

Vergaderjaar 2011–2012

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 21

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2012

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het voornemen over te gaan naar één landelijke Halt-organisatie per 1 januari 2013 (in plaats van de huidige 16 Halt-bureaus plus Halt Nederland). In deze brief schets ik de huidige situatie en knelpunten van Halt, de beoogde voordelen van de schaalvergroting, de nieuwe organisatievorm en de business case van deze herstructurering.

De Halt-afdoening en de jeugdstrafrechtketen

De Halt-afdoening is geregeld in artikel 77e van het Wetboek van Strafrecht. Jeugdigen van 12 tot 18 jaar die zijn aangehouden voor bijvoorbeeld vernieling, winkeldiefstal, overlast met vuurwerk of die veel spijbelen, kunnen de keus krijgen: of naar de officier van justitie, of -via een voorwaardelijk sepot- naar Halt. Halt biedt een snelle, vroegtijdige en consequente reactie op het strafbare feit (lik-op-stuk). De jeugdige wordt geconfronteerd met de consequenties van zijn gedrag en het feit dat strafbaar gedrag niet acceptabel is. Het accent ligt op positieve gedragsbeïnvloeding en het bieden van een gedragsalternatief. De leer- en werkopdrachten hebben een duidelijke relatie met het delict en de gevolgen daarvan. Onderdeel van de aanpak zijn excuses aanbieden aan de benadeelde en – indien van toepassing – schadebemiddeling. Ook de ouders worden betrokken in het traject. Halt-bureaus werken landelijk uniform volgens een gezamenlijk ontwikkeld protocol. Begin 2013 zal de evaluatie van de doorontwikkelde Halt-afdoening¹ die in 2010 geïmplementeerd is, worden afgerond.

¹ De Halt-afdoening is doorontwikkeld naar aanleiding van het rapport «Halt: het Alternatief? De effecten van Halt beschreven» (TK 2005–2006, 28 741, nr. 15).

² Voor beschrijving ZSM: zie brief d.d. 29 juni 2012 (TK 2011–2012, 29 279, nr. 147)

³ Richtlijn voor strafvordering jeugd, registratienummer 2011R017 (Str.n.r.20093, 27 oktober 2011)

In het project ZSM² wordt in de jeugdstrafrechtketen gewerkt aan een effectiever beleid bij lichte delicten door minderjarigen: lik-op-stuk, met minder administratieve lasten en passend bij het strafbare feit en de jonge verdachte. Uitgangspunt is: licht waar het kan en zwaar waar het moet. Inmiddels maakt de Richtlijn voor strafvordering jeugd³ het mogelijk om (lichte) zaken die voorheen met een taakstraf van het OM werd afgedaan,

naar Halt te verwijzen.

Beschrijving huidige Halt-organisatie en knelpunten

De Halt-sector heeft na de oprichting van het eerste bureau in 1981 een explosieve groei in omvang gekend, met op het hoogtepunt circa 60 organisaties. In 2005–2006 is een eerste stap gemaakt tot schaalvergroting en op dit moment zijn er nog 17 Halt-organisaties. Daarvan zijn er 10 zelfstandige stichtingen (inclusief Halt Nederland) en 7 die onderdeel uitmaken van een lokale (veelal gemeentelijke) moederorganisatie in onderling uiteenlopende constructies.

Alle huidige Halt-organisaties hebben een eigen bestuur en een eigen directeur. Dat zorgt voor hoge aansturingskosten en een diffuse aansturing van de sector als totaal.

Onderscheid repressie en preventie

De activiteiten van Halt bestaan uit zowel repressie- als preventietaken, ongeveer in een 50/50-verhouding. Voor de repressie-activiteiten (de uitvoering van de Halt-afdoening) is Halt een rechtspersoon met wettelijke taak (RWT) die deze taak onder verantwoordelijkheid en financiering van de Minister van Veiligheid en Justitie uitvoert. De preventie-activiteiten staan los van het departement. Hiervoor heeft Halt diverse, veelal lokale, opdrachtgevers/financiers (zoals gemeenten, provincies, scholen en soms particuliere fondsen). De twee activiteiten zijn boekhoudkundig van elkaar gescheiden.

Afname aantal Halt-afdoeningen

Na jaren van stijgende aantallen is sinds 2007 een aanzienlijke daling van Halt-verwijzingen ingezet: jaarlijks 8 tot 10% (van 23 341 in 2007 naar 16 526 in 2011). Bovendien is in deze periode gebleken dat er, met name lokaal, fluctuaties optreden in de aantallen. Deze fluctuaties zijn, zeker bij Halt-bureaus met beperkte omvang (in omzet en in formatie), nauwelijks op te vangen.

Halt-afdoening niet kostendekkend ten opzichte van tarief

De Halt-sector blijkt bij de huidige bedrijfsvoering niet in staat om de repressie-activiteiten kostendekkend uit te voeren ten opzichte van de vergoeding voor de uitvoering van de Halt-afdoening conform de in 2010 ingevoerde kostprijsmethodiek. Ook dit heeft bijgedragen aan een negatief resultaat op de repressie-activiteiten.

Gevolg van deze ontwikkelingen

Als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen verkeert de Halt-sector financieel in zwaar weer. Door de tekorten op de repressie-activiteiten zijn negatieve exploitatieresultaten ontstaan en enkele bureaus hebben een grote schuldenlast en staan op omvallen indien er niets gebeurt. Het is dus onvermijdelijk dat er op korte termijn wordt ingegrepen. Het voornemen van Halt om over te gaan naar één landelijke Halt-organisatie per 1 januari 2013 onderschrijf ik dan ook van harte.

