



Direction Opérationnelle de Criminologie
Operationele Directie Criminologie

Collection des rapports et notes de recherche / Collectie van onderzoeksrapporten & onderzoeksnota's n° 32b

Onderzoek naar de beslissingen van jeugdrechters/jeugdrechtbanken in MOF-zaken

Samenvatting

November 2012

Promotor:

Isabelle RAVIER

Onderzoekers:

Eli GILBERT

Valentine MAHIEU

Copromotor:

Eef GOEDSEELS

Met medewerking van:

Esther DE GRAAF

Fien DE PAUW

Soizic GOURIVEAU

Anaëlle VAN DE STEEN

Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie
Institut National de Criminalistique et de Criminologie

ONDERZOEK NAAR DE BESLISSINGEN VAN DE JEUGDRECHTERS/JEUGDRECHTBANKEN IN MOF-ZAKEN

Onderzoek uitgevoerd op vraag van de Minister van Justitie in samenwerking met de Minister voor Jeugd van de Franse Gemeenschap en de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van de Vlaamse Gemeenschap.

Voorliggend onderzoek biedt een overzicht van alle maatregelen die de Belgische jeugdrechters namen in een periode van twee maanden ten aanzien van jongeren die als misdrijf omschreven feiten pleegden en gaat tevens na in welke mate de maatregelen die de rechters wilden nemen, overeenkomt met het aanbod van de gemeenschappen¹. Er werd gebruik gemaakt van twee methodes, namelijk een kwantitatieve onderzoeksmethode, gebaseerd op vragenlijsten die statistisch verwerkt werden en een kwalitatieve onderzoeksmethode, op basis van « explorerende » ronde tafelgesprekken die thematisch geanalyseerd werden.

De vragenlijsten op basis waarvan de kwantitatieve gegevens verzameld werden, werden voorgelegd aan alle Franstalige en Nederlandstalige jeugdrechters. Dezen vulden gedurende een periode van twee maanden (van 20 oktober 2011 tot 20 december 2011) een vragenlijst in telkens ze beslisten om een herstelrechtelijk aanbod te doen, een maatregel op te leggen of net geen maatregel te nemen ten aanzien van een minderjarige die vervolgd werd voor een als misdrijf omschreven feit. Er werd hun gevraagd om in de vragenlijst aan te geven welke maatregel ze namen en of ze een maatregel wensten te nemen, maar dit om de een of andere reden niet mogelijk bleek. Indien dit laatste het geval was, werd gevraagd om deze maatregel ook nader te preciseren.

Na de verzameling en verwerking van deze gegevens werden twee ronde tafelgesprekken - een Franstalige en een Nederlandstalige - georganiseerd om de cijfers verder uit te diepen en te contextualiseren. Aan deze ronde tafelgesprekken namen vertegenwoordigers deel uit alle sectoren die betrokken zijn bij de besluitvorming en tenuitvoerlegging van de genomen maatregelen, namelijk een vertegenwoordiger van het parket, jeugdrechters, vertegenwoordigers van de sociale diensten van de jeugdrechtbanken, van de gemeenschapsinstellingen, van de gesloten federale centra, van de diensten die instaan voor de uitvoering van de gemeenschapsdiensten en het herstelrechtelijk aanbod en andere gesubsidieerde private diensten die in de betreffende materie bevoegd zijn. Deze ronde tafelgesprekken waren « explorerend » van opzet. We pretenderen dan ook niet dat ze beantwoorden aan de criteria op het vlak van saturatie en diversifiëring die noodzakelijk zijn voor de veralgemening van kwalitatieve onderzoeksgegevens.

De statistische populatie van het onderzoek omvatte 1877 beslissingen² die door 81 Franstalige en Nederlandstalige jeugdrechters³ genomen werden in 25 van de 27 Belgische gerechtelijke arrondissementen⁴. Deze 81 rechters vertegenwoordigen 91% van alle jeugdrechters van de 27 Belgische gerechtelijke arrondissementen, wat betekent dat de participatiegraad bijzonder hoog lag. De rechters vulden gemiddeld drie vragenlijsten per week in, hoewel er tussen de arrondissementen grote verschillen bestonden (het gemiddelde schommelde tussen 1 en 4 beslissingen per week). Deze

¹ Alleen de Vlaamse en Franse gemeenschap financierden het onderzoek. De Duitstalige gemeenschap wenste niet deel te nemen aan het onderzoek, wat betekent dat het gerechtelijk arrondissement Eupen geen deel uitmaakt van de onderzoekspopulatie.

² 1017 beslissingen voor de Franstalige arrondissementen en 860 voor de Nederlandstalige arrondissementen.

³ Op een totaal van 87 jeugdrechters (48 Franstalige en 39 Nederlandstalige).

⁴ De twee ontbrekende arrondissementen zijn Eupen en Veurne.

verschillen bleken niet gelieerd te zijn aan de grootte van het arrondissement in termen van de minderjarigenpopulatie die er gedomicilieerd is.

