

Halt Vernieuwd

Procesevaluatie van de vernieuwde Halt-afdoening

Manja Abraham, Wendy Buysse

SAMENVATTING



Halt Vernieuwd

Procesevaluatie van de vernieuwde Halt-afdoening

Manja Abraham
Wendy Buysse

Met medewerking van:
Oberon Nauta

Amsterdam, 19 februari 2013

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

© 2013, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting

Halt vernieuwd

Halt-afdoening

Jongeren van 12 tot 18 jaar die zijn aangehouden voor bijvoorbeeld vernieling, winkeldiefstal, vuurwerkoverlast of spijbelen, kunnen de keuze krijgen: of naar de officier van justitie, of - via een voorwaardelijk sepot - naar Halt. Het doel van Halt is om de jongeren door middel van een alternatieve straf, een Halt-afdoening, bewust te maken van hun gedrag, hen de kans te geven eventuele schade te herstellen en duidelijk te maken dat strafbaar gedrag niet acceptabel is. Door deelname aan Halt kunnen jongeren ook een aantekening in de justitiële documentatie (een 'strafblad') voorkomen. Naast de politie en het OM kunnen ook buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) met een speciale bevoegdheid jongeren naar Halt verwijzen.

In 2006 werden de effecten van de Halt-afdoening onderzocht, onder andere in termen van recidivevermindering. Uit dat onderzoek bleek dat de Halt-afdoening bij de meeste jongeren geen recidive verminderend effect had. Jongeren die een Halt-afdoening doorliepen, hadden na een jaar geen ander recidivepatroon dan jongeren die waren vrijgesteld van de Halt-afdoening; de ernst en frequentie van strafbare feiten die jongeren pleegden, waren gelijk in de twee onderzoeksgroepen. Alleen bij een deelgroep van nauwelijks problematische jongeren (de 'lichtere' doelgroep voor wie de Halt-afdoening oorspronkelijk ook bedoeld was) bleek de Halt-afdoening een positief (zij het klein) effect op recidive te hebben. Voor jongeren met een problematischer profiel bleek de Halt-afdoening geen recidive verminderend effect te hebben (Ferwerda et al., 2006).

Na de evaluatie is de Halt-afdoening daarom grondig vernieuwd. De belangrijkste vernieuwingen zijn: prominenter aandacht voor excuses aanbieden en een actieve rol voor de ouders. De werkopdracht, voorheen door velen gezien als het handelsmerk van Halt, wordt alleen nog opgelegd als de Halt-afdoening een aanzienlijk¹ aantal uren omvat of in het geval van een vuurwerkafdoening.

De reguliere vernieuwde Halt-afdoening bestaat uit een start-, vervolg- en eindgesprek en duurt minimaal 6 en maximaal 20 uur. Jongeren krijgen in ieder geval delict- of gedragsgerelateerde leeropdrachten en moeten excuus aanbieden (in de vorm van een brief, mondeling excuus en/of verslag). Ouders worden bij de Halt-afdoening betrokken, er wordt een nieuw ontwikkeld signaleringsinstrument gebruikt en er wordt waar nodig doorverwezen. Naast de reguliere Halt-afdoening bestaat er ook een verkorte Halt-afdoening. De verkorte Halt-afdoening omvat minimaal 2 en maximaal 6 uur en bestaat uit een startgesprek, eindgesprek en leeropdracht. Een vuurwerkafdoening is een speciale vorm van een verkorte Halt-afdoening en bestaat uit een startgesprek en een werkopdracht.

Noot 1 Dat wil zeggen meer uren dan er nodig zijn voor de verplichte onderdelen: gesprekken en leeropdrachten. Het totale aantal uren van de afdoening wordt bepaald aan de hand van de strafmaat en is resultante van het gepleegde delict en de leeftijd van de jongere.

Procesevaluatie

Vanaf 1 januari 2010 wordt de vernieuwde Halt-afdoening door alle Halt-bureaus uitgevoerd. In 2009 is toegezegd aan de Tweede Kamer dat na een periode van minimaal twee jaar volledige uitvoering, de vernieuwde Halt-afdoening zou worden onderzocht (procesevaluatie). Indien blijkt dat de vernieuwde Halt-afdoening wordt uitgevoerd zoals beschreven in de programmahandleiding, kan dit eventueel aanleiding zijn tot een nieuwe effectevaluatie.