Doel herstructurering

De doelstellingen van deze schaalvergroting zijn kostenreductie (efficiëntere bedrijfsvoering en lagere overhead door o.a. shared services, minder bestuurslagen, minder huisvestingskosten, etc.) en het neerzetten van een slagvaardiger sector, die flexibeler kan inspelen op een fluctue-

rende vraag. Daarnaast beoogt de herstructurering te leiden tot meer eenheid en uniformiteit in de uitvoering van de Halt-afdoening en meer ruimte voor productontwikkeling en innovatie op het preventiedomein van Halt. Tenslotte kan op deze wijze ook een efficiëncyslag worden gemaakt die tot kostenreductie leidt.

Voorgestelde vormgeving Halt-organisatie

De Stuurgroep 1Halt, onder voorzitterschap van de bestuursvoorzitter van het huidige Halt Nederland, is gekomen tot de volgende opzet voor de nieuwe organisatie, met groot draagvlak binnen de sector.

Rechtsvorm nieuwe Halt-organisatie

De bestaande stichting Halt Nederland zal worden omgevormd door middel van een statutenwijziging inclusief naamswijziging naar «stichting Halt». De overige Halt-organisaties zullen vervolgens daarin opgaan. Conform de governance code Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening wordt in overleg met mijn ministerie gekozen voor een «Raad van Toezicht-model».

Inrichting landelijke organisatie met lokaal dekkend bereik

De nieuwe Halt-organisatie zal worden ingericht op vertegenwoordiging in 10 politieregio's. De politie is een belangrijke partner voor Halt omdat een groot deel (circa 80%) van de Halt-verwijzingen via de politie komt. Tevens wordt aangesloten bij de veiligheidshuizen. De regio's worden aangestuurd door vier regiomanagers, en één algemeen directeur. Uitgangspunt is werken in de regio: «Halt voert het werk uit daar waar het werk is».

Extern Toezicht

Ik ben, in samenspraak met Halt, in verkennend gesprek met de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie om te komen tot een adequate invulling van het extern toezicht op de Halt-sector.

Aanpassing van de Aanwijzingsregeling Halt-bureaus

Als gevolg van de herstructurering zal in het najaar van 2012 de Aanwijzingsregeling Halt-bureaus worden aangepast. Het betreft met name het vervallen van het onderscheid tussen Halt Nederland (als subsidieontvanger) en de Halt-bureaus, alsmede het vervangen van het meervoud door enkelvoud (één Halt-organisatie in plaats van 17).

Aanpassing Wet Justitiesubsidies

De subsidiëring van de Halt-afdoening kan zonder wetwijziging geschieden aan de gewijzigde Halt-organisatie. Wel zal op enig moment daarna de wet nog worden aangepast om beter aan te sluiten op de nieuwe situatie.

Business case

De omvorming naar één Halt levert een aanzienlijke kostenreductie op. Er zal aanzienlijk bespaard worden op de personeels- en huisvestingskosten, maar daartegenover staat wel dat er (extra) geïnvesteerd moet worden in ICT en professionalisering van de medewerkers. Ook is uiteraard het sociaal plan¹ een grote kostenpost. Dit resulteert in een inderdieneffect waarbij het *break even point* medio 2015 valt (gebaseerd

¹ Deze kosten behelzen het afvloeien boventallige medewerkers, een CAO-compensatie voor medewerkers die overkomen vanuit moederorganisaties en de kosten voor overgang pensioenfondsen

op gelijkblijvende aantallen afdoeningen). Tegelijkertijd blijft Halt kwetsbaar voor dalingen in de aantallen. Daarom wordt in de meerjarenbegroting 2013–2017 jaarlijks 2% van het bedrag aan kosten gedoteerd als risicoreserve¹, om dergelijke fluctuaties te kunnen opvangen. Dit gaat weliswaar ten koste van het resultaat in de eerste jaren, maar draagt ertoe bij de solvabiliteit (weerstandsvermogen) van Halt te versterken en de organisatie weerbaarder te maken voor fluctuaties in de vraag.

In het najaar van 2012 zal voorts de evaluatie plaatsvinden van de in 2010 ingevoerde kostprijsmethodiek. Dit onderzoek moet inzicht bieden in een reële kostprijs voor de Halt-afdoening en zal moeten resulteren in kostendekkendheid van de repressie-activiteiten.

Concluderend

De huidige financiële situatie van Halt is verre van rooskleurig. Het is onvermijdelijk dat er op korte termijn wordt ingegrepen. Halt ziet deze noodzaak en urgentie goed in en de sector is voortvarend aan de slag gegaan met het plan voor de herstructurering per 1 januari 2013. Met het onderhavige voorstel wordt de organisatie stevig gesaneerd en wordt de slag gemaakt naar meer kostenefficiëntie. De herstructurering zal daarnaast een sterkere en slagvaardigere Halt-sector opleveren, met kwaliteit en professionaliteit hoog in het vaandel.

Ik ondersteun de omvorming naar één Halt van harte. Deze herstructurering biedt op korte termijn een aanzienlijke verbetering ten aanzien van de negatieve financiële spiraal waarin de organisatie zich nu bevindt en moet resulteren in een gezonde bedrijfsvoering en een weerbaarder organisatie. Daarmee blijven de dalende aantallen nog steeds een punt van zorg, maar de nieuwe organisatie biedt aan mijn ministerie (en ook aan Halt zelf) een duidelijker overzicht en veel betere sturingsmogelijkheden. Daarmee moet het mogelijk zijn om de komende jaren nog verdere maatregelen te nemen teneinde de kosteneffectiviteit aan te scherpen.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

¹ De totale risicoreserve mag nooit meer bedragen dan 5% van de jaarlijkse omzet van Halt.