uitwisseling aan.

Aanbeveling aan de politie:

Stel Halt tijdig op de hoogte van projecten die invloed op het aantal verwijzingen naar Halt kunnen hebben.



7

Organisatie

In dit hoofdstuk gaan de Inspecties in op ontwikkelingen die spelen of hebben gespeeld binnen Halt en die van invloed zijn op de taakuitvoering van Halt en op de samenwerking met de politie. Het hoofdstuk eindigt met een deelconclusie.

7.1 Interne ontwikkelingen

In het onderzoek zijn verschillende organisatorische ontwikkelingen binnen Halt naar voren gekomen, die van invloed zijn op het werk van de medewerkers. Hierbij gaat het om de reorganisatie van Halt, wachtlijsten, werkdruk, ziekteverzuim en bedrijfsvoeringsaspecten zoals huisvesting en ICT. Deze worden hieronder besproken.

7.1.1 Reorganisatie(s) Halt

Halt is als organisatie al lange tijd in beweging. Op 1 januari 2013 zijn de zeventien Halt-bureaus gefuseerd tot een landelijke organisatie met vier clusters. In 2015 zijn deze clusters losgelaten en is Halt gaan werken met tien teams die gelijk zijn aan de gerechtelijke kaart en de politie-eenheden. Elk team had een teammanager.⁵⁷ Eind 2016 heeft Halt besloten een tussenlaag in de directie op te heffen. Tegelijk is het aantal teammanagers teruggebracht naar vijf.⁵⁸ Sinds 1 januari 2017 heeft Halt een nieuwe directeur/bestuurder. In het half jaar daarvoor was er een interim-directeur.

Eind 2016 is de ontwikkeling naar resultaatverantwoordelijke teams ingezet.⁵⁹ Medewerkers van de HSE geven aan dat de Halt-medewerkers hiermee meer professionele ruimte krijgen om meer maatwerk te kunnen leveren. Tijdens de interviews geven de Halt-medewerkers aan dat voor hen niet duidelijk is wat de verandering inhoudt en wanneer deze afgerond moet zijn. Enkele voorbeelden van wat Halt-medewerkers over de ontwikkeling zeiden: 'De ontwikkeling naar zelfsturende teams maakt veel los in het team', 'zelfsturing is een achterhaald concept. Er zal veel tijd overheen gaan voordat een besluit wordt genomen, tijd die niet aan zaken besteedt aan worden', 'de ontwikkeling naar zelfsturende teams en het meer specialistisch werken is een goede ontwikkeling' en 'de verwachtingen zijn hoog en goed, maar de tijd zal het leren'.

⁵⁷ Jaarverslag Halt 2015.

⁵⁸ Jaarverslag Halt 2016.

⁵⁹ Jaarverslag Halt 2016.



Na de fusie van de Halt-bureaus in 2013 was de administratieve ondersteuning gekoppeld aan de Halt-teams en zat dus in de regio.⁶⁰ In 2015 is de administratieve ondersteuning losgekoppeld en verdeeld over de vier backoffices. Toen zijn taken weggehaald bij de Halt-medewerkers en bij de backofficemedewerkers geplaatst, zoals de planningsgesprekken met de ouder(s). De medewerkers van de HSE geven aan dat het doel van deze reorganisatie was om de uniformiteit in de werkzaamheden en de processen te vergroten, de onderlinge uitwisselbaarheid van de medewerkers te vergroten en het plannen van de startgesprekken te versnellen. Met de ontwikkeling naar resultaatsverantwoordelijke teams worden de backofficemedewerkers weer bij de teams geplaatst. Er is dan meer behoefte aan korte lijnen. De afstand tussen de Halt-medewerkers en de backoffice wordt momenteel als groot ervaren. De terugplaatsing van de medewerkers van de backoffice naar de teams zal in de tweede helft van 2017 plaatsvinden. Tegelijk wordt dan, zoals in hoofdstuk 3 beschreven, de taak van de planningsgesprekken weer aan de Halt-medewerkers overgedragen.

