



Naar een aanpak van Jeugdelinquentie in Brussel

Aanbevelingen voor de hervorming van het Brussels jeugdrecht

Samenvatting

Dit is de samenvatting van het rapport dat werd opgesteld naar aanleiding van het seminarie betreffende de hervorming van het Brusselse jeugdrecht, dat op 15 januari 2018 in opdracht van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie georganiseerd werd. Het rapport bevat de bevindingen van het seminarie en formuleert aanbevelingen voor de hervorming van het Brusselse jeugdrecht.

Het rapport noch deze samenvatting bindt de deelnemers van het seminarie. De bevindingen in het rapport maken doorgaans niet het voorwerp uit van een consensus onder alle deelnemers en de inhoud ervan kan dus niet aan hen toegeschreven worden. Bovendien maakt deze samenvatting, in tegenstelling tot het rapport zelf, doorgaans geen onderscheid tussen de stellingnames en aanbevelingen van de deelnemers van het seminarie en die van de organisatoren.

Het volledige rapport is te raadplegen op:

<https://nicc.fgov.be/hervormingjeugdrecht-reformedroitjeunesse> (onder het tabblad "Algemeen").

Auteur: Helene Asselman

Co-auteurs: Eef Goedseels (NICC), Katrien Herbots (KeKi), Stefaan Pleysier (LINC), Johan Put (LINC), Isabelle Ravier (NICC), Benoit Van Keirsbilck (C.I.D.E., DEI-Belgique)

Supervisie: Benoit Van Keirsbilck (C.I.D.E., DEI-Belgique)

DE ESSENTIËLE ROL VAN PREVENTIE EN VROEGTIJDIGE INTERVENTIE

Voor een efficiënte aanpak van jeugddelinquentie in Brussel is het belangrijk dat een **integrale aanpak** geambieerd wordt. Dit veronderstelt dat de nieuwe bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) voor het bepalen van de reactie op jeugddelinquentie niet als een op zichzelf staande competentie wordt gezien, maar als een samenhangend geheel wordt beschouwd met andere, gelieerde domeinen zoals preventie, jeugdhulp, administratieve sanctionering etc.

Een dergelijke integrale aanpak van jeugddelinquentie veronderstelt onder meer een **goed uitgebouwd preventiebeleid**. Hoewel in Brussel al heel wat diensten en organisaties actief zijn rond preventie (zowel algemene preventie als specifiek de preventie van jeugddelinquentie) is er een gebrek aan overzicht over het bestaande aanbod en blijken veel interessante initiatieven niet gekend te zijn bij de actoren die betrokken zijn bij de reactie op jeugddelinquentie. Om de bestaande initiatieven nog meer tot hun recht te laten komen, zou het zinvol zijn te zorgen voor **meer coherentie en overleg** tussen de verschillende diensten en initiatieven. Ook een versterking van de connecties tussen het formele jeugdrechtsysteem en de preventie-initiatieven is aangewezen. Concreet kan gedacht worden aan het werken met brugfiguren, die de verschillende actoren met elkaar in contact brengen, en aan een frequente (bv. tweemaaljaarlijkse) samenkomst van alle actoren binnen het ruime jeugdrecht in de vorm van een colloquium waarop bestaande initiatieven worden voorgesteld en informatie en ervaring kan worden uitgewisseld.

Aangezien de context van de minderjarige een sleutelfactor is binnen diens educatief traject, moet het werken met de ouders en het gezin van jongeren in conflict met de wet een belangrijke plaats krijgen in de ordonnantie. Bij de concrete vormgeving moet erover gewaakt worden dat de **ouderondersteuning** niet wordt geconcipeerd als sanctie of als responsabiliseringstool naar de ouders toe, maar wel als een daadwerkelijke ondersteuningsmaatregel opdat ouders naar de toekomst toe versterkt worden in hun opvoedingscapaciteiten. Het is bovendien belangrijk dat deze opvoedingsondersteuning al in een vroeg stadium geboden wordt.