Gegevens over de betrokken minderjarigen en bevraagde rechters

Uit het onderzoek komen enkele gegevens naar voor over de bevraagde rechters en de **minderjarigen** op wie de beslissingen betrekking hebben. Een groot deel van de genomen beslissingen bleek betrekking te hebben op jongens, van voornamelijk 15, 16 of 17 jaar. 11% van de beslissingen betrof minderjarigen van 12, 13 en 14 jaar, terwijl 4% van de beslissingen minderjarigen van 12 en 13 jaar betrof. Deze informatie wijst erop dat de leeftijd van de minderjarigen relatief stabiel is ten opzichte van wat in 1999⁵ vastgesteld werd. De vaak geopperde hypothese dat de populatie van « minderjarige delinquenten » steeds jonger zou worden, kan in elk geval in vraag gesteld worden.

De verzamelde gegevens tonen aan dat een meerderheid van de beslissingen (73%) genomen werd voor minderjarigen die - voor zover de besluitvormer weet - niet betrokken zijn of waren bij een gerechtelijk POS-dossier⁶. Opvallend is dat bij de minderjarigen die wel een gerechtelijk POS-dossier hebben of hadden er een oververtegenwoordiging van meisjes is. De aanwezigheid van een POS-dossier vertoont ook samenhang met een plaatsingsmaatregel, in een private instelling of in een IPPJ met een open regime aan Franstalige kant en in een private instelling aan Nederlandstalige kant. Aan Franstalige kant zou de aanwezigheid van een POS-dossier bijzonder bepalend zijn voor de toegang tot bepaalde diensten voor jeugdhulp, gezien sommige diensten (bepaalde SPJ's en private diensten) prioriteit geven aan POS-dossiers en andere verkiezen om samen te werken met een jeugdrechter in plaats van met een sociale dienst. In dat kader zouden bepaalde strategieën ontwikkeld worden, zoals de opening van een MOF-dossier. Dit roept vanzelfsprekend tal van vragen op met betrekking tot de rechtszekerheid van de minderjarigen, met betrekking tot de betekenis die minderjarigen kunnen geven aan de manier waarop ze opgevangen worden en vooral ook met de aanzienlijke impact ervan op het traject van deze minderjarigen. Tot slot viel op dat de koppeling en de coördinatie tussen de POS-dossiers en de MOF-dossiers verschillen naargelang het gerechtelijk arrondissement: in bepaalde arrondissementen kunnen deze dossiers naast elkaar bestaan en zijn er verschillende actoren en interventies bij betrokken, terwijl in andere arrondissementen dit niet mogelijk is.

Ongeveer één beslissing op vier heeft betrekking op een minderjarige die voor de allereerste keer voor een jeugdrechter of jeugdrechtbank diende te verschijnen in het kader van een MOF. Deze minderjarigen zouden dus voor de eerste keer een herstelrechtelijk aanbod of een beschermingsmaatregel voorgesteld of opgelegd krijgen. De analyse toont aan dat ze vaker een ambulante maatregel kregen. Nochtans werden sommige van deze jongeren ook wel in een gemeenschapsinstelling geplaatst.

Een jeugdrechter kan een beslissing nemen in de **hoedanigheid** van titularis van het dossier of in de hoedanigheid van rechter van permanentie. De jeugdrechtbanken zijn intern echter zo verschillend georganiseerd dat een dergelijke hoedanigheid niet overal dezelfde betekenis heeft. Niettemin kan verondersteld worden dat de rechter als titularis beter op de hoogte is van het dossier dan wanneer hij van permanentie is. Uit de dataverzameling blijkt dat de meerderheid van de beslissingen uitgesproken werd door de rechters die titularis waren van het dossier (83%). Welnu, het blijkt dat deze rechters minder vaak beslissen tot een plaatsing in een gesloten federaal centrum, terwijl de

⁵ VANNESTE C., *De beslissingen genomen door de parketmagistraten en de jeugdrechters ten aanzien van delinquenten minderjarigen*, Eindrapport, Brussel, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, juni 2001..

⁶ Art. 38 van het Decreet van de Franse gemeenschap van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd; Hoofdstuk IV van het Decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand; art. 8 van de Brusselse Ordonnantie van 29 april 2004 inzake hulpverlening aan jongeren (in werking getreden op 1 oktober 2009).

rechters van permanentie - die vaker een uitspraak doen tijdens de voorlopige fase - minder vaak ambulante maatregelen opleggen. Rechters van permanentie blijken vaker de voorkeur te geven aan een andere maatregel, in het bijzonder een plaatsing in een gemeenschapsinstelling. Dit kan verklaard worden doordat een rechter van permanentie vaker een beslissing bij hoogdringheid moet nemen, namelijk wanneer de minderjarige wordt voorgeleid, vooral tijdens weekends en schoolvakanties, voor feiten die relatief zwaar zijn en dit terwijl de betrokken rechter zeer weinig afweet van het dossier.

