

Evaluatie pilot Halt 18+

Halt voor jongvolwassenen

SAMENVATTING

Katinka Lünemann, Roos de Wildt, Rosanne Anholt, Mathilde Compagner



Halt voor jongvolwassenen

Evaluatie pilot Halt 18+

Katinka Lünemann
Roos de Wildt
Rosanne Anholt
Mathilde Compagner

Utrecht, Juli 2021



6 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk worden de hoofdvragen van het onderzoek beantwoord. Hoe verloopt de uitvoering van de pilot Halt 18+? Is er empirische ondersteuning voor de werkzaamheid van de Halt-afdoening bij de pilotdoelgroep? En zijn er mogelijkheden voor doorontwikkeling van Halt 18+?

Voordat we hierop ingaan geven we in de inleidende paragraaf kort aan wat de uitgangspunten zijn van de pilot, en welke methode van onderzoek is gebruikt. In paragraaf 6.2 gaan we in op de uitvoering van de pilot Halt 18+, en de geschiktheid van de Halt-afdoening voor jongvolwassenen. Vervolgens gaan we in op de betekenis hiervan voor de doorontwikkeling in paragraaf 6.3 en sluiten af met een korte conclusie.

6.1. Inleiding

Halt 18+ komt voort uit de behoefte om meer maatwerk te kunnen leveren op ZSM als het gaat om jongvolwassen first offenders die een licht delict hebben gepleegd en waar een Halt-interventie pedagogische meerwaarde kan hebben. Doel van de Halt-interventie is bijdragen aan het inzicht van de jongvolwassenen in de gevolgen van het delictgedrag, de jongvolwassenen leren verantwoordelijkheid te nemen voor herstel en hen gedragsalternatieven aan te leren zodat herhaling wordt voorkomen.

Aangesloten wordt bij de leeftijdscategorie zoals deze geldt voor het adolescentenstrafrecht; van 18 tot 23 jaar. De criteria voor een Halt 18+ zijn gebaseerd op de criteria voor een reguliere Halt-afdoening, dat wil zeggen dat sprake moet zijn van een licht delict, een beperkt schadebedrag zoals vastgesteld

in het Besluit aanwijzing Halt-feiten. Daarnaast is er aansluiting bij het ASR wegingskader. Bovendien moet het gaan om een bekende verdachte die gemotiveerd is de onderdelen van de Halt 18+ uit te voeren. De strafmaat voor de reguliere Halt is maximaal 20 uur, maar in geval van jongvolwassenen is het mogelijk om dit te verhogen tot maximaal 30 uur.

De Halt-afdoening voor jongvolwassenen kan niet, zoals bij minderjarigen o.g.v. art 77e Wetboek van Strafrecht, buitenstrafrechtelijk worden afgedaan. Daarom is gekozen voor afdoening door de officier van justitie via een voorwaardelijke sepotbeslissing (code 20, proeftijd 1 jaar): de strafzaak tegen een jongvolwassen first offender die een Halt-waardig delict pleegt wordt geseponeerd nadat deze de Halt-interventie heeft afgerond.

Doel van het onderzoek is inzicht in de uitvoering en mogelijkheden tot doorontwikkeling van de pilot Halt 18+, waarbij onderscheid is gemaakt tussen een literatuuronderzoek naar werkzame elementen van interventies voor jongvolwassenen die vergelijkbaar zijn met Halt 18+ enerzijds en een procesevaluatie anderzijds. De opzet, implementatie en uitvoering van de pilot en het bereik van de pilot (welke jongvolwassenen hebben een Halt 18+ afdoening aangeboden gekregen en afgerond) staan hierin centraal.