KENMERKEN VAN EEN EFFICIËNT JEUGDRECHTSYSTEEM

Aan de deelnemers van het seminarie werd gevraagd welke elementen zij als essentieel beschouwen voor een goed en efficiënt jeugddelinquentierecht. Over een aantal zaken bleek quasi-unanimititeit te bestaan.

Vooreerst moet de **begrijpbaarheid** van het jeugdrechtsysteem verzekerd worden, o.m. door werk te maken van een **logisch opgebouwde en leesbare ordonnantie in een heldere, begrijpbare taal**. Verder werd een voorkeur uitgesproken voor een **“educatieve aanpak”**, zonder dat dit gelijk hoeft te staan aan een “soft” beleid. In elk geval moet **de jongere, en niet het gepleegde feit, centraal** staan bij het bepalen van de reactie op jeugddelinquentie, en moet voor elke jongere in functie van diens kenmerken en mogelijkheden gezocht worden naar een **reactie op maat**. Niettemin moet de reactie ook **proportioneel** zijn, in die zin dat ze niet buitensporig ingrijpend mag zijn in het licht van de feiten en dat de minderjarige zicht moet hebben op het einde van de reactie.

Om voor elke jongere een reactie op maat te kunnen bieden, is een **breed palet aan reactiemogelijkheden** nodig. De maatregelen en sancties die in de Jeugdwet van 1965 en in de teksten van de Vlaamse en Franse gemeenschap uitgewerkt worden, worden globaal genomen voldoende geacht om ook in Brussel een reactie op maat te kunnen bieden.

Enkele deelnemers moedigen de GGC wel aan om enige creativiteit en durf aan de dag te leggen en zich niet te beperken tot een loutere herneming van de bestaande regelingen, maar ernstig na te denken over de eigen noden van Brussel en indien nodig middelen vrij te maken om in specifieke, aangepaste interventies te voorzien.

Tot slot is het essentieel dat de **reactiemogelijkheden effectief en snel uitvoerbaar** zijn. Het is daarom belangrijk dat de GGC bij het kiezen van de reactiemogelijkheden grondig stilstaat bij de vraag naar de mate van (snelle) uitvoerbaarheid van de verschillende reacties en hierover desgevallend goede afspraken maakt met de gemeenschappen wanneer zij ervoor opteren een beroep te doen op hun organisaties en voorzieningen.

LEEFTIJDSGRENZEN

De ordonnantie moet vooreerst bepalen tot welke leeftijd de interventies **maximaal** kunnen voortduren. Wat dat betreft vormen vooral de maximale leeftijdsgrenzen van de plaatsingsinterventies een heikel punt. De Vlaamse en de Franse gemeenschap hebben op dit punt immers zeer uiteenlopende keuzes gemaakt. Daar waar de maatregelen van het decreet van de Franse gemeenschap in principe aflopen wanneer de jongere 18 jaar wordt en slechts uitzonderlijk kunnen voortduren tot de maximale leeftijd van 20 jaar, kunnen de maatregelen en sancties van het Vlaamse voorontwerp in elk geval voortduren tot de leeftijd van 23 jaar, en de gesloten begeleiding in een GI in uitzonderlijke gevallen tot 25 jaar. Deze discrepantie kan problemen opleveren voor de eventuele uitvoering van de Brusselse interventies door diensten en voorzieningen van de gemeenschappen. Zo werken de GI en de IPPJ elk met eigen (pedagogische) programma's, aangepast aan de plaatsingstermijnen en leeftijdsgrenzen van de respectievelijke regelgevingen. Het is niet ondenkbaar dat daardoor problemen rijzen wanneer deze voorzieningen Brusselse jongeren moeten opvangen voor wie andere termijnen en leeftijdsgrenzen gelden. Ook heel wat ambulante programma's zijn overigens gebaseerd op de leeftijdsgrenzen van de decreten.