Gegevens inzake de context van de beslissingen

Er werd informatie verzameld over de context van de beslissingen van de rechters. Opvallend is onder meer de vaststelling dat de meeste beslissingen tijdens de voorlopige **fase** genomen werden. Dit blijkt vooral te gelden voor de Franstalige arrondissementen waar 75% van de beslissingen tijdens deze onderzoeksfase werd uitgesproken. In de Nederlandstalige arrondissementen is de verdeling tussen de voorlopige fase (54%) en de fase ten gronde (45%) meer evenredig. 75% van de Franstalige beslissingen werd dus uitgesproken ten aanzien van minderjarigen die nog steeds geacht worden onschuldig te zijn, gezien ze nog niet berecht werden. Plaatsingsmaatregelen werden vaker in de voorlopige fase en ambulante maatregelen vaker in de fase ten gronde uitgesproken. Dit lijkt logisch, onder meer omdat een plaatsing in een gesloten federaal centrum alleen maar in de voorlopige fase en een berisping alleen maar bij vonnis opgelegd kan worden. De centrale plaats die « openbare » plaatsingen innemen in de voorlopige fase doet denken aan « onmiddellijke bestraffing », wat volgens artikel 52 van de wet van '65 in principe niet mogelijk is. We kunnen ons afvragen hoe de minderjarige een dergelijke maatregel en de intentie van de rechter zal interpreteren. Sommige deelnemers legden tijdens de ronde tafels inderdaad uit dat in bepaalde gevallen de onmiddellijke plaatsing van 5 dagen in een gesloten federaal centrum gehanteerd wordt om de jongere « lik op stuk » te geven (« *short sharp shock* ») bij situaties die ernstig bevonden worden.

De **feiten** waarop de beslissingen betrekking hadden, zijn vooral misdrijven tegen goederen (54%). Deze categorie omvat gewone diefstallen (11%), diefstallen met braak of verzwarende omstandigheden (15%), diefstallen met geweld of bedreiging (20%) en geweldmisdrijven tegen de eigendom (7%). De onderzoekers kozen ervoor om deze classificatie te hanteren, hoewel diefstallen met geweld of bedreiging ook vaak beschouwd worden als misdrijven tegen personen. De categorie misdrijven tegen personen betreft 23% van de vermelde feiten. Deze categorie omvat opzettelijke slagen en verwondingen (18%), geweld van seksuele aard (4.6%) en moord en doodslag (0.9%). Daarnaast werden feiten inzake verdovende middelen en inbreuken op de openbare veiligheid vermeld in respectievelijk 11% en 8.5% van de beslissingen. Er blijken kleine verschillen te bestaan tussen beide gemeenschappen. Misdrijven tegen personen komen verhoudingsgewijs het meest voor aan Franstalige kant en feiten inzake verdovende middelen en inbreuken op de openbare veiligheid aan Nederlandstalige kant. Ook al gaven bepaalde rechters aan dat de aard van de feiten niet steeds bepalend is voor het gekozen aanbod of de gekozen maatregel, toch konden we enkele statistisch significante verbanden vaststellen. Zo zou er een significant verband zijn tussen zware diefstallen (diefstallen met braak of verzwarende omstandigheden en diefstallen met geweld of bedreiging) en de plaatsing in een gesloten federaal centrum, terwijl gewone diefstallen samenhangen met een ambulante maatregel. Alleen aan Nederlandstalige kant konden we een significante positieve samenhang vaststellen tussen zware diefstallen en een herstelrechtelijk aanbod.

Een ander belangrijk aspect inzake de context waarbinnen de rechter zijn beslissing uitspreekt, betreft de aan- of afwezigheid van een **advies vanwege de sociale dienst van de rechtbank**⁷. Het advies moet opgevat worden als een oriëntatie over het aanbod of de maatregelen die uitgesproken

⁷ De sociale dienst aan Nederlandstalige kant en de *service de protection judiciaire* (SPJ) aan Franstalige kant.

kunnen worden ten aanzien van de minderjarige. Over beide gemeenschappen heen blijkt de rechter over een dergelijk advies te beschikken in 53% van de verzamelde beslissingen. Er zijn op dat vlak echter grote verschillen merkbaar tussen de Franstalige en Nederlandstalige arrondissementen. Dit type advies blijkt aanwezig te zijn in 41% van de Franstalige en in 66% van de Nederlandstalige beslissingen. Dit betekent dat bijna 60% van de beslissingen die aan Franstalige kant geregistreerd werden, niet ondersteund zijn door een advies van de SPJ. Wanneer de rechter over een advies beschikt, dan blijkt hij dit in 94% van de gevallen volledig of gedeeltelijk te volgen, wat erop wijst dat aan dit advies veel belang gehecht wordt. Tijdens de ronde tafelgesprekken werd trouwens ook bevestigd dat de rechters vragende partij zijn voor dergelijke adviezen. Aan Franstalige kant zouden wel enkele moeilijkheden bestaan: de gerechtelijke arrondissementen blijken onderling sterk te verschillen. In sommige arrondissementen zou het zeer moeilijk zijn om een dergelijk advies te bekomen, omdat de SPJ minder tijd investeert of kan investeren in MOF-dossiers. We mogen in dit kader niet vergeten dat er ook informele contacten zijn tussen de rechters en de consultants van de sociale dienst.

Tot slot omvat de context van de beslissing ook de vorderingen van het **parket** en de eventuele interventies die de vordering van de rechter vooraf gegaan zijn⁸. Uit de gegevens blijkt dat het parket in heel wat gevallen geen specifieke maatregel vordert (49,4%), wat vaker het geval is aan Nederlandstalige kant (64% van de gevallen, tegenover 38% aan Franstalige kant). Wanneer het parket een meer precieze maatregel vordert, dan gaat het in bijna één geval op drie om een plaatsingsmaatregel. Er bestaat een groot verschil tussen beide gemeenschappen: aan Franstalige kant zijn er meer vorderingen van het parket die een plaatsing beogen (46% ten opzichte van 12% aan Nederlandstalige kant). Wat de voorafgaande interventies van het parket betreft, werd zelden een spoor teruggevonden van een herinnering aan de wet of een waarschuwingsbrief. Informatie over een eventueel bemiddelingsaanbod werd iets gemakkelijker teruggevonden in de dossiers, vooral aan Nederlandstalige kant. In het bijzonder aan Franstalige kant bleek de communicatie tussen de parketten en de jeugdrechters niet of weinig systematisch te zijn. Nochtans zou de rechter dergelijke informatie kunnen gebruiken om een beslissing te nemen.