DSP-groep heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie van juli 2012 tot en met januari 2013 de procesevaluatie van de vernieuwde Halt-afdoening uitgevoerd.

De probleemstelling luidt:

Wordt de nieuwe Halt-afdoening uitgevoerd zoals beoogd? Op welke punten wel en op welke punten niet? Wat zijn de oorzaken van eventuele problemen in de uitvoering?

De centrale vragen in het onderzoek zijn:

- Wordt de beoogde doelgroep bereikt?
- Worden de Halt-afdoeningen uitgevoerd conform de programmahandleiding?
- Zijn er ten aanzien van bovengenoemde twee vragen regionale verschillen?
- Wat zijn eventuele knelpunten in de uitvoering van de vernieuwde Halt-afdoening?
- Kan worden verondersteld dat de vernieuwde Halt-uitvoering effectiever is dan de 'oude'?

Het onderzoek beperkt zich tot de reguliere Halt-afdoening en de verkorte, gestandaardiseerde variant. De specifieke Halt-afdoeningen bij schoolverzuim, een delict gerelateerd aan (drugs of) alcohol en lokale, projectmatige aanpakken maken geen onderdeel uit van deze evaluatie; vuurwerk-afdoeningen (een vorm van een verkorte gestandaardiseerde Halt-afdoening) wel.

Voor de evaluatie zijn verschillende methoden van onderzoek gebruikt. De registraties in systemen van Halt (AuraH) en OM (JDS) zijn geanalyseerd. Alle 6.146 Halt-afdoeningen van jongeren die tussen januari 2012 en juli 2012 bij Halt zijn aangemeld voor een reguliere of verkorte Halt-afdoening, uit alle 16 Halt-regio's, zijn onderzocht. Voor 4.691 Halt-afdoeningen is een koppeling met gegevens van het OM gemaakt. Daarnaast zijn in 14 van de 16 Halt-regio's observaties verricht van in totaal 70 gesprekken tussen Halt-medewerkers en jongeren, nabesprekingen gehouden met medewerkers (41) en interviews gehouden met teamleiders (14).

Uitkomsten procesevaluatie

Beoogde doelgroep

De beoogde Halt-doelgroep is bereikt wanneer is voldaan aan alle inclusiecriteria uit de Aanwijzing Halt-afdoening van het OM (zoals hierna opgesomd) of wanneer de officier van justitie met gebruikmaking van zijn discretionaire bevoegdheid een uitzondering op deze standaard inclusiecriteria toestaat. Dit is het geval bij vrijwel alle (99%) van de 6.146 opgestarte Halt-afdoeningen in de eerste helft van 2012. Bij 82% van de Halt-afdoeningen voldoen de jongeren aan alle inclusiecriteria. Zij hebben een Halt-waardig delict gepleegd, zij zijn bekende verdachten, tussen de 12 en 18 jaar oud en hebben een beperkt strafrechtelijk (justitieel en Halt) verleden. Bij de 18% waar dit niet zo is, ligt vrijwel altijd een overweging van de officier van justitie ten grondslag aan de verwijzing naar Halt. Bij 1% van de Halt-jongeren is er sprake van een eerdere veroordeling voor een strafbaar feit zonder een verwijzing (toestemming) van de officier van justitie. Hierbij wordt aangetekend dat uit de eerdere effectevaluatie is gebleken dat de Halt-afdoening niet effectief is bij de groep met een 'problematisch' profiel en specifiek niet bij recidivisten (Ferwerda, 2006).