Een keuze voor de laagste gemeenschappelijke leeftijdsgrens (*in casu* die van de Franse gemeenschap, m.n. 18, uitzonderlijk 20 jaar) heeft als voordeel dat de interventies van de ordonnantie voor alle Brusselse jongeren uitvoerbaar zijn door de organisaties en voorzieningen van beide gemeenschappen (althans in theorie, want hierover moeten uiteraard afspraken met de gemeenschappen gemaakt worden). Deze keuze heeft als keerzijde dat de potentieel interessante optie van langdurige interventies binnen het jeugdrecht om louter praktische redenen wordt uitgesloten voor alle Brusselse jongeren. Wanneer men daarentegen voor een ruimere regeling met hogere leeftijdsgrenzen opteert maar de Franse gemeenschap niet bereid is om in een aangepast aanbod voor Brusselse jongeren te voorzien en ook Brussel zelf geen aanbod voor deze leeftijdscategorieën creëert, heeft dit als mogelijk gevolg dat interventies in sommige gevallen enkel voor Nederlandstalige Brusselse jongeren uitvoerbaar zijn en de Franstalige Brusselse jongeren *de facto* van deze reactiemogelijkheden verstoken blijven. In sommige gevallen kan dit als gevolg hebben dat Franstalige Brusselse jongeren sneller uit handen gegeven worden wegens gebrek aan uitvoerbare interventies binnen het jeugdrecht, terwijl in gelijkaardige situaties Nederlandstalige Brusselse jongeren wel binnen het jeugdrechtsysteem kunnen worden opgevangen.

Idealiter wordt op dit punt een harmonisering nagestreefd tussen de decreten en de ordonnantie. Indien dit niet mogelijk blijkt, geniet een verhoging van de maximumgrens de voorkeur, met dien verstande dat ervoor moet worden gezorgd dat de interventies voor alle Brusselse jongeren uitvoerbaar zijn.

Verder is ook het bepalen van een **minimumleeftijd** voor de toepassing van het jeugdrechtstelsel internationaalrechtelijk verplicht.¹ Het volstaat niet om, zoals in de Jeugdwet van 1965 en in het nieuwe decreet van de Franse gemeenschap, voor de toepassing van bepaalde interventies een minimumleeftijd vast te stellen. Wel dient, zoals in het Vlaamse voorontwerp van decreet, een leeftijd vastgesteld te worden beneden dewelke een onweerlegbaar vermoeden van niet-verantwoordelijkheid geldt en enkel op basis van het jeugdhulprecht gereageerd kan worden. Deze minimumgrens ligt naar mening van de organisatoren best op twaalf jaar. Voor plaatsingsmaatregelen is een minimumgrens van veertien jaar evenwel meer aangewezen. In elk geval is het essentieel dat kinderen onder deze leeftijdsgrenzen opgevangen worden binnen het jeugdhulpstelsel en dat voor hen gepaste hulpmaatregelen beschikbaar zijn.

DE BEVOEGDHEDEN VAN HET PARKET

De bevoegdheden van het parket moeten duidelijk omschreven worden. De organisatoren staan negatief tegenover een verdere bevoegdheidsuitbreiding van het Brusselse parket. Immers, een ruime bevoegdheid van het openbaar ministerie om op feiten te reageren zonder dat de schuld is vastgesteld staat op gespannen voet met het beginsel van het vermoeden van onschuld. Het positief project op parketniveau kan zinvol zijn indien het werkelijk gaat om een voorstel van de jongere zelf. Het risico op sturing van het parket, waarbij het positief project zou kunnen worden gebruikt om een sanctie op te leggen, is op dit punt echter dermate groot dat we hier, behoudens een strikte omkadering, geen voorstander van zijn. Ook het idee van een automatisch verval van strafvordering na een uitgevoerd bemiddelingsakkoord op parketniveau zijn we niet genegen.