Gegevens inzake de inhoud van de beslissingen

De cumulatie van maatregelen

Sinds de hervorming van 2006 kan de rechter maatregelen ten aanzien van eenzelfde minderjarige cumuleren. We stelden vast dat ondertoezichtstellingen door de bevoegde sociale dienst vaak gecumuleerd worden met andere maatregelen. Dit is vrij logisch, gezien de rol van deze ondertoezichtstelling: ze maakt het mogelijk om erop toe te zien of de voorwaarden gerespecteerd worden die gekoppeld zijn aan een behoud in het leefmilieu en dient volgens de wet bij elke plaatsingsmaatregel te gebeuren. Als we dit type cumul niet in rekening nemen, dan blijken « echte » cumuls, namelijk beslissingen waarbij meerdere maatregelen uitgesproken werden, eerder zeldzaam te zijn. Ze vertegenwoordigen 6% van de beslissingen aan Franstalige kant en minder dan 2% aan Nederlandstalige kant. Aan Franstalige kant betreft het vooral een cumulatie van meerdere ambulante maatregelen en aan Nederlandstalige kant een cumulatie van plaatsingsmaatregelen met één of meerdere voorwaarden.

De opgelegde voorwaarden voor het behoud in het leefmilieu werden vaak gecumuleerd, wat de maatregel voor de jongere heel wat zwaarder kan maken. Op dezelfde manier wordt een herstelrechtelijk aanbod meestal gecombineerd met een andere maatregel. Dat is vaak met een maatregel tot behoud in het leefmilieu onder voorwaarden (waaronder prestaties) en in enkele meer

⁸ De herinnering aan de wet, de waarschuwingsbrief of het bemiddelingsaanbod.

zeldzame gevallen een plaatsingsmaatregel. Hoewel « echte » cumuls binnen één en dezelfde beslissing vrij zeldzaam zijn, gebeurt het vaak dat voor eenzelfde feit in de opeenvolgende beslissingen verschillende maatregelen opgelegd worden, wat *in fine* ook een cumul van maatregelen is.

De genomen beslissingen VERSUS de « voorkeurs » beslissingen

Onderstaande tabel geeft enerzijds de maatregelen weer die de rechters gedurende de twee maanden van onze dataverzameling effectief uitspraken en anderzijds de maatregelen die ze wensten, maar om één of andere reden niet konden uitspreken. Op basis van deze laatste groep van maatregelen krijgen we een beeld over welke aspecten de rechters ontevreden zijn. De gegevens hebben betrekking op alle Franstalige en Nederlandstalige arrondissementen.

Het **herstelrechtelijk aanbod en het geschreven project** vormen specifieke afhandelingsmogelijkheden die niet beschouwd kunnen worden als maatregelen op zich. Dat verklaart waarom ze niet in de tabel zijn opgenomen. Voorliggend onderzoek wees uit dat deze reactiemogelijkheden maar weinig succes kennen: ze maken slechts 3% uit van alle verzamelde beslissingen. Dat is verrassend, want sinds de hervorming van 2006 zouden zij een prioritaire plaats moeten krijgen. De rechter moet namelijk eerst een herstelrechtelijk aanbod en/of een geschreven project overwegen alvorens andere maatregelen op te leggen. Bovendien blijkt dat wanneer de rechter niet tevreden is over de maatregel die hij nam, zijn eerste keuze nooit uitging naar een herstelrechtelijk aanbod of een geschreven project. Er werden verschillende hypothesen geformuleerd om dit beperkte succes te verklaren, hypothesen die vrij gelijkaardig zijn voor het noorden en het zuiden van het land.

De belangrijkste hypothese was dat het om een “ cultureel “ probleem gaat. De rechters denken er niet steeds aan om een herstelrechtelijk aanbod te doen en ook de consulenten vergeten het voor te stellen. Dit cultureel probleem werd ook aangehaald om te verklaren waarom sommige slachtoffers weigeren om aan een herstelrechtelijk proces deel te nemen. De rechters legden ook uit dat bij hoogdringendheid en ten aanzien van « ernstige » feiten de context geen herstelrechtelijk aanbod toelaat en dat ze in die gevallen verwacht worden een meer « educatieve » maatregel te nemen. Het aanbod zou dus vooral kaderen in het verlengde van de maatregel. De rechters betreurden ook dat ze weinig informatie terugkrijgen na een herstelrechtelijk aanbod dat soms een tijdsintensief proces betreft met onzekere resultaten.

