

Conceptnota

**Betreft: Contouren en plan van aanpak voor een Vlaams beleid inzake
 een gedifferentieerde aanpak van jeugddelinquentie**

1. Situering

1.1. Institutioneel akkoord

Het institutioneel akkoord voor de 6^{de} staatshervorming van 11 oktober 2011, het zogenaamde ‘Vlinderakkoord’ stelt dat inzake de overheveling van de bevoegdheden naar Vlaanderen onder de “Communitarisering van volgende materies:

- Het bepalen van de aard van de maatregelen ten aanzien van de minderjarigen die een als strafbaar omschreven feit hebben gepleegd;
- De regels inzake de uithandengeving;
- De regels inzake de plaatsing in een gesloten instelling;
- De gesloten instellingen, volgens nader te bepalen uitvoeringsregels.”

Belangrijk voor het verder uittekenen van een Vlaams beleid inzake jeugddelinquentie is dat de communautarisering hoofdzakelijk een wetgevende bevoegdheid betreft met betrekking tot het bepalen van de maatregelen. Het moet van meet af aan duidelijk zijn dat aanpassingen aan de procedure of de gerechtelijke organisatie die volgen uit de aanpassing van het maatregelenpakket blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

1.2. Groenboek Welzijn, Volksgezondheid en Gezin – justitieel beleid

Het Groenboek beschrijft uitvoering, en dit in het raam van de opstart van het traject naar een Vlaams beleid voor jeugdige delinquenten, de mogelijke opties. Wat continuïteit betreft is er geen zorg, gelet dat deze gegarandeerd wordt op basis van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade¹.

De in het Groenboek beschreven optie 3: “*De wet aanpassen aan een nieuwe beleidsvisie op jeugddelinquentie*” is inhoudelijk duidelijk, dit zowel naar de gevolgen en vooral ook de beperkingen, gelet op de bevoegdheidsoverdracht (i.c. de wetgevende bevoegdheid betreffende het bepalen van de maatregelen).

Met het initiëren van de opmaak van een plan van aanpak en een werkstructuur ‘naar een Vlaams decreet’ ambiëren we finaal optie 3: het komen tot Vlaamse accenten in de invulling van

¹ In wat volgt: ‘de jeugdbeschermingswet van 1965’.

deze nieuwe bevoegdheid. We volgen hierbij tevens het advies vanuit het Groenboek, dat gelet de betrokkenheid en expertise op dit domein, het Agentschap Jongerenwelzijn in nauw overleg met alle stakeholders (cf. infra), een belangrijke regierol heeft in het voorbereiden, uittekenen en uitbouwen van eigen Vlaams beleid inzake jeugddelinquentie.

1.3. Vlaams Regeerakkoord 2014-2019

In het Vlaams Regeerakkoord zijn een aantal contouren en keuzes duidelijk gemaakt. Het spreekt voor zich dat deze het verdere traject richtlijnen zijn in het uittekenen van een Vlaams decreet.

“We ontwikkelen een nieuw jeugdsanctierecht. Bij het opleggen van maatregelen houden we rekening met de ernst van de feiten en de maturiteit van de minderjarige en respecteren we het proportionaliteitsbeginsel. We consolideren de integrale jeugdhulp.”