ENKELE CONCRETE INTERVENTIES

Herstel moet een centrale plaats krijgen binnen de ordonnantie. Het behoud van het **herstelrechtelijk aanbod** wordt unaniem verdedigd. Een meerderheid pleit voor het verplicht maken van het herstelrechtelijk aanbod op parketniveau. Grotere onenigheid bestaat over de vraag of een geslaagde bemiddeling op parketniveau al dan niet moet leiden tot het verval van de strafvordering. De Vlaamse en Franse gemeenschap hebben op dit punt verschillende keuzes gemaakt, en voor beide opties bestaan valabele argumenten (zie rapport p. 17). De organisatoren adviseren wat dit betreft om aan een geslaagde bemiddeling geen automatisch verval van de strafvordering te koppelen, o.m. vanuit de bekommernis om bemiddelingsproces en de gerechtelijke reactie op jeugddelinquentie als twee parallelle trajecten met hun eigen voorwerp en finaliteit te beschouwen. Wel zou men kunnen voorzien in een uitdrukkelijke motiveringsplicht voor het parket wanneer het de zaak na een geslaagde bemiddeling alsnog aanhangig wilt maken bij de jeugdrechter.

Het decreet van de Franse gemeenschap behoudt het **geschreven project** als geprefereerde maatregel. Het Vlaamse voorontwerp van decreet voorziet in een variatie op het geschreven project, m.n. het **positief project**. In beide gevallen gaat het om een voorstel tot oplossing dat van de minderjarige verdachte/dader zelf uitgaat. Zowel het geschreven als het positief project worden ook voor Brussel als erg waardevolle reactiemogelijkheden beschouwd, met die nuancering dat het essentieel is dat de inhoud van het voorstel van de jongere zelf uitgaat.

¹ Art. 40.3 Kinderrechtenverdrag; K. HERBOTS, H. ASSELMAN en J. PUT, *Rapport 4. Het Kinderrechtelijk kader in Omgevingsanalyse Vlaams jeugdrecht, 2015*, <https://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/assets/docs/nieuws/2015/10/14/omgevingsanalyse-volledig-rapport.pdf>, IV-7.

Voor optimale resultaten is het aangewezen dat voor het opstellen en uitvoeren van het project wordt voorzien in ondersteuning door een begeleidingsdienst zoals de HCA-diensten of de SARE.

Uithuisplaatsing moet de *ultimum remedium* zijn. Er moet dan ook sterk worden ingezet op adequate alternatieven voor uithuisplaatsing. In die gevallen waarin uithuisplaatsing alsnog onvermijdelijk is, zijn een goede nazorg en begeleiding na de beëindiging van de plaatsing van essentieel belang. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor minderjarigen met geestelijke gezondheidsproblemen. Voor deze jongeren zou een plaatsing in een GI of IPPJ uitgesloten moeten worden en moet een aangepast aanbod voorhanden zijn, waarbinnen behandeling centraal staat. Ook dient de ordonnantie aandacht te besteden aan de begeleiding van deze jongeren na een eventuele gesloten begeleiding.

UITHANDENGEVING

Tijdens het seminarie was men het er unaniem over eens dat het **gebruik van de uithandengeving zoveel mogelijk beperkt** moet worden. Een aantal deelnemers menen evenwel dat uithandengeving in sommige gevallen nodig is. Tegenstanders werpen tegen dat het bestaan van voldoende ingrijpende reactiemogelijkheden binnen het jeugdrecht het gebruik van de uithandengeving overbodig zou maken. Zij verwijzen hierbij naar de nieuwe Vlaamse regeling, op basis waarvan in sommige gevallen een plaatsing tot maximaal 25 jaar met een daaropvolgende terbeschikkingstelling tot maximaal 10 jaar mogelijk is, en betreuren het dat de uithandengeving ondanks dit ingrijpende alternatief behouden is in het Vlaamse voorontwerp van decreet.

Ook de organisatoren zijn voorstander van een afzonderlijk, aangepast rechtssysteem voor alle minderjarigen, zonder uitzondering. Niet alleen is de uithandengeving in strijd met het Kinderrechtenverdrag, bovendien toont wetenschappelijk onderzoek aan dat deze maatregel een negatieve impact heeft op het latere traject van jongeren. Het is aan de ordonnantie- of decreetgever om de praktijk van **voldoende uitgebreide, ingrijpende en beschikbare(!) reactiemogelijkheden te voorzien om voor alle minderjarige ouders een aangepast, constructief antwoord te kunnen bieden**. Zo kunnen een verlenging van de maximale duur van de interventies (zowel van plaatsingsinterventies als van de andere reactiemogelijkheden) en de mogelijkheid van het opleggen van reacties na de leeftijd van 18 jaar tegemoet komen aan heel wat bezorgdheden die vaak tot een uithandengeving aanleiding geven.