De medewerkers van Halt geven aan dat de vele interne ontwikkelingen voor onrust zorgen en dat ze behoefte hebben aan rust. De medewerkers geven daarnaast aan dat ze de wijzigingen in de directie als positief ervaren. De huidige directie neemt de medewerkers van Halt meer mee. Verder geven Halt-medewerkers aan dat er een scheve verhouding was tussen de formatie voor het primaire proces (de Halt-teams) en de formatie voor de overhead. Volgens de medewerkers van de HSE was het nodig om tijdens de fusie van de Halt-bureaus om een forse overhead te hebben, omdat Halt zich moest ontwikkelen tot een landelijke organisatie met een uniform beleid en uniforme processen. In het jaarverslag 2016 staat dat de formatie van de Halt-medewerkers voor 2017 is vergroot, terwijl de overhead wordt ingekrompen. De medewerkers van de HSE geven aan de bezetting momenteel in alle Halt-teams op niveau te hebben en waar dit nog niet het geval is, lopen procedures om dit zo te krijgen.

7.1.2 Wachlijsten

Uit de cijfers over 2016 blijkt dat tussen de teams grote verschillen bestaan in hoeverre de Kalsbeeknorm voor het voeren van een startgesprek wordt gehaald. De norm is dat dit gesprek in 80% van de zaken binnen 30 dagen na ontvangst van de verwijzing wordt gevoerd. In sommige teams gebeurt dat in 40% van de zaken; in andere teams ligt dat percentage op 87%. Het landelijk gemiddelde bedraagt 69%.⁶¹ In de eerste vier maanden van 2017⁶² lijken de percentages nog lager te liggen dan in 2016. Ook lijken de verschillen tussen de teams groter. Drie teams voldoen aan de norm van een doorlooptijd van 30 dagen. Tussen de teams varieert het percentage van 19% tot 97%.

Een lange doorlooptijd is een indicator voor het bestaan van wachlijsten. Omgekeerd leiden wachlijsten tot een langere doorlooptijd. In gesprekken geven medewerkers van Halt aan dat er zowel tussen als binnen teams grote verschillen bestaan in wachlijsten. Er kan in het ene werkgebied een lange wachtlijst zijn, terwijl het werkgebied ernaast geen wachtlijst heeft.

⁶⁰ Jaarverslag Halt 2015.

⁶¹ Viermaandsrapportage Halt januari-december 2016.

⁶² Viermaandsrapportage Halt januari-april 2017.



De wachtlijsten zijn onder andere ontstaan door een (te) krappe bezetting van Halt-medewerkers en medewerkers van de backoffice, een hogere instroom van Halt-verwijzingen en een toename van zware en complexe zaken. Hierdoor kunnen verwijzingen niet direct worden opgepakt met gevolgen voor het lik-op-stukbeleid. Zoals in de inleiding vermeld, heeft de Halt-afdoening tot doel grensoverschrijdend gedrag van jongeren in een zo vroeg mogelijk stadium te stoppen. Door snel naar Halt te verwijzen, komt een betekenisvolle interventie op gang: voor de jongere is er een duidelijk verband tussen de interventie aan de ene kant en het delict aan de andere kant. Van dit lik-op-stukbeleid is nu vaak door de wachtlijsten geen sprake.

De medewerkers van de HSE geven aan dat er een taskforce is opgericht die de wachtlijsten moet aanpakken. Deze is gestart op 1 juli 2017. De taskforce pakt alleen zaken op die op de wachtlijst staan. De Halt-medewerkers in de teams pakken de nieuwe zaken op. Halt verwacht hiermee op korte termijn de wachtlijsten weg te werken en de doorlooptijden te verkorten. De wachtlijsten moeten begin 2018 weggewerkt zijn. Verder moet de taskforce een structurele oplossing aandragen zodat ook in de toekomst wachtlijsten en lange doorlooptijden worden voorkomen.