De procesevaluatie bestond uit een deskresearch en negen interviews met sleutelfiguren betrokken bij de pilot Halt18+ om inzicht te krijgen in de opzet en uitvoering van de pilot. Daarnaast zijn 14 Halt-medewerkers en beleidsmedewerkers van Halt gesproken via individuele interviews en groepsgesprekken om inzicht te krijgen in de uitvoering van de Halt-interventie voor jongvolwassenen. Om de ervaringen van jongvolwassenen en hun ouder/vertrouwenspersoon te horen is gesproken met 15 jongvolwassenen, acht ouders en een vertrouwenspersoon. Daarnaast is inzicht in de doelgroep verkregen door registratiegegevens, geleverd door Halt en de politie op ZSM.

Dit onderzoeksdesign geeft vanuit verschillende perspectieven inzicht in de totstandkoming van de pilot Halt 18+ en de uitvoering ervan. Maar het onderzoek kent ook beperkingen. Door de coronamaatregelen werd er lange tijd niet op ZSM gewerkt waardoor uitwisseling op ZSM over de toepassing van de criteria nauwelijks voorkwam. Inzicht in het aantal jongvolwassenen die een aanbod voor Halt hebben gekregen, maar er niet op zijn ingegaan, ontbreekt; dit is niet bijgehouden. Er is eveneens geen inzicht verkregen in de potentiële doelgroep doordat delictgegevens van een grote groep jongvolwassen first offenders ontbreken binnen de reguliere registratie op ZSM. Het vergt een extra investering (dossieronderzoek) om die gegevens wel te krijgen. Het onderzoek levert inzicht op in de uitvoering van de pilot Halt 18+, maar geeft geen antwoord op de vraag hoe Halt voor jongvolwassenen juridisch ingebed moet worden. Dit is aan de politiek.

6.2. De uitvoering van Halt 18+

6.2.1. Invulling pilot Halt 18+

De politie, het OM en Halt vormen de kernpartners van de pilot. Het routeproces start vanaf het eerste contact tussen jongvolwassene en politie. Het is echter vooral de politie op ZSM of de officier van justitie die de Halt 18+ afdoening initieert na het lezen van het sociaal verhoor. Door de coronamaatregelen wordt er op ZSM vanaf maart 2020 vooral thuis gewerkt en dit heeft zijn weerslag op de uitvoering; er is weinig overleg over het toepassen van de criteria. De Halt-medewerker is lang niet altijd betrokken bij de besluitvorming. Er is doorgaans geen verschil van mening over het toepassen van de criteria tussen de officier van justitie en de Halt-medewerker; een enkele keer neemt een Halt-medewerker contact op met de officier van justitie omdat er vragen zijn over de beslissing. Er was bijvoorbeeld verschil van mening over de ernst van het delict. Ook bleek het schadebedrag een keer te hoog. Als een jongvolwassene niet gemotiveerd is, wordt de zaak niet in behandeling genomen door Halt. OM en politie maken gezamenlijk een afweging op ZSM: er komen geen verschillen van mening naar voren tussen politie en OM.

6.2.2. Toeleiding/doelgroep Halt 18+

Bij de totstandkoming van de pilot is afgesproken aan te sluiten bij de criteria voor de reguliere Halt en daarnaast bij het ASR wegingskader. Doel van de pilot was meer inzicht te krijgen in de doelgroep om de vraag te kunnen beantwoorden of de criteria moeten worden aangepast.

De grootte van de potentiële doelgroep op ZSM die in aanmerking komt voor Halt 18+ is niet goed te achterhalen. Duidelijk is dat 34 procent van alle jongvolwassenen die van november 2019 tot en met november 2020 zijn geregistreerd op ZSM Rotterdam-Rijnmond (n=2254) first offender is, maar onduidelijk is in hoeverre deze groep first offenders voldoet aan de Halt 18+ criteria; niet is te achterhalen of het gaat om delicten die 'Haltwaardig' zijn (voldoen aan de delictcriteria genoemd in het Besluit aanwijzing Halt-feiten).