SPECIALISTIE VAN ACTOREN

Voor de effectiviteit van de interventies is het belangrijk dat zij in hun uitvoering worden aangepast aan de Brusselse socio-culturele context. Cruciaal hiervoor is de specialisatie van de actoren die betrokken zijn bij de reactie op jeugddelinquentie. Zo is het zinvol dat deze actoren een zekere kennis hebben van de **culturele achtergrond** van hun cliënten. Verder is een grondige kennis van de **Brusselse sociale kaart** nodig om adequaat te kunnen doorverwijzen, wat essentieel is voor een coherente, integrale hulpverlening. Hiertoe wordt onder meer gesuggereerd dat een instantie zou kunnen worden opgericht die als opdracht heeft een zeer grondige kennis van de Brusselse context, van culturele factoren, van het aanbod van de Vlaamse en Franse gemeenschap in Brussel... te vergaren en het personeel van de (ambulante) diensten die in Brussel werken hierover te informeren en te vormen.

Ook **specialisatie van advocaten** die minderjarigen bijstaan en vertegenwoordigen is van groot belang. Enerzijds dienen deze advocaten over een grondige kennis van de jeugd- en kinderrechtelijke regelgeving en over de nodige pedagogische en communicatieve kwaliteiten te beschikken. Het is belangrijk dat de recente evoluties op vlak van specifieke opleidingen en de organisatie van permanenties op het niveau van de balies verder gestimuleerd worden, opdat minderjarigen een optimale rechtsbescherming kunnen genieten. Daarom is het aangewezen om de rol van jeugdadvocaten duidelijk te verankeren in de ordonnantie door voor bepaalde interventies expliciet de bijstand door een jeugdadvocaat in te schrijven. Daarnaast is het ook voor advocaten die actief zijn in Brussel aangewezen om kennis te hebben van de socio-economische en culturele realiteit van hun cliënten. Ook voor deze actoren kan de eerder aangehaalde vorming omtrent socio-economische en culturele realiteit van Brussel, omtrent de Brusselse sociale kaart etc. zinvol zijn. Hetzelfde geldt overigens voor de Brusselse **politiediensten**.

UITVOERING VAN HET JEUGDDELINQUENTIEBELEID

Welke keuzes in Brussel ook gemaakt worden, **goede afspraken en grondig en doorlopend overleg** met de Vlaamse en de Franse gemeenschap worden in elk geval noodzakelijk geacht. In het geval **Samenwerkingsakkoorden** dienen te worden gesloten is het belangrijk dat niet enkel de budgettaire maar ook de inhoudelijke aspecten (bv. effectieve uitvoerbaarheid, non-discriminatie...) van deze coöperaties duidelijk uitgewerkt worden. Ook **andere vormen van overleg en uitwisseling** tussen de gemeenschappen en Brussel (bv. overlegplatformen) en beleidsafstemming met andere bestuursniveaus zijn aangewezen.

Een **administratieve organisatie** ter ondersteuning, coördinatie en uitvoering van het Brussels jeugddelinquentiebeleid is onontbeerlijk. Wanneer voor de uitvoering van (een aantal van) de Brusselse interventies beroep zou worden gedaan op diensten en voorzieningen van de gemeenschappen, dient een Brusselse administratieve dienst o.m. in te staan voor de voortdurende coördinatie en onderlinge afstemming van het Brussels jeugddelinquentiebeleid enerzijds, en de uitvoering van dit beleid door voorzieningen van de gemeenschappen anderzijds. Daarnaast werd geopperd dat deze dienst zou kunnen fungeren als kennis- en vormingscentrum ten behoeve van Brusselse praktijkactoren.