7.1.3 Werkdruk

In circa de helft van de gesprekken met Halt-medewerkers en medewerkers van de backoffice kwam het thema werkdruk ter sprake. Zij gaven aan een hoge werkdruk te ervaren. Halt-medewerkers maken vaak lange dagen: preventieve activiteiten vinden vaak overdag plaats terwijl de gesprekken met jongeren en hun ouder(s) na schooltijd of in de avond worden gevoerd. Soms werken ze op vrije dagen of in het weekend, zonder dit te compenseren. Daarnaast plannen ze 'kantoor dagen' in om de administratieve afhandeling van Halt-afdoeningen te kunnen doen (zie hoofdstuk 5). Ook politiefunctionarissen geven aan dat de Halt-medewerkers weinig tijd hebben.

Verder geven medewerkers van Halt aan dat zij onderbezetting, door ziekte of te krappe formatie, in andere werkgebieden hebben moeten opvangen. Dat betekende bijvoorbeeld dat Halt-medewerkers uit Noord-Limburg moesten bijspringen in Zuid-Limburg of dat Halt-medewerkers uit Friesland moesten bijspringen in Groningen of andersom. Dit heeft gevolgen voor de ervaren werkdruk.

In de Risico Inventarisatie en Evaluatie⁶³ (hierna: RI&E) uit 2015 komt het thema werkdruk ook naar voren. Daarin staat onder meer dat 88% van de medewerkers regelmatig onder tijdsdruk werkt, 42% het werktempo te hoog vindt, 47% te weinig tijd ervaart om het werk uit te voeren en 89% vindt dat ze teveel tegelijk moeten doen. Verder staat in de RI&E dat de werkdruk er soms voor zorgt dat minder kwaliteit wordt geleverd. Tegelijkertijd wordt in de RI&E aangegeven dat de Halt-medewerkers deels zelf verantwoordelijk zijn voor het maken van de lange dagen.

De medewerkers van de HSE geven aan dat Halt geen specifiek beleid voert voor verlaging van de werkdruk. Wel heeft Halt de formatie van Halt-medewerkers uitgebreid (zie paragraaf 7.1.1). Daarnaast verwachten de medewerkers van de HSE dat de ontwikkeling naar resultaatverantwoordelijke teams er op termijn toe leidt dat de werkdruk afneemt. Dit omdat de Halt-medewerkers meer professionele

⁶³ De werkgever legt in een inventarisatie en evaluatie schriftelijk vast welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich brengt. Dit is verplicht volgens artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet.



ruimte en meer beslissingsbevoegdheid krijgen. Ook gaat Halt in de bedrijfsvoering een aantal maatregelen doorvoeren, die de werkdruk mogelijk verlagen (zie paragraaf 7.1.5).

Verder vindt momenteel in opdracht van het ministerie van VenJ een bekostigingsonderzoek plaats om te kijken of en hoe de financiering van Halt moet worden bijgesteld. In dit onderzoek wordt meegenomen of de productieve norm voor Halt-medewerkers haalbaar is. Deze ligt momenteel op 1350 uur. Dit betekent dat Halt-medewerkers 1350 uur per jaar moeten besteden aan repressieve en preventieve activiteiten. Dit wordt door Halt-medewerkers als te hoog ervaren. In de wederhoor geeft Halt aan dat de productieve norm voor 2017 reeds is bijgesteld naar 1250 uur.

7.1.4 Ziekteverzuim

Een thema dat sterk met de hoge ervaren werkdruk samenhangt is ziekteverzuim. In de RI&E uit 2015 wordt aangegeven dat 35% van de medewerkers lichamelijke klachten en 26% geestelijke klachten heeft gehad als gevolg van het werk in de twaalf maanden daarvoor.