Werkproces

Met betrekking tot het werkproces stellen we vast dat het kernonderdeel excuus aanbieden in meer gevarieerde vorm voorkomt dan op basis van de handleiding voorgeschreven. Het onderdeel excuus komt in 73% van de Halt-afdoeningen in enige vorm aan bod (het schrijven van een excuusbrief, verslag doen van reeds aangeboden excuus, mondeling excuus aanbieden – al dan niet met oefening vooraf). In 68% van de Halt-afdoeningen wordt mondeling (44%) en/of schriftelijk (32%) excuus aangeboden. Hierbij wordt aangetekend dat effect enkel is gebleken bij het daadwerkelijk excuses aanbieden aan de benadeelde (Ferwerda et al., 2006). Mogelijke redenen waarom excuus in geen enkele vorm onderdeel uitmaakt van de Halt-afdoening kunnen zijn dat het traject eerder is afgebroken (6%) of dat bijvoorbeeld de Halt-afdoening zich (volgens de medewerker) niet leent voor het aanbieden van excuses.

Wat betreft het kernonderdeel ouderbetrokkenheid geldt dat ouders bij 92% van de Halt-afdoeningen aanwezig zijn bij (minimaal) één van de start-, vervolg- of eindgesprekken, hetgeen een grote betrokkenheid van ouders suggereert.

Ook het kernonderdeel leeropdracht wordt in het merendeel van de Halt-afdoeningen conform de handleiding uitgevoerd. Bij 85% van de Halt-afdoeningen wordt een leeropdracht uitgevoerd. Mogelijke redenen waarom geen leeropdracht wordt uitgevoerd (in 15%) zijn dat het traject eerder afgebroken wordt (5%) of dat de leeropdracht standaard geen onderdeel uitmaakt van het afdoeningsvoorstel (bijvoorbeeld bij vuurwerkovertradingen). Andere redenen voor het niet uitvoeren van een leeropdracht zijn onbekend.

Bijna alle Halt-afdoeningen bestaan uit een startgesprek (97%), vervolgesprek (73%) en eindgesprek (85%), met uitzondering van de verkorte afdoeningen die uit twee (of in geval van vuurwerkafdoeningen: één) gesprekken bestaan. De Halt-medewerkers hebben enige vrijheid om af te wijken van de voorgeschreven volgorde van de gespreksonderwerpen. In 41% van de geobserveerde gesprekken werd de voorgeschreven gespreksopbouw aangehouden.

In 94% van de gevallen wordt de Halt-afdoening succesvol afgerond. In de overige gevallen wordt de afdoening niet succesvol afgerond en zijn jongeren terugverwezen naar de verwijzer (negatieve terugmelding, doorgaans aan de politie). De 6% uitval is als volgt op te splitsen: 4% van de Halt-afdoeningen stopt omdat jongeren niet akkoord gaan met het afdoeningsvoorstel en 2% stopt later in het Halt-proces omdat jongeren zich niet gehouden hebben aan de gemaakte afspraken.

Er zijn verschillen tussen regio's met betrekking tot de mate waarin leeropdrachten en werkopdrachten worden uitgevoerd, de mate waarin excuus wordt aangeboden en het aanbieden van excuus wordt geoefend, en de mate waarin start-, vervolg- en eindgesprekken zijn uitgevoerd. Op basis van het onderzoek kunnen we geen conclusies trekken over de redenen waarom regio's sterk verschillen.

Signaleren en doorverwijzen

Het signaleringsinstrument wordt vooral afgenomen in de startgesprekken conform de handleiding. Medewerkers gaan vrij om met het gebruik van het signaleringsinstrument: vragen worden verspreid over één of meerdere gesprekken gesteld en/of niet alle vragen komen aan bod. De uitkomsten leiden in een beperkt aantal gevallen (7%) tot doorverwijzing naar een zorginstelling; voor deze jongeren werd hulp of zorg geadviseerd. Op basis van het aantal doorverwijzingen kan overigens slechts ten dele iets gezegd worden over de problematiek van de Halt-jongeren. Zij kunnen al hulpverlening krijgen op het moment dat ze naar Halt worden doorverwezen. Doorverwijzing door Halt is dan niet (meer) nodig. Dit wordt niet geregistreerd.

Er zijn verschillen in de mate waarin regio's doorverwijzen en de mate waarin regio's signalen opnemen in de verwijsindex². Doorverwijzing gebeurt vooral in enkele regio's. Deze kenmerken zich volgens de betrokken teamleiders door goede inbedding van Halt in lokale netwerken waardoor de lijnen kort zijn en/of de overdracht 'warm' kan gebeuren.