Inzake het geschreven project werd vooral benadrukt dat de minderjarigen en de advocaten er te weinig kennis van hebben. Bovendien zijn er geen diensten die helpen bij de voorbereiding en uitvoering van zelf geschreven projecten. Dit betekent niet dat er geen projecten worden uitgewerkt met de minderjarigen. Het gebeurt wel degelijk, maar onder andere vormen dan het geschreven project zoals het voorzien is in de wet. Ook het feit dat het geschreven project pas in de fase ten gronde kan opgelegd worden, staat een ruime toepassing ervan in de weg. Tijdens de soms lange onderzoeksfase wordt immers al heel wat werk verricht, wat maakt dat er geen plaats meer is voor het geschreven project op het moment van de berechting ten gronde.

Genomen maatregelen en voorkeursmaatregelen die niet konden opgelegd worden (FEDERAAL)				
	Genomen maatregelen		Voorkeursmaatregelen die niet konden opgelegd worden	
	f	%	f	%
Geen maatregel	115	5,69	0	0,00
Maatregel met behoud in het leefmilieu	1120	55,45	74	14,57
Berisping	209	10,35	0	0,00
Onder toezicht sociale dienst	82	4,06	13	2,56
Behoud in het leefmilieu onder voorwaarde(n)	680	33,66	40	7,87
Intensieve educatieve begeleiding (enkel FR)	46	2,28	12	2,36
Prestatie van opvoedkundige aard en algemeen nut	58	2,87	6	1,18
Begeleiding na plaatsing (API of SAIE) (enkel FR)	45	2,23	3	0,59
Plaatsing privé	207	10,25	118	23,23
Plaatsing gemeenschapsinstelling	327	16,19	279	54,92
Plaatsing open afdeling	197	9,75	132	25,98
Plaatsing gesloten afdeling	130	6,44	147	28,94
Plaatsing gesloten federaal centrum	167	8,27	12	2,36
Uithandengeving	13	0,64	0	0,00
Andere	71	3,51	25	4,92
Totaal	2020	100	508	100

Nadat de rechter het herstelrechtelijk aanbod en het geschreven project overwogen heeft, wordt hij volgens de wet geacht zich te oriënteren naar een maatregel die de minderjarige de mogelijkheid biedt om in zijn leefmilieu te blijven. Bovenstaande tabel illustreert dat deze categorie van **ambulante maatregelen** 55% van de geregistreerde maatregelen uitmaakt. Deze ambulante maatregelen worden minder vaak vermeld als voorkeursmaatregelen die niet beschikbaar waren en die de rechter dus niet kon uitspreken (15%). Er zijn enkele elementen die opvallen. In de eerste plaats blijkt het behoud in het leefmilieu onder voorwaarden het grootste succes te kennen (34%). Vaak worden de voorwaarden die in dat kader opgelegd worden, gecumuleerd. Volgens sommige actoren kan dit zwaar zijn voor de jongere, maar ook voor diens ouders die het gevoel kunnen krijgen dat ze de opvoeding van hun kind « niet meer in handen hebben ». Bovendien kan volgens sommige rechters het niet respecteren van deze voorwaarden leiden tot een plaatsing in een gemeenschapsinstelling⁹.

Uitsluitend aan Franstalige kant leidde de ondertoezichtstelling door de bevoegde sociale dienst tot heel wat discussie. Deze ondertoezichtstelling zou verschillend toegepast worden naargelang het gerechtelijk arrondissement, hoewel iedereen het belang van dit type maatregel erkende. Dit verschil in toepassing zou te wijten zijn aan een gebrek aan middelen bij bepaalde SPJ's, maar ook en vooral

⁹ Art. 37 §2quater, al. 1, 4° en al. 2, 5°.

aan de « interne filosofie » van sommige SPJ's. Deze bestaat erin dat deze SPJ's liever POS-dossiers (art. 38 Decreet 1991) dan MOF-dossiers (art. 36,4° wet van 1965) afhandelen. Dit zou ook gelden voor bepaalde gesubsidieerde private diensten die POS- en MOF-minderjarigen opvangen. In dat opzicht bestaan grote verschillen tussen de gerechtelijke arrondissementen.

De berisping wordt vaak toegepast in de Nederlandstalige arrondissementen, waar ze 17% uitmaakt van alle maatregelen (ten opzichte van 5% aan Franstalige kant). Zoals hierboven werd aangegeven, duren de voorlopige fases langer in de Franstalige arrondissementen. Aangezien de berisping slechts bij vonnis kan uitgesproken worden, vormt dit deels een verklaring voor het verschil tussen beide gemeenschappen. De prestatie van opvoedkundige aard en algemeen nut (als autonome maatregel (N=58) en als voorwaarde voor het behoud in het leefmilieu (N=240)) kent een zeker succes en maakt bijna 27% van alle ambulante en 15% van alle verzamelde maatregelen uit.

Als de rechter meent dat een **plaatsing** noodzakelijk is, dan dient volgens de wet de plaatsing in een open regime verkozen te worden boven een plaatsing in een gesloten regime. Deze plaatsingen worden verdeeld over de gesubsidieerde private voorzieningen, de gemeenschapsinstellingen en de gesloten federale centra. Het verblijf in een private dienst wordt als een open regime beschouwd, net als de open afdelingen van de gemeenschapsinstellingen. Alleen de openbare sector is bevoegd voor gesloten plaatsing zowel in een gemeenschapsinstelling als in een federaal centrum.