Op landelijk niveau had Halt in 2016 een ziekteverzuim van 6%⁶⁴, waarvan ruim 4% langdurig⁶⁵ ziekteverzuim was. In de gesprekken met de medewerkers van Halt kwam ziekteverzuim als een van de oorzaken van de hoge werkdruk naar voren. Ook de medewerkers van de HSE geven aan dat een langdurig zieke medewerker een grote impact kan hebben op een Halt-team.

De medewerkers van de HSE geven aan dat Halt beleid heeft om ziekteverzuim tegen te gaan. Zo is er een arbodienst en wordt ingezet op preventie. Na ongeveer vier tot zes weken ziekteverzuim beslist de leidinggevende of en hoe vervanging wordt ingezet. Dit besluit wordt genomen op basis van de verwachte instroom, de huidige bezetting en de verwachte de duur van het verzuim. De vervanging kan gebeuren door collega's uit het betreffende Halt-team (via extra uren), door medewerkers met oproepcontracten of door nieuwe medewerkers. Het inwerken van nieuwe medewerkers kost echter tijd.

7.1.5 Bedrijfsvoeringsaspecten

Uit de gesprekken met de Halt-medewerkers en de backofficemedewerkers komen een aantal knelpunten in de bedrijfsvoeringsaspecten naar voren. Deze liggen op het gebied van huisvesting en ICT. Hieronder worden beide punten besproken.

Huisvesting

Halt heeft een landelijk kantoor waar de HSE is gevestigd, vier kantoren waar de backoffices zitten en een groot aantal kleine satellietwerkplekken voor de Halt-medewerkers. Uit de gesprekken met Halt-medewerkers en medewerkers van de HSE blijkt dat er soms een tekort aan plek is om gesprekken te voeren. In Maastricht zijn op de satellietlocatie bijvoorbeeld twee werkplekken voor zes Halt-medewerkers. Als Halt-medewerkers dan niet terecht kunnen voor een gesprek,

⁶⁴ Het branchegemiddelde van de Sector Welzijn en maatschappelijke dienstverlening bedraagt in 2016 tot en met het derde kwartaal 5%. Jaarverslag Halt 2016.

⁶⁵ Langdurig ziekteverzuim is verzuim langer dan 42 dagen.



moet dit worden uitgesteld. Hierdoor lopen zaken onnodig vertraging op. Dit is op meer plaatsen het geval. Ook door onveilige locaties kunnen gesprekken worden uitgesteld. Zowel in de RI&E als in de gesprekken met Halt-medewerkers komt naar voren dat sommige werkplekken onveilig zijn om in de avond een gesprek te voeren, bijvoorbeeld omdat dan verder niemand op de locatie aanwezig is.

In het jaarverslag 2016 geeft Halt aan dat de locaties in 2016 zijn geëvalueerd en dat knelpunten in kaart zijn gebracht. Daarnaast heeft Halt in 2016 extern advies over de huisvesting ingewonnen. Zij gebruikt dit om een meerjarenhuisvestingsplan op te stellen. Op het moment van onderzoek is Halt hier nog mee bezig.

ICT

Zoals in eerdere hoofdstukken beschreven, maakt Halt gebruik van het registratiesysteem AuraH. Daarin kunnen alleen activiteiten en contacten rondom de Halt-afdoening geregistreerd worden. De preventieactiviteiten moeten in een ander systeem geregistreerd worden hetgeen tijdrovend werkt. Daarnaast wordt aangegeven dat AuraH een rigide systeem is. Er is bijvoorbeeld geen maatwerk mogelijk om aan te geven wie al dan geen automatische ontvangstbevestiging wil ontvangen. Ook moeten medewerkers van de backoffice veel gegevens vanuit het proces-verbaal en andere aangeleverde stukken in AuraH overtypen bij het inschrijven van een verwijzing.