In de periode tussen november 2019 en maart 2021 hebben 64 jongvolwassenen die aan de criteria voldeden, een Halt afdoening gekregen. Dit aantal is beneden de verwachtingen, gezien het grote aantal first offenders in de leeftijd van 18 tot 23 jaar. Onbekendheid van de pilot bij politie en OM kan hier van invloed op zijn geweest. Ook de coronamaatregelen kunnen van invloed zijn geweest. In 2020 is ook het aantal reguliere Halt-afdoeningen flink gedaald, wat wordt geweten aan de coronamaatregelen.

Het is niet duidelijk hoeveel jongvolwassenen in aanmerking kwamen voor een Halt-afdoening maar er geen gebruik van wilden maken. Er waren zes jongvolwassenen die de Halt-interventie niet afronden; ze hielden zich niet aan afspraken of verbraken het contact met Halt. Dit betekent een slagingspercentage van 89% en dit komt overeen met het slagingspercentage van de Halt-afdoening door minderjarigen (87%).

De 64 jongvolwassenen waren bijna allemaal in de leeftijd 18 of 19 jaar, twee derde was man en een derde vrouw. De opleiding varieerde; ongeveer de helft had een MBO niveau, en een minderheid volgde hoger onderwijs. Er is nauwelijks sprake van een indicatie van LVB (maar er is ook door de coronamaatregelen niet meer op getest). Voor zover bekend wonen de meeste jongvolwassenen bij (een van de) ouders en sommige jongvolwassenen wonen begeleid. Een deel van de jongvolwassenen verkeert in een kwetsbare situatie door thuisproblematiek, mogelijke zwakbegaafdheid, middelenmisbruik of persoonlijke problemen.

Wat betreft delictachtergrond is diefstal een van de meest voorkomende misdrijven, maar ook voor andere delicten als heling, vernieling, openlijke geweldpleging tegen goederen, oplichting en verduistering krijgen jongvolwassenen een Halt-interventie aangeboden. Ook belediging (van een ambtenaar) is een regelmatig voorkomend delict. De meeste delicten vallen onder de Halt-criteria, waar in geval van minderjarigheid, de politie bevoegd is Halt aan te bieden. Een enkele keer betreft het een delict dat onder de discretionaire bevoegdheid van de officier van justitie valt, zoals dit bij Halt voor minderjarigen is geregeld (artikel 2 van het Besluit aanwijzing Halt-feiten). Vergelijken we de delictachtergrond van jongvolwassenen met minderjarigen dan zien we een veel grotere variëteit aan delicten bij minderjarigen. Dit is deels te verklaren uit het feit dat Halt voor meer delicten mogelijk is, en ook in geval van overtredingen en schoolverzuim.

De geïnterviewde strafrechtspartners zijn van mening dat de Halt-criteria voor minderjarigen en jongvolwassenen zoveel mogelijk gelijk moeten worden toegepast. Zij willen Halt 18+ niet beperken tot een specifieke groep binnen de groep van jongvolwassenen, omdat de fase van jongvolwassenheid zich onder meer kenmerkt door het uit onbezonnenheid plegen van delicten. Een Halt-afdoening heeft dan een pedagogische meerwaarde. Dus alle jongvolwassen first offenders die voldoen aan de criteria (bepaalde delicten, bepaalde hoogte van schadebedrag, bekende en gemotiveerde verdachte) behoren tot de

doelgroep en moeten Halt 18+ aangeboden kunnen krijgen. Dit betekent dat in principe het jeugdstrafrecht (in dit geval Halt) toegepast moet worden, tenzij er redenen zijn om daarvan af te wijken. Dit sluit aan bij de resultaten van de evaluatie van het adolescentenstrafrecht door Van der Laan en collega's (2021), waarin zij constateren dat nu als uitgangspunt in het adolescentenstrafrecht wordt gehanteerd dat het volwassenstrafrecht uitgangspunt is, tenzij er argumenten zijn om het jeugdstrafrecht toe te passen. Hierdoor worden echter jongvolwassenen gemist voor wie het jeugdstrafrecht adequaat kan zijn. Op grond van de huidige kennis omtrent de (neuropsychologische) ontwikkeling van jongvolwassenen is het gerechtvaardigd om uit te gaan van het jeugdstrafrecht, tenzij er gronden zijn om ervan af te wijken, aldus Van der Laan en collega's. Als deze redenering wordt gevolgd voor een Halt-afdoening voor jongvolwassenen, zouden de criteria van het ASR wegingskader kunnen vervallen.