*We maken werk van een nieuw jeugdsanctierecht in Vlaanderen. Hierbij ontwikkelen we continuïteit in een **gedifferentieerd aanbod** van duidelijke en **constructieve reacties** op delicten met aandacht voor **herstel** van de schade, een duidelijke maatschappelijke reactie en ondersteuning van de jongere in zijn ontwikkeling binnen een brede, **integrale aanpak van jeugddelinquentie** en zijn oorzaken. Bij het opleggen van maatregelen houden we rekening met de **ernst van de feiten en de maturiteit van de minderjarige** en respecteren we het **proportionaliteitsbeginsel**. We verbinden de reactie op delicten gepleegd door minderjarigen met de jeugdhulp in een duidelijk onderscheiden traject. De staatsvorming vormt de perfecte hefboom om de reacties op als misdrijf omschreven feiten te heroriënteren **op een manier die maximaal aansluit bij de jeugdhulp**. We zorgen voor **complementaire trajecten**, immers, elke minderjarige heeft recht op jeugdhulp, ook jonge delictplegers en ook wanneer zij nood hebben aan gesloten opvang. We hebben hierbij in het bijzonder aandacht voor jongeren die een zeer complexe meervoudige problematiek vertonen en **verbinding met de gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg**. De **benedengrens van 12 jaar** voor een maatregel uit het jeugdsanctierecht blijft behouden evenals de **uithandengeving vanaf 16 jaar**. We integreren de federale jeugdinstellingen in de werking van de gemeenschapsinstellingen. Gesloten opvang kan enkel opgelegd worden indien dit voor de veiligheid van de maatschappij of de minderjarige noodzakelijk is. Het niveau van **rechtsbescherming** van de minderjarige wordt aangepast aan de mate waarin de minderjarige van zijn vrijheid wordt beroofd. We organiseren **structureel overleg met de jeugdmagistratuur** inzake hun vervolgingsbeleid, procedures, beslissingsbeleid, etc. We maken verder werk van de ontwikkeling van de gemeenschapsinstellingen en integreren de federale detentiecentra. Met de **differentiatienota** worden de lijnen uitgezet voor de positionering van de gemeenschapsinstellingen binnen de jeugdhulpverlening als opvang van jongeren voor wie de jeugdrechter een beveiligde opvang nodig acht. We zetten in op de afstemming van het aanbod op de noden van de jongeren door de verdere uitbouw van een goede diagnostiek en indicatiestelling en een verdere modulering. We investeren verder in de samenwerking tussen de Gemeenschapsinstellingen en de **kinder- en jeugdpsychiatrie**.”*

Aldus leiden we hieruit duidelijke krijtlijnen en keuzes:

- We opteren voor een eigen Vlaamse aanpak met duidelijke accenten (cf. optie 3 uit het Groenboek);
- We kiezen voor een gedifferentieerde en integrale aanpak, zowel in het private als het publieke aanbod, die constructief en herstelgericht is en die wordt geïntegreerd binnen een Vlaamse visie op jeugddelinquentie;
- We bouwen kwaliteitseisen en rechtswaarborgen in, zoals een proportionele reactie die rekening houdt met de ernst van de feiten en de maturiteit van de jongere met aandacht voor de nodige rechtsbescherming in functie van de mate van vrijheidsberoving;

- We zorgen voor duidelijk onderscheiden, maar complementaire trajecten met de integrale jeugdhulp;
- We zetten in op een structurele afstemming met zowel de jeugdmagistratuur als de gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg;
- Concreet wordt ook geopteerd om de leeftijdsgrens te behouden op 12 jaar, evenals de mogelijkheid tot uithandengeving vanaf 16 jaar.

1.4. Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2014-2019

In de Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin nemen we deze contouren over en onder de aparte doelstelling 'We maken werk van een decreet jeugd(-sanctie)recht in Vlaanderen', wordt verder ingezoomd in de contouren van een innovatieve aanpak die moet leiden tot een decretaal initiatief.

"Uitgangspunt voor het decreet is dat we vorm willen geven aan een gedifferentieerd en multidimensioneel aanbod van duidelijke en constructieve (maatschappelijke) reacties op delicten, met aandacht voor herstel van de schade. We vertrekken hierbij van vernieuwde (jeugd)criminologische inzichten in de afstemming van onze reacties. Tegelijkertijd ondersteunen we de jongere in zijn ontwikkeling en we streven naar het voorkomen van recidive binnen een brede, integrale aanpak van jeugddelinquentie en zijn oorzaken.

We behouden de benedengrens voor het opleggen van een jeugdmaatregel op 12 jaar evenals de mogelijkheid tot uithandengeving vanaf de leeftijd van 16 jaar.

We verbinden de reactie op delicten gepleegd door minderjarigen met de jeugdhulpmaatregelen in complementaire, duidelijk van elkaar onderscheiden trajecten.