We stelden vast dat plaatsingen in de private diensten (10%) iets vaker voorkomen dan plaatsingen in een open afdeling van een gemeenschapsinstelling. Zij komen evenwel minder frequent voor dan het totaal aantal plaatsingen in een gemeenschapsinstelling, zowel open als gesloten (24%). Dit geldt ook voor de « voorkeurs » maatregelen van de rechters, die in 23% van de gevallen een private plaatsing betreft en in 57% van de gevallen een openbare plaatsing, ongeacht het regime. Als we de voorkeursmaatregelen bekijken die de rechter niet kon nemen, dan blijkt dat het in vier maatregelen op vijf om een plaatsing ging, ongeacht het type. Het zou vooral plaatsingen in een gemeenschapsinstelling betreffen, iets vaker in een gesloten dan in een open regime. Bovendien bleek het merendeel van deze - private en openbare - plaatsingen uitgesproken of gewenst te zijn in de voorlopige fase, wanneer de minderjarige nog steeds geacht wordt onschuldig te zijn en dus nog niet berecht werd.

Er werden verschillende hypothesen geformuleerd om deze schijnbare voorkeur voor een plaatsing in een gemeenschapsinstelling te verklaren en vooral om het reële belang ervan in te schatten. De belangrijkste hypothese die werd aangehaald, was dat de private sector liever geen delinquentie minderjarigen zou opnemen en jongeren zou verkiezen die in een problematische opvoedingssituatie verkeren. Dit zou deels verklaard kunnen worden door een gebrek aan beschikbare plaatsen binnen deze diensten, maar ook en vooral doordat deze sector jongeren weigert die om bepaalde redenen niet overeenstemmen met het profiel van de minderjarigen die de instelling opvangt. Openbare instellingen daarentegen kunnen geen jongeren weigeren, behalve wanneer er geen plaats beschikbaar is.

De rechters wezen zelf op mogelijke verklaringen voor de oververtegenwoordiging in de publieke sector, vooral bij de voorkeursmaatregelen die niet beschikbaar waren. Een eerste mogelijke verklaring heeft te maken met een reflex van « autocensuur » bij de rechters. Deze reflex is een gevolg van hun eerdere ervaringen met private diensten die moeilijk toegankelijk zijn. Als de rechters weten dat de maatregel die ze oorspronkelijk wensen uit te spreken om de één of andere reden niet mogelijk is, dan kiezen ze onmiddellijk voor een maatregel die wel beschikbaar is of met meer waarschijnlijkheid beschikbaar zal zijn. Welnu, in de vragenlijst die de rechters invulden, worden dergelijke overwegingen niet in rekening genomen. De aangegeven « voorkeursmaatregel » zal dus vaak al de maatregel zijn die de rechters pas in tweede orde overwogen hebben. Met andere woorden: doordat de rechter merkt dat de private diensten niet toegankelijk zijn, overweegt hij

sneller een plaatsing in een openbare inrichting (waarvoor geen toelatingsprocedure vereist is). Wanneer op het moment dat de rechter zijn beslissing neemt geen plaats beschikbaar is in een openbare inrichting, dan maakt hij abstractie van zijn oorspronkelijke voorkeur voor een private plaatsing en kruist hij in de vragenlijst de openbare plaatsing als « voorkeurs » maatregel aan. Een tweede mogelijke verklaring betreft de functie van het « zwaard van Damocles » die sommige rechters toeschrijven aan de plaatsing in een openbare inrichting. De rechter wil de jongere plaatsen, maar er is geen plaats beschikbaar, dus vult hij de vragenlijst op die manier in. Als er dan een plaats vrijkomt, dan bevestigt de rechter deze plaatsing niet als de minderjarige zich goed gedragen heeft, met als gevolg dat deze plaatsing dus nooit effectief wordt. Een laatste punt waar rechters op wijzen, heeft betrekking op een zekere sociale druk die ze ondervinden om zo snel mogelijk een beslissing te nemen. Omwille van deze druk zou de rechter niet (meer) durven te wachten om een maatregel uit te spreken. Dit fenomeen zou ervoor zorgen dat maatregelen genomen worden die soms zeer dwingend en niet steeds noodzakelijk zijn, maar die wel op korte termijn beschikbaar zijn. Voor sommige maatregelen geldt inderdaad een zekere wachttijd. De druk die de rechters ondervinden, lijkt verband te houden met de strijd tegen het gevoel van straffeloosheid waarop de wet sinds de hervorming van 2006 wil inspelen.

Op basis van het onderzoek kan ook de hypothese geformuleerd worden dat er een soort « autonomisering » plaatsvindt van de plaatsing in een gesloten federaal centrum. Aan Franstalige kant bevestigt dit wat reeds in het onderzoek van 2009 inzake de evaluatie van het centrum « De Grubbe » in Everberg¹⁰ werd vastgesteld. Voorliggend onderzoek wijst er echter op dat het fenomeen zich ook aan Nederlandstalige kant voordoet. Sommige magistraten zouden in bepaalde situaties het subsidiaire karakter van deze maatregelen in vraag stellen, in de veronderstelling dat de « shock van 5 dagen » het meest gepaste en efficiënte antwoord is. In sommige Franstalige arrondissementen zou deze tendens zich nog sterker aftekenen. Het is immers erg moeilijk om binnen een redelijke termijn een maatschappelijk onderzoek van de SPJ te bekomen, omwille van de redenen die hierboven al aangehaald werden. Bij de plaatsing in een gesloten federaal centrum - vanaf een plaatsing van 5 dagen – wordt echter systematisch een verslag opgesteld met informatie inzake de persoonlijkheid en het leefmilieu van de minderjarige, wat zeer waardevol is voor de rechter.