6.2.3. Uitvoering Halt-interventie

Voor de Halt-medewerkers zijn jongvolwassenen een nieuwe doelgroep. Alleen Halt-medewerkers met ervaring kunnen meedoen aan de pilot. Er zijn daarnaast geen speciale vereisten. Het gemiddelde aantal uur voor de Halt18+-afdoening was circa 14 uur. Bij enkele jongvolwassenen was het aantal uur minder dan 10 uur en bij een enkeling boven de 20 uur (namelijk circa 30 uur). Het aantal uur wordt bepaald op grond van het delict en de leeftijd. Gemiddeld stond er 3 uur voor de leeropdrachten en daarnaast voerde de meerderheid van de jongvolwassenen een werkopdracht uit. Bij de jongvolwassenen die een werkopdracht uitvoerden was dit gemiddeld 8 uur en varieerde dit van 4 tot 14 uur met een uitschieter van 22 uur. Het aantal gesprekken dat de Halt-medewerker voerde met een jongvolwassene varieerde van 1 tot 6 gesprekken (gemiddeld 3 gesprekken).

De Halt-interventie is gebaseerd op zes pijlers. Tijdens het startgesprek wordt aan de hand van het signaleringsinstrument naar achterliggende problematiek gevraagd (pijler 1). Het screenen op een mogelijke LVB is niet mogelijk via beeldbellen en daarom na het ingaan van de coronamaatregelen niet meer gedaan. Niet alle jongvolwassenen hebben het gevoel dat naar hun hulpbehoefte is gevraagd. Als knelpunt komt naar voren dat Halt-medewerkers de sociale kaart voor jongvolwassenen minder goed kennen dan de sociale kaart voor minderjarigen, waardoor jongvolwassenen mogelijk niet goed worden doorverwezen naar hulp en werk.

Aan het vergroten van inzicht door te reflecteren op eigen gedrag (pijler 2) wordt gewerkt via leeropdrachten. De leeropdrachten kunnen doorgaans op verschillende niveaus worden aangeboden, of in het gesprek over de leeropdracht wordt door de Halt-medewerker aangesloten op het niveau van de jongvolwassene. Toch blijken niet alle opdrachten geschikt en sommige opdrachten worden door de jongvolwassenen als kinderachtig ervaren.

De betrokkenheid van ouders (pijler 3) is in geval van jongvolwassenheid niet verplicht, zoals in geval van minderjarigheid; de jongvolwassene bepaalt zelf of de ouder wordt betrokken. Ouderbetrokkenheid kan wel ondersteunend zijn in het afronden van de opdrachten. Er wordt door Halt-medewerkers nog weinig aan andere steunfiguren gedacht.

De vierde pijler is herstel richting slachtoffers. Hier wordt altijd aandacht aan gegeven op verschillende manieren, en in 69% van de zaken vindt een concrete excuusopdracht plaats. Dit percentage komt overeen met het percentage excuusopdrachten door minderjarigen.

Over pijler vijf, het vergroten van sociale vaardigheden, is geen specifieke informatie. Hieraan wordt gewerkt via leer- en werkopdrachten. Dit geldt ook voor de oriëntatie op de toekomst. Halt-medewerkers ervaren dat jongvolwassenen beter aanspreekbaar zijn dan minderjarigen op het nemen van

verantwoordelijkheid en meer gericht zijn op hun toekomst. De reguliere Halt-werkplekken zijn echter niet altijd geschikt; zij sluiten niet aan bij de leefwereld van jongvolwassenen en werkplekken zouden beter moeten aansluiten bij de toekomst van de jongvolwassene. Door de coronamaatregelen was het moeilijker om werkplekken te vinden.

