



Naar een Vlaams jeugddelinquentierecht? Realiseer eerst het recht op jeugdhulpverlening

standpunt 07.12.2017

“En wat zegt zo’n gast dan?”

Da is nu al meer dan drie jaar dat ik mijn plan moet trekken, alleen met mijn zus, op dat vochtig appartementje.

Altijd alle centjes tellen, problemen op school, overal eigenlijk. Waar zaten jullie dan, met jullie hulp?

En ja, ik heb die brommer gepikt. En nu zijn jullie daar. En nu moet ik gestraft worden, zeker? Ja, doe maar, hé.”

Samengevat:

In 2016 verschenen 2.341 kinderen en jongeren voor de jeugdrechter naar aanleiding van een als misdrijf omschreven feit. In dat zelfde jaar gaf de jeugdrechter 13.789 kinderen en jongeren – bijna zes maal zoveel – een maatregel op basis van een verontrustende opvoedingssituatie.

De capaciteit van de jeugdhulpverlening schiet schromelijk tekort. Duizenden kinderen en jongeren stuiten op lange wachtlijsten. En om toch maar een schaarse plaats te vinden voor “hun” jongere verwoorden jeugdrechters in dringende gevallen niet zelden een verontrustende opvoedingssituatie als een als misdrijf omschreven feit.

Het tekort aan jeugdhulpverlening is een sleutelprobleem in de situatie van kinderen en jongeren in Vlaanderen, niet zozeer de beteugeling van de jeugddelinquentie.

Daarom stelt de Kinderrechtencoalitie dat het jeugddelinquentierecht pas mag worden ingevoerd als het recht op jeugdhulpverlening voor alle kinderen effectief gerealiseerd en gegarandeerd is.

Een adequaat beleid gericht op het realiseren van kinderrechten en algemene sociale bescherming is noodzakelijk om de situatie van kinderen en jongeren te versterken en jeugddelinquentie te voorkomen.

Jeugdrechters moeten rekening houden met structurele factoren in de leefomgeving van het kind of de jongere en dienen hun beslissingen ook binnen dat kader te motiveren.

De 6^{de} staatshervorming (2011) kende de bevoegdheid voor de opbouw van een jeugdsanctierecht toe aan de Gemeenschappen. Bij de opmaak van het Vlaamse regeerakkoord in 2014 koos de bestuursmeerderheid ervoor om die bevoegdheid actief op te nemen.

Na een omgevingsanalyse met deelname van de universiteiten van Gent, Brussel en Leuven, en een traject getrokken door het Agentschap Jeugdwelzijn met deelname van een beperkt aantal actoren, presenteerde de Vlaamse regering op 14 juli 2017 een voorontwerp van jeugddelinquentierecht.

De Kinderrechtencoalitie bracht een aantal experts samen voor een grondige discussie over de voorliggende tekst. We consulteerden ook enkele specialisten die niet aan de ronde tafel konden deelnemen.

De Raad van Bestuur formuleerde de krachtlijnen van een ontwerp van standpunt dat werd voorgelegd aan de Algemene Vergadering van de coalitie op 1 december 2017. Deze nota is het resultaat van dit proces.

De discussie over de invoering van een jeugdsanctierecht is niet nieuw: al sinds de jaren 1980 wordt er gepraat over een aanpassing of aanvulling van de wet op de jeugdbescherming van 1965. In 2006 zagen we een eerste aanpassing op het toen nog bevoegde federale beleidsniveau.

Het beschermingsmodel werd toen aangevuld met elementen van het sanctiemodel en elementen van de herstelgerichte benadering. De hervorming streefde een evenwicht na tussen beschermen en sanctioneren met als centraal aandachtspunt de responsabilisering van de jongere. Voor jongeren ouder dan 12 jaar kon de jeugdrechter voortaan kiezen of hij sanctie dan wel een maatregel zou opleggen. Een sanctie zou gebaseerd zijn op de ernst van de feiten. De jeugdrechter zou de minderjarige als sanctie in een open of gesloten instelling kunnen plaatsen. Plaatsing kon ook fungeren als stok achter de deur. De voornaamste doelstelling was jongeren bewust te maken van hun daden. Jongeren werden ook aangespoord om actief hun verantwoordelijkheid op te nemen. In de wet waren ook elementen opgenomen vanuit het herstelmodel. Bij het opleggen van een maatregel zou de voorkeur uitgaan naar een herstelrechtelijk aanbod en men zou rekening houden met het recht van de slachtoffers, de schade en de gevolgen van het misdrijf voor het slachtoffer. De procureur zou voorrang geven aan herstelbemiddeling boven een gewoon proces. En de minderjarige kon samen met zijn raadsman een verbintenissenproject voorstellen dat de jeugdrechter alleen bij een gemotiveerde beslissing kon afwijzen. De wetgever ging er dus vanuit dat minderjarigen competenties hebben en hier ook moeten worden op aangesproken.