Gesloten opvang kan enkel opgelegd worden indien dit voor de veiligheid van de maatschappij of de minderjarige noodzakelijk is, de werking van de gesloten instellingen wordt eveneens verankerd in het decreet jeugdrecht.

Het niveau van rechtsbescherming van de minderjarige wordt aangepast en verhoogd aan de mate waarin de minderjarige van zijn vrijheid wordt beroofd. We hanteren in dit verband het beginsel van schadebeperking. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar het bepalen van minimale normen met betrekking tot het opleggen van dwang- en controlemaatregelen, extern toezicht en klachtenbehandeling en de mogelijkheden tot inspraak en participatie.

We integreren de werking van de jeugdinstelling van Everberg in de gemeenschapsinstellingen, en stemmen hier ook de werking van het detentiecentrum in Tongeren op af. Om de werking van Tongeren te garanderen sluiten we een samenwerkingsakkoord af met de federale overheid, waarin de afstemming van de interne en externe rechtspositie van de uithandengegeven jongeren wordt opgenomen.

Vertrekkend vanuit de gedachte dat de aanpak van minderjarigen die delicten plegen het best volgens een apart spoor verloopt, wel complementair ten aanzien van hulpaanbod in een problematische leefsituatie, is het voor de gemeenschapsinstellingen aangewezen om voor jongeren die door hun delictgedrag een aanzienlijk maatschappelijk risico vormen, een passend residentieel forensisch hulpverleningstraject uit te tekenen.

Op basis van zijn residuaire bevoegdheid heeft de federale overheid detentiecentra opgericht die instaan voor de opvang van (minderjarige) delictplegers. In uitvoering van de zesde staatshervorming wordt het beheer van deze centra, in Tongeren onder meer, die instaan voor de opvang van die jongeren die uit handen gegeven zijn/zullen worden, een Vlaamse bevoegdheid.

Binnen die nieuwe bevoegdheid willen we, ook al blijft de leeftijd voor uithandengeving 16 jaar, de populatie van de gesloten jeugdinstelling van Tongeren op termijn te integreren in een Vlaamse aanpak sluiten. Deze keuze hangt o.m. samen met infrastructurele redenen, maar is ook gebaseerd op overwegingen over de interne en externe rechtspositie van de jongeren die daar

gedetineerd zijn. Voor de uit handen gegeven jongeren zal een bijzondere opvang gecreëerd worden in een afgescheiden en hoog-beveiligde leefgroep.

Ter realisatie van deze doelstelling dient een regelgevend kader te worden opgemaakt, dat we integreren in het nieuwe Vlaamse decreet jeugdrecht. Uitgaand van dit geïntegreerde wettelijk en regelgevend kader, zullen alle reacties op jeugddelinquentie volledig afgestemd zijn op het integrale beleid inzake de jeugdhulp in Vlaanderen. Immers, elke minderjarige heeft recht op jeugdhulp, ook jonge delictplegers en ook wanneer zij nood hebben aan gesloten opvang.”

1.5. Het Actieplan Jeugdhulp – actie 30

Ook in het Actieplan Jeugdhulp dat op 6 februari 2015 op de Vlaamse Regering werd neergelegd, worden onder actie 30 een aantal richtlijnen overgenomen. Actie 30 luidt: *“ We ontwikkelen een gedifferentieerd en proportioneel aanbod van duidelijke en constructieve reacties op delicten opdat de schade veroorzaakt door het misdrijf hersteld wordt, de maatschappelijke norm herbevestigd wordt en de jongere, rekening houdend met de ernst van de feiten en zijn maturiteit, ondersteund wordt in zijn ontwikkeling. We verbinden de reactie op delicten gepleegd door minderjarigen met de jeugdhulp. De staatshervorming vormt de perfecte hefboom om de reacties op als misdrijf omschreven feiten te heroriënteren op een manier die maximaal aansluit bij de jeugdhulp. Immers, elke minderjarige heeft recht op jeugdhulp, ook jonge delictplegers en ook wanneer zij nood hebben aan gesloten opvang. Opdat de reactie op jeugddelinquentie maximaal constructief is, zijn verbindingen met de jeugdhulp essentieel. Dit betekent echter niet dat jeugdhulpmaatregelen de meest geschikte reacties zijn op delinquentie feiten gepleegd door minderjarigen. We onderzoeken de mogelijkheid van delictspecifieke maatregelen, waar we steeds de nodige verbindingen met jeugdhulp leggen.*

We integreren de federale gesloten jeugdinstellingen in Everberg en Tongeren in de werking van de gemeenschapsinstellingen. De bijkomende capaciteit maakt het mogelijk om een stap verder te gaan in de differentiatie van de werking van de gemeenschapsinstellingen.