In het zoeken naar werkzame elementen voor de doelgroep Halt18+, die aansluiten bij de pijlers van Halt, richten we ons op vier kernelementen: 1) de op inzicht gerichte kernelementen, waaronder het vergroten van sociale vaardigheden; 2) de op herstel gerichte kernelementen; 3) het op ouderbetrokkenheid gerichte kernelementen, waar ook personen uit de bredere sociale omgeving van jongvolwassenen toe behoren; 4) de op toekomst gerichte kernelementen, waarin opleiding en werk centraal staan.

Hoewel het literatuuronderzoek geen concrete (elementen van) interventies naar voren heeft gebracht die bewezen effectief zijn voor een Halt-afdoening voor jongvolwassenen, komt wel naar voren dat het herstelrechtelijke kernelement effectief is. Daarnaast is belangrijk aan te sluiten bij de groter wordende zelfstandigheid van jongvolwassenen en aan te sluiten bij het versterken van de sociale context. Interventies gericht op opleiding en werk laten vooral bij lichte criminaliteit positieve resultaten zien. Bovendien kunnen ouders of andere prosociale relaties van belang zijn in het voorkomen van recidive. Meer specifiek komt naar voren dat interventies met een mentoringcomponent, waarbij een mentor functioneert als rolmodel, emotionele steun biedt en advies geeft, een positief effect kunnen hebben.

6.3. Aanbevelingen voor doorontwikkeling van Halt 18+

De belangrijkste punten voor doorontwikkeling betreffen de juridische constructie van de buitenstrafrechtelijke afdoening voor jongvolwassenen, het werkproces, de criteria en de invulling van het Halt-traject.

Er is een wetswijziging nodig om een buitenstrafrechtelijke afdoening voor jongvolwassenen mogelijk te maken. Tot die tijd kan met gebruik making van een (voorwaardelijk) sepot een Halt-afdoening aan jongvolwassenen worden aangeboden. Als er een sepot-constructie wordt vastgesteld is het wenselijk maatregelen te nemen zodat een Halt-afdoening een VOG niet in de weg staat.

Wat betreft het werkproces dient er meer aandacht te komen voor het aanbieden van de Halt-interventie, en de (mogelijke) rol van een advocaat. Op dit moment wordt met name op ZSM aan de mogelijkheid van een Halt-afdoening gedacht, wat een verschil is met het aanbod van Halt bij minderjarigen. De rol van de politie in geval van een Halt-afdoening bij jongvolwassenen kan worden versterkt.

Als het gaat om de criteria op grond waarvan een Halt-afdoening mogelijk is bij jongvolwassenen, dient meer duidelijkheid te komen over de wenselijkheid om de criteria voor minderjarigen en jongvolwassenen gelijk te trekken. Dit betreft de vraag of ook bij overtredingen (en niet alleen misdrijven) een Halt-afdoening kan plaatsvinden bij jongvolwassenen. Ook dient aandacht te zijn voor de vraag of de betekenis van first offender nader moet worden gespecificeerd, bijvoorbeeld dat kan worden afgeweken van de harde eis 'nooit in aanraking zijn geweest met de politie'. In bepaalde gevallen zou bijvoorbeeld Halt aangeboden kunnen worden, terwijl de jongvolwassene al eerder een Halt-afdoening als minderjarige heeft gekregen. Meer principieel is de vraag of moet worden aangesloten bij het ASR wegingskader.

Uit het onderzoek komt naar voren dat strafrechtspartners een Halt-afdoening geschikt achten voor alle jongvolwassenen die voldoen aan de Halt-criteria, tenzij een pedagogische maatregel niet opportuun is. Het ASR wegingskader is dan niet zinvol als kader.