Het voorontwerp van Vlaams Jeugddelinquentierecht trekt in belangrijke mate de in 2006 uitgezette lijnen door: jongeren vanaf 12 jaar worden verder geresponsabiliseerd, jeugdrechter en openbaar ministerie krijgen nog meer mogelijkheden om te reageren op “jeugddelicten”.. De sanctionerende benadering wordt duidelijk sterker gescheiden van de jeugdhulpverlening, ook al blijven er voortdurend bruggen mogelijk.

In het kader van de herstelgerichte benadering biedt het voorontwerp van decreet de mogelijkheid aan jongeren om zelf een hersteltraject voor te stellen. Hiermee neemt men jongeren ernstiger als actor.

Kritische overwegingen

1. De jeugdhulpverlening schiet tekort

Het voorontwerp van decreet op het jeugddelinquentierecht wordt voorgesteld als sluitstuk van een drieluik, samen met de bestaande jeugdhulpverlening en herstelgerichte benadering. Maar de knelpunten in de jeugdhulpverlening – als gevolg van het gebrek aan middelen, personeel en plaatsen – en de herstelgerichte benadering blijven bestaan. Hierdoor blijft het vooropgezette driesporenbeleid steken in een theoretische oefening.

In verhalen van jongeren met een langer, al dan niet vrijwillig traject in de jeugdzorg, klinkt telkens opnieuw en tot op een existentieel niveau de schrijnende ervaring van onmacht door: jongeren ervaren geen structurele ondersteuning door de jeugdhulpverlening en voelen zich geen actor in hun traject. Goed lopende steun is vaak eerder het gevolg van de rol van *peers* of toevallige schakels, zoals vrijwilligers die dicht bij hen staan.. Verontrustende opvoedingssituaties voeden de frustratie in de relatie met de maatschappij en haar instituties en kunnen een stapsteen zijn naar het plegen van een als misdrijf omschreven feit. We zien geen substantiële versterking van het beleid in functie van de preventie in de verschillende levensdomeinen die voor kinderen en jongeren relevant zijn.

De invoering van een jeugddelinquentierecht onder deze voorwaarden, dreigt de situatie voor kinderen, ouders en iedereen die hier verder op betrokken is verder te bemoeilijken.

Een jeugddelinquentierecht mag pas worden ingevoerd als het recht op jeugdhulpverlening voor alle kinderen en jongeren effectief gerealiseerd is.

2. Maatschappelijke factoren blijven buiten beschouwing

De Kinderrechtencoalitie formuleerde in 2009 een aantal kritische bedenkingen bij de hervorming van de jeugdbescherming door de wetten van 15 mei en 13 juni 2006. De coalitie stelde toen vast dat ook in de nieuwe wetgeving van 2006 de beschermingsgedachte centraal bleef staan. En we gaven aan dat de gewijzigde wetgeving bijkomende mogelijkheden bood om maatregelen te nemen die het best bij de jongere en zijn of haar situatie passen. Tezelfdertijd zag de coalitie in de wetswijzigingen van 2006 die de jongere wilden “responsabiliseren” meer nadruk op het misdrijf en de sanctie die daarop het antwoord moest zijn.

De nieuwe wetgeving beoogde meer juridische waarborgen, maar tegelijk zag de coalitie een “vergliden” van een ondersteunend en opvoedend naar een “repressief en bestraffend jeugdrecht”. Men zag immers hoe in de maatschappij en in de aanpak van maatschappelijke problemen de focus steeds sterker ging liggen op “probleemgedrag” van “risicogroepen” en niet op structurele oorzaken die sociale uitsluiting in de hand werken. Om problemen gericht te kunnen aanpakken dient men ook rekening te houden met die knelpunten.

De NGO’s stellen vast dat de ongelijkheid als gevolg van negatieve werking van structurele uitsluitingsmechanismen o.m. in het onderwijs, de huisvesting of het inkomensbeleid, sinds 2006 nog toegenomen is. Bovendien ziet de coalitie in het voorontwerp een verdere accentuering van het discours van de individuele responsabiliseringsdiscours waarbij het rekening houden met maatschappelijke factoren louter facultatief geworden is.

Niet de jeugdcriminaliteit is het grote probleem – onderzoek wijst op een aanhoudende substantieel dalende trend – wel de aanhoudende maatschappelijke kwetsbaarheid van grote groepen kinderen en jongeren als gevolg van maatschappelijke factoren, het feit dat velen opgroeien in een verontrustende opvoedingssituatie, de onderontwikkeling van het preventief beleid en de onvoldoende aangepastheid en onvoldoende beschikbaarheid van jeugdhulpverlening.