We organiseren structureel overleg met de jeugd magistratuur inzake hun vervolgingsbeleid, procedures, beslissingsbeleid, etc. “

2. Principes en contouren van een Vlaamse aanpak

Het is duidelijk dat we in Vlaanderen, dit bleek ook al tijdens de voorbereidende werkzaamheden naar aanleiding van de hervorming van de jeugdbeschermingswet van 1965, duidelijke eigen accenten leggen in de aanpak van jeugddelinquentie. We verwijzen hiermee o.a. naar het constructief sanctioneren, de complementariteit herstel-welzijn en justitie, de rechtswaarborgen van minderjarigen,... Een aantal van die principes werden ook deels ingeschreven bij de hervorming van de jeugdbeschermingswet (bijvoorbeeld de hiërarchie tussen de maatregelen met de nadruk op een herstelgerichte aanpak). Het spreekt voor zich dat we de mate waarin deze principes vanaf 2006 werden gerealiseerd grondig evalueren. Daarnaast verwijzen we naar hierboven en stellen vast dat die basisprincipes en Vlaamse accenten grotendeels werden opgenomen in het Regeerakkoord 2014-2019 en bijgevolg de contouren vormen voor de weg naar een Vlaams decreet.

3. Omgevingsanalyse en innovatie: vernieuwde jeugdcriminologische inzichten

Anno 2015 is het van belang om een geactualiseerde en realistische update te maken van wat in Vlaanderen momenteel leeft vanuit zowel maatschappelijk oogpunt als naar vernieuwde inzichten gebaseerd op recente cijfergegevens. We baseren ons hierbij ook op de evolutie m.b.t.

de geregistreerde jeugdcriminaliteitscijfers, maar koppelen dit ook aan de vaststelling dat we worden geconfronteerd met een steeds complexere samenleving en een nieuwe tendensen. We verwijzen bijvoorbeeld naar de grote druk op de jeugdhulp, nieuwe vormen van verontrusting en (jeugd-) criminaliteit en een stijgende diversiteit binnen onze samenleving. Daarom is het noodzakelijk bij het uittekenen van de contouren van een vernieuwde innovatieve aanpak hiermee voldoende rekening te houden en de nodige flexibiliteit in het maatregelenpakket in te bouwen om gericht en complementair om te gaan met jeugddelinquentie in Vlaanderen. De 6^{de} staatshervorming geeft Vlaanderen de nodige bevoegdheden om het maatregelenpakket zo danig uit te tekenen dat we als maatschappij en in het belang van onze jongeren de juiste keuzen kunnen maken zonder hierbij te vervallen in een te rigide of gebetonneerd aanbod dat geen antwoord biedt aan een veranderende samenleving. Hierbij is het van groot belang dat we een Vlaams beleid opbouwen op recente wetenschappelijke inzichten binnen de jeugdcriminologie. We stimuleren hierbij ook een gevarieerde onderzoeksagenda, die zowel kwantitatief als kwalitatief (bijv. het zgn. desistance-onderzoek, aandacht voor follow-upstudies,...) het gekozen beleid onderbouwt. Ook het maatregelenpakket uit de jeugdbeschermingswet van 1965 wordt kritisch benaderd. Wat werkt, moeten we versterken, andere interventies moeten we bijsturen of verlaten. Vlaanderen kan, vanuit een goed uitgebouwde innovatieve praktijk en een gedegen academische traditie, de 6^{de} staatshervorming aangrijpen om zich internationaal als goede praktijk in de aanpak van jeugddelinquentie te profileren.