Tot slot dient de Halt-interventie te worden doorontwikkeld. De leer- en werkopdrachten en de bejegening van de jongvolwassene door de Halt-medewerker dienen meer gericht te zijn op het vergroten van competenties en het nemen van verantwoordelijkheid door de jongvolwassene. De pedagogische meerwaarde van Halt voor deze doelgroep zit in het ondersteunen van de ontwikkeling naar zelfstandigheid; de leeropdrachten moeten daarop beter aansluiten. Ook de invulling van de rol van een mentor (naast de rol van ouders die is veranderd in de fase van jongvolwassenheid) verdient aandacht als werkzaam element.

6.4. Conclusie

De pilot werd uitgevoerd in een periode waarin corona het maatschappelijk leven in beslag nam, en mensen veel thuis aan het werk waren. Dit heeft zijn weerslag gehad op de bekendheid van de pilot onder politie en ZSM partners. De strafrechtspartners betrokken bij de pilot, zijn voorstander van een Halt-interventie voor jongvolwassenen. Op die manier kan meer maatwerk worden geleverd in de afdoening van lichte delicten gepleegd door jongvolwassenen. Dit past binnen de huidige ontwikkeling waarin meer aandacht is voor maatwerk en betekenisvol afdoen gericht op het voorkomen van herhaling van delinquent gedrag en waar meer aandacht is voor herstelrechtelijke elementen. De strafrechtspartners pleiten ervoor de Halt-afdoening voor alle jongvolwassen first offenders die voldoen aan de Halt-criteria mogelijk te maken. Dit betekent dat zij in principe via het jeugdstrafrecht een afdoening zouden moeten krijgen, tenzij er redenen zijn hiervan af te wijken.

Ook de jongvolwassenen en hun ouders waarderen de afdoening Halt 18+. Zij waarderen een tweede kans en gaan er vanuit geen problemen met de VOG te krijgen. Ook worden met name de herstelactiviteiten gewaardeerd en daarnaast de werk- en leeropdrachten als deze aansluiten op hun weg naar zelfstandigheid. De grotere zelfstandigheid is in lijn met wat er bekend is over de jongvolwassenheid als aparte levensfase, waar bepaalde domeinen die te maken hebben met zelfstandigheid belangrijker worden naarmate adolescenten ouder worden. De grotere zelfstandigheid en het kunnen nemen van meer verantwoordelijkheid komt eveneens als onderscheidend met de minderjarigen naar voren uit de pilot. Interventies kunnen daarop inspelen, bijvoorbeeld om problemen in het werk, opleiding of interpersoonlijke relaties aan te pakken. Ook kunnen individuele risicofactoren, zoals zelfcontrole en agressie, een interventieonderdeel zijn. Waar meer intensieve begeleiding nodig is dan de Halt-afdoening kan bieden, is doorverwijzing van belang en de noodzaak voor een effectieve verwijsstructuur.

Een Halt-afdoening voor jongvolwassenen zou als tweede kans zekerheid moeten bieden omtrent het krijgen van een VOG. Op lange termijn is een wetswijziging noodzakelijk om een pedagogische maatregel voor jongvolwassenen, zoals Halt, buitenstrafrechtelijk mogelijk te maken. Hoe Halt voor jongvolwassenen vorm moet worden gegeven op korte termijn als de pilot wordt doorontwikkeld, is nog geen uitgemaakte zaak, maar het rapport biedt hiervoor verschillende denkrichtingen.

COLOFON

Opdrachtgever	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Auteurs	Mr. dr. K.D. Lünemann Dr. R. de Wildt Dr. R.M. Anholt, MSc M. Compagner, MSc
Foto omslag	Adobe Stock, Yakobchuk Olena 230283677
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<https://www.wodc.nl> en <https://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-100-7

© WODC, Den Haag en Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juli 2021.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het WODC en Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the WODC and Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.