Doorlooptijden

De in de handleiding gestelde doorlooptijden van verschillende onderdelen in het Halt-proces worden in 66% (doorlooptijd verwijzing – startgesprek), 60% (doorlooptijd startgesprek – vervolgesprek) respectievelijk 66% (doorlooptijd eindgesprek- afloopbericht) van de zaken gehaald.

Noot 2 De verwijsindex risicjongeren (VIR) is een digitaal systeem dat risicosignalen van hulpverleners over jongeren (tot 23 jaar) bij elkaar brengt. Door de meldingen in de verwijsindex weten hulpverleners sneller of een kind ook bekend is bij een collega, zodat zij kunnen overleggen over de beste aanpak.

Er zijn regionale verschillen in de mate waarin de doorlooptijden aan de gestelde norm voldoen. De grootste verschillen doen zich voor bij de doorlooptijd tussen verwijzing naar Halt en startgesprek. Als belangrijkste oorzaken voor het (niet) voldoen aan de norm worden – in de regio's verschillende – oorzaken genoemd: de verhouding medewerkers/caseload (w.o. combinatie met lokale projecten en preventieve activiteiten), ziekte van personeel, locatie van de gesprekken, afzeggen van gesprekken door ouders en jongeren, administratieve lasten bij schadebemiddeling en betrokkenheid van derde partijen.

Kwaliteitsborging

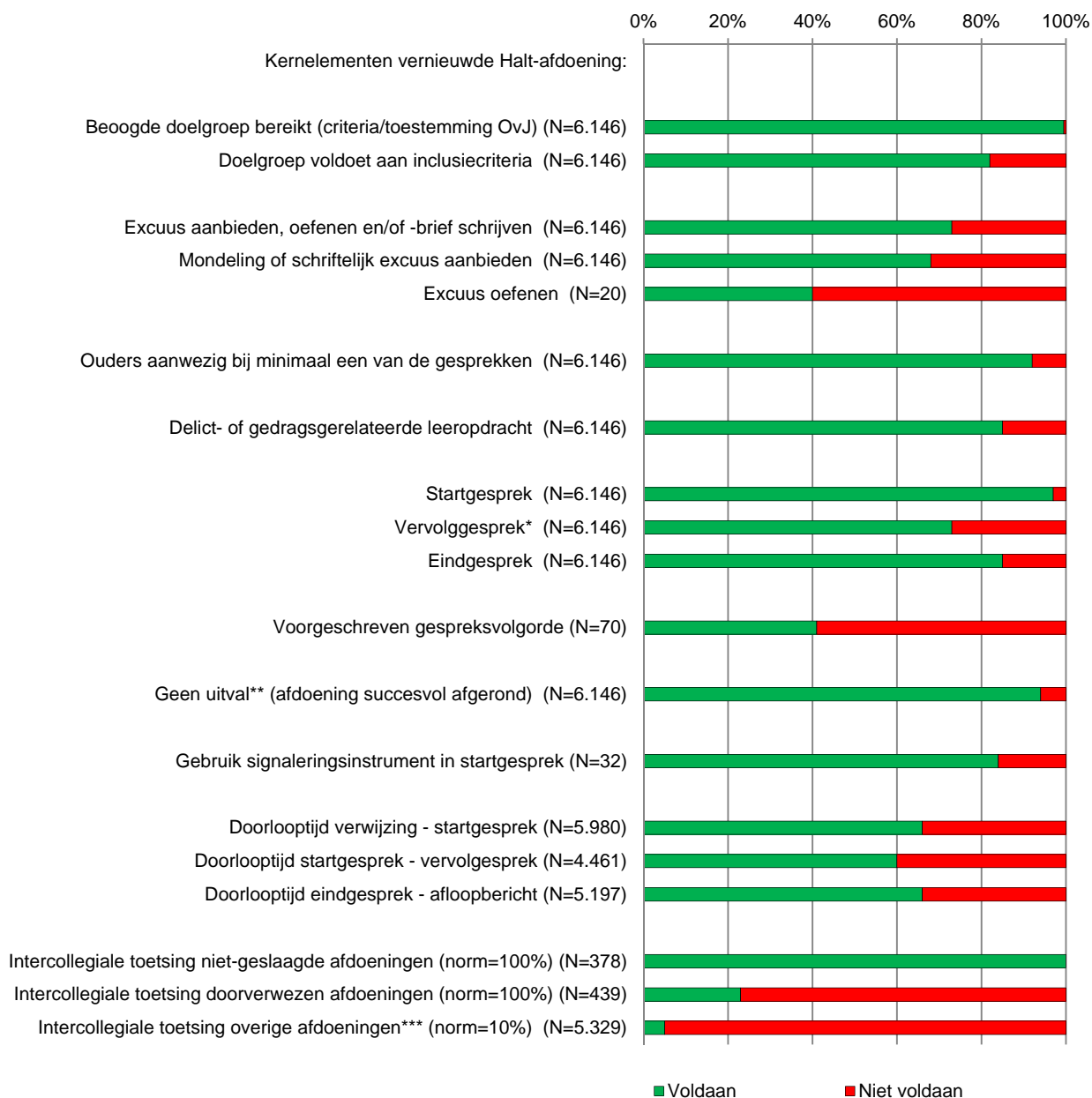
Het onderzoek laat zien dat de kwaliteit van het werkproces deels wordt geborgd zoals voorgeschreven. Intercollegiale toetsing van niet geslaagde zaken gebeurt conform de handleiding, maar bij doorverwezen en geslaagde zaken gebeurt dat niet. Evaluatieformulieren worden ingevuld door jongeren en ouders, maar niet standaard besproken in het teamoverleg. Er bestaat behoefte aan een landelijke standaard voor de verwerking van de evaluatieformulieren. Intervisie en casuïstiekbesprekingen vinden conform de handleiding plaats.