Wat de **ontevredenheid van de rechters** betreft, toont de tabel aan dat de maatregelen die de rechters wensten, maar niet konden uitspreken, 25% uitmaken van alle opgelijste maatregelen. Met andere woorden: de rechter zou bij één beslissing op vier ontevreden zijn over de maatregel die hij uitspreekt. Deze ontevredenheid komt meer voor in de voorlopige dan in de fase ten gronde en er bestaan grote verschillen tussen de gerechtelijke arrondissementen. De ontevredenheidsgraad schommelt tussen gemiddeld 5% en 35%. Heel wat rechters gaven aan verbaasd te zijn dat de gemiddelde ontevredenheidsgraad op 25% ligt, omdat ze op basis van hun aanvoelen verwachtten dat dit percentage hoger zou liggen.

In ongeveer de helft van de gevallen waarbij de rechter aangaf ontevreden te zijn, was de voorkeursmaatregel niet beschikbaar omdat er geen plaats vrij was. Meer globaal genomen kon de rechter zijn voorkeursmaatregel niet uitspreken omwille van een gebrek aan plaats in 14% van alle geregistreerde beslissingen (N= 258/1877). Daarnaast werden nog andere redenen aangehaald om te verklaren waarom de voorkeursmaatregel niet kon uitgesproken worden. Deze redenen variëren naargelang het type maatregel. Zo hangt de onmogelijkheid om een ambulante maatregel uit te spreken vaak samen met een gebrek aan medewerking van de minderjarige en/of diens ouders, terwijl het niet kunnen opleggen van een plaatsingsmaatregel vaker samenhangt met een gebrek aan beschikbare plaatsen.

¹⁰ HEYLEN B., RAVIER I., VANNESTE C., *Evaluatieonderzoek van het gebruik van een gesloten instelling voor jongeren, centrum "De Grubbe" te Everberg*, Onderzoeksrapport, Brussel, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, 2009.

In de meeste gevallen dat de voorkeursmaatregel niet beschikbaar was, werd de minderjarige in zijn leefmilieu gehouden mits het respecteren van één of meerdere voorwaarden. Het gebeurde echter ook dat hij een « zwaardere » maatregel dan de aanvankelijk gekozen voorkeursmaatregel opgelegd kreeg, zoals een plaatsing in een gemeenschapsinstelling of in een gesloten federaal centrum.

De kwantitatieve resultaten van het onderzoek wezen op een zekere verzadiging van de sector, vooral van de gemeenschapsinstellingen, die constant volzet zijn en vaak vermeld worden als voorkeursmaatregelen die niet beschikbaar zijn omwille van een gebrek aan plaatsen en lange wachtlijsten. Dit is verwonderlijk, gezien de wet als fundamenteel principe stelt – zoals ook blijkt uit de volgorde die ze toekent aan de maatregelen - dat de plaatsing een subsidiaire maatregel moet zijn en de plaatsing in een gesloten regime een « *ultimum remedium* » moet vormen. Welnu, voorliggend onderzoek benadrukt dat deze overbenutting van de gemeenschapsinstellingen deels te wijten is aan enkele elementen die het moeilijk maken om de voorziene hiërarchie in de wet te respecteren. Zo zouden het herstelrechtelijk aanbod en het geschreven project weinig succes kennen en nog geen deel uitmaken van de professionele cultuur van de gerechtelijke actoren en de justitiabelen. Er zouden problemen zijn met de ambulante maatregelen doordat sommige diensten niet beschikbaar zijn. Hetzelfde geldt voor de private instellingen die - omwille van een steeds grotere specialisatie - meer en meer opnames zouden weigeren. Op die manier kan verklaard worden waarom de openbare plaatsing niet langer als « *ultimum remedium* » beschouwd wordt in die zin dat ze pas van toepassing is als de andere maatregelen niet meer in aanmerking komen, maar als « *ultimum remedium* » in die zin dat de andere reactiemogelijkheden niet beschikbaar of moeilijk toegankelijk zijn.

Reflecties en aanbevelingen

Het is opvallend dat aan Franstalige kant de toename van de publieke plaatsingen in grote mate wordt toegeschreven aan de tekortkomingen van de SPJ's en private diensten, terwijl aan Nederlandstalige kant - waar de sociale dienst minder problemen lijkt te stellen - in even grote mate een beroep gedaan wordt op de publieke plaatsing. Delinquente minderjarigen blijken daarentegen zowel in het noorden als het zuiden van het land moeilijk toegang te hebben tot private diensten. Dit heeft tot gevolg dat de openbare instellingen constant volzet zijn, wat vragen oproept bij de oriëntatie van delinquente jongeren naar dit type plaatsingen, aangezien dat in totale tegenspraak is met de intenties die de wet van 1965 - zoals hervormd in 2006 - uitdrukt.