In het jaarverslag 2016 en in het gesprek met medewerkers van de HSE wordt aangegeven dat er een programma loopt voor verbetering van de ICT. Daarnaast wordt er een nieuw registratiesysteem ontwikkeld, waarin zowel de Halt-afdoening als de preventieactiviteiten geregistreerd kunnen worden.

7.2 Deelconclusie

De Inspecties constateren dat er meerdere opeenvolgende reorganisaties bij Halt hebben plaatsgevonden. Dit zorgt voor onrust bij medewerkers.

Daarnaast signaleren de Inspecties grote verschillen in wachtlijsten en doorlooptijden, zowel binnen als tussen de teams. De Inspecties vinden dat de wachtlijsten aangepakt moeten worden aangezien deze veel effect hebben op het lik-op-stukbeleid. Positief vinden de Inspecties dat Halt een taskforce heeft ingesteld die de wachtlijsten moet wegwerken en een structurele oplossing moet zoeken om wachtlijsten in de toekomst te voorkomen.

Verder zien de Inspecties risico's in de werkdruk. Deze wordt al geruime tijd als zeer hoog ervaren. Deels wordt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de medewerkers zelf gelegd. Wel onderneemt Halt acties die ook gevolgen voor de werkdruk kunnen hebben. Zo is extra formatie voor het primair proces aangesteld. Ook loopt momenteel in opdracht van het ministerie van VenJ een bekostigingsonderzoek.

Als laatste noemen de Inspecties risico's in het ziekteverzuim. De Inspecties vinden vooral het langdurig ziekteverzuim relatief hoog. De Inspecties constateren dat dit gevolgen heeft voor de werkdruk. Wel zien de Inspecties dat Halt inzet op het terugdringen van ziekteverzuim.



Bijlage

Bronnenlijst

Geraadpleegde documenten

- Jaarverslag Halt 2015
- Jaarverslag Halt 2016
- Kamerstukken II 2011/12, 28741, 21 (Kamerbrief)
- Ketenprocesmodel JSK-Jeugdstrafrechtketen. 2016
- Opbrengsten leerateliers jeugdgezondheidszorg en vervolg Betekenisvol Intervenieren
- Rapport Halt cluster Zuid. Inspectie Veiligheid en Justitie. 2015
- RI&E Halt. 2015
- Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt. College van procureurs-generaal. 1 oktober 2016
- Viermaandsrapportage Halt januari-december 2016
- Viermaandsrapportage Halt januari-april 2017
- Werkprocesbeschrijving Halt-straf regulier. De methodische aanpak. 1 augustus 2016

Geraadpleegde websites

- www.halt.nl
- www.inspectievenj.nl
- www.wetten.overheid.nl

Geraadpleegde wetgeving

- Besluit aanwijzing Halt-feiten
- Jeugdwet
- Wetboek van Strafrecht, artikel 77e



Bijlage

Afkortingen

Afkorting

Besluit
BOA
BOSZ
COA
Halt
HSE
IJZ
Inspecties
IVenJ
JSK
LIJ
Meldcode
MEOS
OM
OvJ
pv
Richtlijn

RI&E
VenJ
VIR
ZSM

Betekenis

Besluit aanwijzing Halt-feiten
Buitengewoon Opsporingsambtenaar
Betere Opsporing door Sturing op Zaken
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Het ALternatief
Halt Service Eenheid
Inspectie Jeugdzorg
De IVenJ en de IJZ
Inspectie Veiligheid en Justitie
Jeugdstrafrechtketen
Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht
Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling
Mobiel Effectiever op Straat
Openbaar Ministerie
officier van justitie
proces-verbaal
Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt
Risico Inventarisatie en Evaluatie
Veiligheid en Justitie
Verwijsindex Risicjongeren
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
[Contactformulier](#) | www.inspectievenj.nl

Inspectie Jeugdzorg
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Stadsplateau 1 | 3521 AZ Utrecht
Postbus 2518 | 6401 DA Heerlen
www.inspectiejeugdzorg.nl of www.igj.nl

September 2017

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