Er verschillen tussen de regio's met betrekking tot de intercollegiale toetsing van de geslaagde zaken en de mate waarin informatie van het evaluatieformulier wordt benut.

Samengevat: kernelementen

Alles overziend blijkt dat de Halt-afdoening deels wel en deels niet conform de handleiding wordt uitgevoerd. De doelgroep wordt goed bereikt, maar de inzet van (ver)nieuw(d)e onderdelen (met name excuus), de snelheid in de keten en de intercollegiale toetsing zijn nog duidelijk voor verbetering vatbaar. Uitkomsten staan samengevat in figuur 1.

Figuur 1 Mate waarin kernelementen vernieuwde Halt-afdoening conform programmahandleiding worden uitgevoerd (eerste helft 2012)



*Verkorte Halt-afdoeningen hebben volgens de handleiding geen vervolggesprek. Opgesplitst gelden de volgende percentages: reguliere Halt-afdoeningen: 91% heeft vervolggesprek, verkorte Halt-afdoeningen: 4% heeft vervolggesprek.

**Bij uitval wordt terugverwezen naar de verwijzer (negatieve terugmelding).

***De handleiding schrijft voor dat 10% van de geslaagde Halt-afdoeningen waarbij niet is doorverwezen naar hulpverlening, intercollegiaal dient te worden getoetst. De balk in de grafiek geeft aan in welke mate bij dergelijke Halt-afdoeningen sprake is geweest van intercollegiale toetsing. Een percentage van 10% is dus conform handleiding. Het hier weergegeven percentage (5%) is dat niet.

Discussie

De vraag is nu of de uitvoeringspraktijk van de Halt-afdoening zodanig integer is dat de bedoelde effecten gerealiseerd kunnen worden. Er zijn verschillende opvattingen over de mate waarin afwijkingen van het protocol zijn toegestaan. Van Ooyen et al. (2011) stellen dat het niet realistisch is om (bijna) perfecte uitvoering conform het protocol te verwachten. Durlak en Dupre (2008) hanteren een norm van 60%; een interventie uitgevoerd binnen die norm wordt gezien als uitgevoerd conform de handleiding.