Het jeugddelinquentierecht situeert zich in principe binnen het ruimere kader van het jeugdrecht, maar de bruggen zijn niet zichtbaar: het jeugddelinquentierecht wil kinderen en jongeren responsabiliseren maar aan veel “jeugddelicten” gaat een verontrustende opvoedingssituatie vooraf. De hulp en bescherming die er toen niet was, is een falen van de overheid, niet van het kind.

Het voorontwerp wil ook een rol wegleggen voor de ouders, de omgeving en de maatschappij. Die rollen worden niet uitgewerkt in de tekst. Kinderen zijn aanspreekbaar op wat ze doen, maar we kunnen niet blind zijn voor de **maatschappelijke context** waarbinnen feiten zich situeren. Niet weinig kinderen en jongeren ervaren een cumulatie van negatieve ervaringen in hun contacten met maatschappelijke instituties (school, publieke ruimte, politie, opvoeders...).

Een adequaat beleid gericht op het realiseren van kinderrechten en algemene sociale bescherming is absoluut noodzakelijk om de situatie van kinderen en jongeren te versterken en jeugddelinquentie te voorkomen.

Jeugdrechters moeten gehouden zijn om rekening te houden met structurele factoren in de leefomgeving van het kind of de jongere en dienen hun beslissingen ook binnen dat kader te motiveren.

3. Het voorontwerp van decreet is te weinig uitgewerkt en te veel voor interpretatie vatbaar

Het voorontwerp van decreet biedt enig potentieel, maar de uitvoering hangt sterk af van de interpretatie ervan. In een politiek gepolariseerd klimaat dat focust op individuele schuld, veiligheid en repressie,

is dat een reëel gevaar. De tekst bevat veel begrippen die niet worden uitgewerkt. Zo is er sprake van “elektronisch toezicht” zonder bepaling van de verdere inhoud, maar er is een wereld van verschil tussen het gebruiken van videogesprekken en een enkelband voor een 14-jarige. Ook het “positief project” waaraan jongeren zelf invulling kunnen geven en waarbij samengewerkt kan worden met ouders is niet uitgewerkt.

We vragen dat bij de concrete uitwerking van de verschillende sporen, het belang van het kind als uitgangspunt fungeert en een breed participatief proces met het middenveld wordt opgezet.

4. Aanbevelingen bij het decreet

4.1. Een “positief project”

De Kinderrechtencoalitie is voorstander van de herstelgerichte benadering bij het omgaan met “delicten” en hecht groot belang aan de versterking van het slachtoffer. We zien zeker een spoor hiervan in het opnemen van de notie “positief project” dat de jongere op vrijwillige basis kan voorstellen.

Maar die benadering kan alleen werken indien de diensten voor herstelgerichte bemiddeling substantieel worden versterkt, zo niet blijft dit voorbehouden aan een beperkt kinderen of jongeren uit maatschappelijk weerbare groepen of dreigt er teveel tijd te groeien tussen het als misdrijf omschreven feit en de herstelprocedure. Tot nu is er echter geen sprake van budgettaire engagementen in die richting.

Verder is het nodig om bij herstelrecht gericht werken altijd te vertrekken vanuit bemiddeling waarbij men meer mensen betreft die voor de jongeren belangrijk zijn, zoals leerkrachten of jeugdwerkers.

We merken nog wat tegenstrijdigheden in de tekst, zoals de mogelijkheid van het parket om voorwaarden op te leggen of de mogelijkheid om een herstelgericht project te verplichten. Die uitgangspunten staan haaks op het actief en vrijwillig engagement van de betrokkenen waarop de herstelgerichte benadering steunt.

Het voorontwerp is ook niet duidelijk in de omschrijving van het “positief project” waaraan jongeren invulling kunnen geven of met “delictgericht werken met ouders” en al evenmin is duidelijk hoe men hieraan uitvoering wil geven.

Voor een brede toepassing van de herstelgerichte benadering is er ook nood aan sensibilisering van de betrokkenen en niet het minst van jongeren zelf.

4.2. Kinderen en jongeren erkennen als actor

Het voorontwerp van jeugddelinquentierecht probeert kinderen en jongeren te erkennen als actor van hun eigen leven door hen daadwerkelijk een stem te geven. Het is positief dat men jongeren wil activeren om zelf voorstellen te doen of zelf een traject mee te dragen. We zien hierin een spoor van een participatief model waarin de jongere een stem krijgt en kansen om verantwoordelijkheid te nemen.

Maar het voorontwerp vertelt niet hoe dat zal worden uitgewerkt of op elkaar afgestemd. Ook rijst de vraag wie kinderen en jongeren zal ondersteunen bij het opnemen van hun rol als actor: in de jeugdhulpverlening is nog altijd geen trajectbegeleider voorzien.