DIVERSEN

Uit de gesprekken blijkt dat er nood is aan een **grotere onderlinge kennis en communicatie** tussen de verschillende actoren die naar aanleiding van een MOF tussenkomen. Interprofessionele opleidingen en vormingen kunnen hiertoe bijdragen. Daarnaast wordt een lans gebroken voor een meer uitgesproken integratieve benadering van MOF-dossiers met meer **informatie-uitwisseling en transparantie** tussen de verschillende actoren. Weliswaar vormt het beroepsgeheim een sterke beperking op de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling. Indien bepaalde informatiestromen m.o.o. een toegenomen samenwerking tussen de verschillende actoren wenselijk worden geacht, dan worden die in het licht van het legaliteitsbeginsel best expliciet en zo precies mogelijk qua inhoud en voorwaarden opgenomen in de ordonnantie.

Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor **niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV)**, die vanwege het gebrek aan aanwezige context extra kwetsbaar zijn. Het is o.m. belangrijk dat de ordonnantie een voldoende uitgebreid ambulant aanbod bevat dat geen contextgerichte werking veronderstelt.

Bij jongeren die een MOF plegen bestaat in veel gevallen ook een hulpnood. Een duidelijke link tussen het jeugddelinquentierecht en het jeugdhulprecht is dan ook onontbeerlijk. Zo is het aan te raden om in de ordonnantie **expliciete bruggen op te nemen naar de jeugdhulp**. Minstens moet worden geregeld wat het lot van een jeugdhulpmaatregel (of een gedwongen opname op basis van de Wet Bescherming Persoon Geesteszieke) is wanneer ook een maatregel wegens jeugddelinquentie wordt genomen. Ook kan worden bepaald op basis van welke criteria voorrang wordt gegeven aan een gerechtelijke jeugdhulpvordering i.p.v. een vordering wegens jeugddelinquentie, of beide procedures samen of parallel kunnen lopen, en welk effect ze op elkaar hebben.

Een **grondige en geregelde evaluatie** vormt het sluitstuk van kwaliteitsvolle regelgeving en beleid. Tot op heden is er een gebrek aan evaluatiemechanismen voor het jeugdrecht. Het is daarom aangewezen om, in het bijzonder in het licht van de specifieke en snel evoluerende Brusselse context, te voorzien in een frequente (bv. driejaarlijkse) evaluatie van de Brusselse ordonnantie. De evaluatie omvat idealiter zowel de preventie-initiatieven als de uitvoering en impact van de jeugdrechtinterventies, en heeft eveneens oog voor de evolutie van de maatschappelijke en jeugddelinquentologische situatie in Brussel. Een concrete piste voor de evaluatie van het Brusselse jeugdrechtstelsel kan erin bestaan de bevoegdheden van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, de studiedienst van de GGC die thans soortgelijke evaluatieve opdrachten heeft binnen de domeinen gezondheid en armoede, uit te breiden tot het domein van het jeugdrecht.

CONCLUSIE

Het rapport waarvan dit document de samenvatting vormt, strekt ertoe aanbevelingen en aandachtspunten te formuleren ten aanzien van de Brusselse politieke actoren met betrekking tot enkele belangrijke aspecten van het toekomstige Brusselse jeugdrecht. Naast concrete voorstellen voor de ordonnantie bevat het rapport aanwijzingen voor een comprehensieve aanpak van jeugddelinquentie in Brussel. Hiermee willen we de Brusselse politieke actoren aanmoedigen zich niet te beperken tot een minimalistische uitoefening van de nieuwe bevoegdheid voor de reactie op jeugddelinquentie, maar integendeel een doordachte en coherente aanpak te ambiëren. Een dergelijke benadering is niet alleen in overeenstemming met internationale kinderrechtelijke richtlijnen, het is ook essentieel voor een efficiënte aanpak van de jeugddelinquentie in Brussel. We hopen dat dit rapport een bron van inspiratie zal vormen voor een ambitieuze hervorming met bijzondere aandacht voor het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en de daaraan gerelateerde kinderrechtenstandaarden.