Een interventieprogramma zoals de Halt-afdoening kent zogenaamde theoretische of bewezen werkzame elementen, en daarnaast procedurele vereisten die noodzakelijk zijn voor bijvoorbeeld een goede administratieve afhandeling van een zaak. Onze veronderstelling is dat afwijkingen ten aanzien van procedurele vereisten (bijvoorbeeld de volgorde van onderdelen van de Halt-afdoening en de volgorde van onderdelen in een gesprek) van minder grote invloed zijn op de effectiviteit van de Halt-afdoening dan afwijkingen van de (veronderstelde of bewezen) werkzame elementen van de interventie. Mits er geen noodzakelijke volgordelijkheid wordt geschonden en/of door het verschuiven van een onderdeel informatie ontbreekt die nodig is voor een volgende stap.

Op basis van de theoretische handleiding kunnen de volgende elementen als veronderstelde werkzame elementen worden aangemerkt: juiste doelgroep, betrokkenheid ouders, aanpak op maat, en excuses maken of schade herstellen. Uit de effectevaluatie blijkt met name het daadwerkelijk aanbieden van excuus een effectief onderdeel te zijn in de Halt-afdoening. Het betreft een effect op recidive (ook op andere resultaten zijn effecten te meten, deze laten we buiten beschouwing).

Verwachting ten aanzien van effectiviteit vernieuwde Halt

Kijkend naar de verondersteld werkzame elementen (zoals hierna toegelicht) concluderen wij dat in het algemeen de uitvoeringspraktijk van de Halt-afdoening zodanig is dat een positief effect kan worden verwacht, met uitzondering van het maken van excuses/herstellen van schade. Optimaal is de uitvoeringspraktijk dus niet.

Vrijwel alle Halt-jongeren (99%) behoren tot de beoogde doelgroep. Van die jongeren behoort in totaal 82% tot de groep die voldoet aan alle inclusiecriteria van de OM aanwijzing. Juist van deze 'lichtere' groep en in het bijzonder de groep first-offenders, is uit eerder onderzoek bekend dat positief effect kan worden verwacht van de Halt-afdoening (Ferwerda, 2006). Bij 92% van de Halt-afdoeningen zijn de ouder(s) of voogd aanwezig bij (een van de) gesprekken, hetgeen een grote betrokkenheid van de ouders suggereert. De evaluatie laat zien dat maatwerk een belangrijk onderdeel geworden is van de uitvoeringspraktijk: Halt-medewerkers houden bij het opstellen van het afdoeningsvoorstel en de selectie van de leerstraf rekening met uiteenlopende kenmerken van de Halt-jongeren en het delict. Voor leeropdrachten kunnen medewerkers kiezen uit een groot aanbod van op maat gesneden opdrachten. Hiervoor wordt geen instrument gebruikt. Het aanbieden van excuus (mondeling of schriftelijk) – een kernelement van de vernieuwde Halt-afdoening – vindt in lang niet alle gevallen plaats (68%). Soms zijn daar begrijpelijke redenen voor aangevoerd zoals in het geval van delicten zonder benadeelde. In andere gevallen zijn de redenen onbekend. In slechts 7% van de Halt-afdoeningen is er sprake van schadevergoeding. Wederom kunnen hier begrijpelijke redenen voor zijn: als er geen schade is kan er geen schade worden vergoed (niet bekend is in welke gevallen er daadwerkelijk schade was). In andere gevallen zijn de redenen niet bekend.

Op grond van deze bevindingen concluderen wij dat verwacht mag worden dat de huidige uitvoeringspraktijk een positief effect sorteert, maar dat tevens verwacht mag worden dat de effectiviteit kan worden vergroot door aanbieden van excuus en het vergoeden van schade beter te borgen. Immers, dit werkzame bestanddeel blijkt, wanneer we kijken naar het totaal van de Halt-afdoeningen, immers relatief weinig te worden ingezet. Dit geldt met name voor schadevergoeding. Voorts verwachten we dat de effectiviteit kan worden vergroot door het percentage jongeren dat voldoet aan de inclusiecriteria te vergroten. Juist voor de 'lichtere' groep kan effect worden verwacht en met name de groep first-offenders.

Bij een eventuele effectmeting is het dan ook zinvol om onderscheid te maken tussen de groep jongeren die voldoet aan de inclusiecriteria en de groep die op basis van de discretionaire bevoegdheid van de officier van justitie naar Halt wordt verwezen, en tussen zaken waarin wel daadwerkelijk excuus is aangeboden en waarin dat niet plaatsvond.



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.