Hoger beschreven wij reeds dat de rechters wezen op een aantal moeilijkheden en verklaringen voor de oververtegenwoordiging van de openbare plaatsingen en de voorkeur hiertoe. Daarnaast dienen we te benadrukken dat de sanctionerende elementen van de hervorming van 2006 en de toename van de capaciteit in openbare instellingen sinds 2002¹¹ ook meespelen. Het aantal plaatsen in openbare instellingen is inderdaad toegenomen hoewel de wet het uitzonderlijke karakter hiervan benadrukte. Tijdens de hervormingen werd herhaaldelijk beklemtoond hoe belangrijk het is om de straffeloosheid tegen te gaan en een snel en efficiënt antwoord te bieden op de delinquentie die minderjarigen plegen. Dit snelle antwoord om straffeloosheid tegen te gaan is volgens sommigen synoniem met een plaatsing in een instelling die beoogt « lik op stuk te geven », om « een escalatie in de delinquentie een halt toe te roepen ».

¹¹ A. JASPART, « Le placement en institution publique limité? Regard critique sur la protection de la jeunesse réformée », in MOREAU Th., RAVIER I., VAN KEIRSBLICK B. (sld.), *La réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse – premier bilan et perspectives d'avenir*, Liège, Ed. Jeunesse & droit, coll. du Centre interdisciplinaire des droits de l'enfant, 2008, pp. 212 en 213.

Enkele aanbevelingen

- De actoren die we spraken, benadrukten herhaaldelijk dat ze het jammer vonden dat voorliggend onderzoek alleen MOF-dossiers bestudeerde. Er zou ook onderzoek gevoerd moeten worden naar de aanpak van problematische opvoedingssituaties, die tal van moeilijkheden stelt. Het zou ook noodzakelijk zijn om de koppeling van de dossiers van « minderjarigen in problematische opvoedingssituaties » en de dossiers van « delinquente minderjarigen » te herzien, zodat de interventies meer geharmoniseerd worden en de huidige verschillen tussen de gerechtelijke arrondissementen verdwijnen.
- Als men van de plaatsing in een openbare instelling niet de meest vanzelfsprekende maatregel wil maken voor delinquente minderjarigen, dan moeten de andere afhandelingsmogelijkheden en de (sociale) diensten die informatie over het dossier kunnen geven, versterkt worden, zodat er meer mogelijkheden zijn om de minderjarige in zijn leefmilieu te houden. Het gaat er niet alleen om meer financiële middelen te voorzien, maar ook de actoren te sensibiliseren via vorming en informatie, en de prioriteiten en pedagogische projecten van bepaalde diensten die bijna systematisch MOF-jongeren weigeren opnieuw te bekijken. De hervorming resulteerde in een breder aanbod aan afhandelingsmogelijkheden, maar dit breder aanbod lijkt samen te gaan met een hyperspecialisatie van diensten. Deze hyperspecialisatie kan op haar beurt leiden tot een stigmatisering van de minderjarigen die niet precies beantwoorden aan het label van de dienst en dus tot meer weigeringen om jongeren op te vangen.
- Vooral aan Franstalige kant blijkt hulp bij beslissingen te ontbreken, wat in sommige arrondissementen meer het geval is dan in andere. Het maatschappelijk onderzoek van de SPJ's blijkt in bepaalde arrondissementen problemen te geven. Rechters blijken vragende partij te zijn naar externe informatie om een zo adequaat mogelijke beslissing te nemen. Het gebrek aan informatie zou in bepaalde gevallen ook kunnen verklaren waarom zo vaak een beroep gedaan wordt op plaatsingen, in het bijzonder in het gesloten federaal centrum. Het is zo dat in dat geval na 5 dagen of zeker na een maand een verslag beschikbaar is, wat zeer waardevol is voor de rechter. Nochtans zou deze maatregel tot plaatsing steeds uitzonderlijk en subsidiair moeten zijn.
- Het lijkt ons niet verstandig om het aantal plaatsen in de openbare instellingen te verhogen, gezien deze ongeacht de omstandigheden snel volzet zouden geraken. Zoals vaak werd aangetoond, is het inderdaad zo dat « *hoe meer plaatsen men creëert, hoe meer ze ingevuld geraken en er een tekort blijft bestaan ...* »¹²
- De communicatie tussen en wederzijdse kennis van alle actoren en diensten van de sector zouden verbeterd moeten worden en meer algemeen de communicatie en de uitwisseling tussen de rechterlijke macht en de gemeenschappen die belast zijn met de uitvoering van de maatregelen. In diezelfde optiek benadrukte het onderzoek ook het belang van de sociale dienst als « rode draad », in die zin dat de sociale dienst een schakel vormt tussen de verschillende diensten en interventies.
- En - tot slot - werd aan Nederlandstalige kant gewezen op het belang van “gedeelde verantwoordelijkheid”. De hete aardappel mag niet steeds doorgegeven wordt. Jongeren dienen zo veel als mogelijk onder de hoede te blijven van één dienst of voorziening binnen de sector van de bijzondere jeugdzorg die eigenaar is of blijft van het traject van de betrokkene minderjarige en die indien nodig en in functie van de aanwezige noden en behoeften met externe experts

¹² *Ibidem*, p. 212.

overleg pleegt of samenwerkingsverbanden aangaat. Op die manier kan ook vermeden worden dat jongeren uiteindelijk steeds terecht komen in (gesloten) publieke voorzieningen die een opnameplicht hebben en in dit kader steeds de volle verantwoordelijkheid moeten dragen.