4.3. Ernstig voorbehoud bij de leeftijdsbepaling op 12 jaar

Meestal gaat een als misdrijf omschreven feit op jonge leeftijd gepaard met een verontrustende opvoedingssituatie. Het is niet aangewezen of zelfs contraproductief om een kind op die leeftijd eenzijdig te responsabiliseren of individueel verantwoordelijk te stellen voor het gebeuren. De beschermingswet biedt voldoende tools hiermee om te gaan.

Hier moeten we veel meer inzetten op sociale enquête of psychiatrisch onderzoek die meer informatie oplevert over de context van het kind. Maar de nodige hulpverlening blijft achterop hinken.

Ook de Kinderrechtencoalitie wil kinderen en jongeren als actor betrokken zien bij het gesprek over de inhoud, de consequenties en het mogelijke vervolg van hun gedrag. Maar hen vanaf de jonge leeftijd van 12 jaar hiervoor eenzijdig verantwoordelijk stellen of sanctionerend reageren gaat te ver.

4.4. Bijstand op alle niveaus garanderen, ook bij contacten met het openbaar ministerie

Het voorontwerp van jeugddelinquentierecht lijkt de rechtspositie van de minderjarige te verzekeren, o.m. via de verplichte bijstand door (jeugd)advocaten. De Kinderrechtencoalitie hoopt dat dit in de toekomst beter zal worden gerespecteerd dan vandaag het geval is. In vele zaken wordt nu voor de jeugdrechtbank geen ambtshalve advocaat aangesteld. Daartegen in beroep gaan is moeilijk aangezien daarvoor de procedure voor de minderjarige nodeloos wordt bezwaard.

Het recht op bijstand moet absoluut en afdwingbaar zijn. Jongeren kunnen geen afstand doen van hun recht op bijstand. De jongere moet zelf zijn advocaat kunnen kiezen en deze moet de ruimte en mogelijkheden krijgen om in continuïteit een vertrouwensrelatie op te bouwen met zijn jonge cliënt, onder meer door kinderen of jongeren te bezoeken in de instelling waar ze verblijven.

Het is nodig om kinderen en jongeren te informeren en te sensibiliseren over het recht op bijstand.

Tenslotte kan het recht op bijstand alleen gegarandeerd worden indien hiervoor ook het nodige budget wordt uitgetrokken. Daarvoor zijn er afspraken nodig tussen het federale en het Vlaamse beleidsniveau.

4.5. Verstoring van de relatie tussen jongere en jeugdrechter

De organisatie van het responsabiliseringsmodel dreigt er verder ook toe te leiden dat een jongere verschillende jeugdrechters zal zien voor één als misdrijf omschreven feit: een jeugdrechter in de onderzoeksfase, een andere jeugdrechter in de behandeling. Voor veel jongeren is dat geen goede zaak: het is beter dat ze hun "vaste" jeugdrechter kennen.

4.6. Schaf de uithandengeving af

Het voorontwerp van jeugddelinquentierecht verstrengt de voorwaarden voor de uithandengeving maar behoudt wel de mogelijkheid. Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind uit hierover al twintig jaar zijn ernstige bezorgdheid.

Uithandengeving is een politiek symbool geworden. Wetenschappelijk onderzoek levert geen *evidence based* aanwijzingen integendeel. De maatschappelijk beoogde effecten van uithandengeving zoals afschrikking, veiligheid of bescherming van de maatschappij, lijken niet bereikt te worden.

Een uithandengeving is een juridische manier om te zeggen 'we geven je op', dit is een verkeerd signaal, te meer daar er voldoende alternatieven bestaan.

4.7. Evaluatie, bijsturing en onderzoek

Na een inlooperperiode van drie jaar dient er een grondige evaluatie te gebeuren van het jeugddelinquentierecht in relatie tot het bredere kader van jeugdhulp en het preventiebeleid. Deze evaluatie en een open maatschappelijk debat moeten leiden tot een grondige bijsturing waar aangewezen.

Er is nood aan grondig longitudinaal onderzoek om vanuit het perspectief van de jongeren de effecten van acties en interventies van de jeugdhulpverlening in kaart te brengen.

Bibliografie

Jaspers, Y. (lopend doctoraatsonderzoek), Trajecten van uithandengegeven jeugddelinquenten: een kwalitatief onderzoek naar de gevolgen van de uithandengeving op de justitiële trajecten in de jongvolwassenheid, Brussel: VUB.

Jaarverslag Jeugdhulp 2016.

Ravier, I. (2015) Cijfers over minderjarige delinquentie in België, NICC.

Vermeir, J. (2015) Jeugdsanctierecht in Vlaanderen: onderzoek naar de mogelijkheden en beperkingen van een sanctiemodel voor het jeugdrecht in Vlaanderen. Masterproef UGent.