4. Complementaire trajecten en afstemming met een integrale jeugdhulp

Zoals duidelijk omschreven in het Vlaams Regeerakkoord is één van de belangrijkste uitdagingen van de nieuwe bevoegdheid te zorgen voor een sluitende match tussen duidelijke interventies naar aanleiding van jeugddelinquentie met hulpverlenende trajecten binnen een duurzame en integrale jeugdhulp. We moeten hierbij vooral opteren voor een heldere en praktijkgerichte afstemming. De wisselwerking tussen jeugddelinquentie en de noden aan een meer duurzame ondersteuning in problematische leefsituaties wordt een belangrijk issue bij het uittekenen van een Vlaamse aanpak. We moeten hierbij in eerste instantie streven naar duidelijke maatschappelijke reacties indien jongeren strafbare feiten plegen. Daarnaast mogen we niet uitsluiten dat een meer duurzame aanpak van vaak onderliggende problematieken een duidelijke plaats moeten vinden binnen een integrale benadering van de jeugdhulp. Concreet zal het maatregelenarsenaal van de jeugdbeschermingswet van 1965 (cf. o.a. artikel 37) in die zin moeten hervormd dat dit maximaal aansluit bij de wijze waarop we binnen de jeugdhulp opteren voor een flexibele en modulaire benadering van de hulpverlening. Hierbij is het tevens van belang dat we oog hebben voor maatregelen uit de jeugdbeschermingswet van 1965 die niet of nooit in werking traden, we vermelden bijvoorbeeld de mogelijkheid tot residentiële plaatsing in een dienst die deskundig is op het gebied van alcohol- of drugsverslaving of tot residentiële plaatsing van de betrokkene in hetzij een open afdeling, hetzij een gesloten afdeling van een jeugdpsychiatrische dienst,... Het spreekt voor zich dat hierbij de afstemming met de federale overheden van groot belang is (cf. punt 7). Maar ook binnen de jeugdhulp zijn bijvoorbeeld de gerechtelijke maatregelen opgenomen in artikel 48 van het decreet betreffende de integrale jeugdhulp van 12 juli 2013 aan een update toe.

5. Een flexibele differentiatie en wisselwerking van het private en publieke aanbod

De voorbije jaren kende ook het aanbod dat ingezet wordt naar aanleiding van jeugddelinquentie in Vlaanderen een sterke evolutie. Zowel naar aangroei van capaciteit, als naar

inhoudelijke en organisatorische evoluties. De integratie van de federale detentiecentra binnen de werking van de gemeenschapsinstelling wordt momenteel, eveneens in het raam van de 6^{de} staatshervorming, uitgerold. Daarnaast is de differentiatie van de gemeenschapsinstellingen² een cruciale oefening naar een meer modulaire aanpak die de afstemming met private initiatieven versterkt mogelijk maakt. Het moet de ambitie zijn een duidelijk en gedifferentieerd aanbod op diverse niveaus (gaande van de diensten voor herstelgerichte afhandeling, over het aanbod binnen private voorzieningen tot de gemeenschapsinstellingen) danig af te stemmen dat naadloze trajecten mogelijk worden. Deze benadering moet zich ook vertalen in een Vlaams decreet en zal richtinggevend zijn voor de verdere uitbouw van zowel de gemeenschapsinstellingen als het private aanbod. Hierbij zijn uitstroomtrajecten na een periode in een gesloten setting, time-out mogelijkheden, ... essentiële verbindende factoren.

Tot slot is het belangrijk dat we een Vlaamse visie ontwikkelen omtrent een afgestemde aanpak van minder- en meerderjarigen, met hierbij bijzondere aandacht voor de overgang van minder- naar meerderjarigheid, dit concreet ook in het licht van op de opdracht om bijvoorbeeld voor jongeren die uithanden werden gegeven tot de leeftijd van 23 jaar op te vangen.

6. Kwaliteitseisen en rechtswaarborgen voor jongeren

Een duidelijke maatschappelijke reactie op jeugddelinquentie kenmerkt zich enerzijds door snel als mogelijk aan te sluiten op de strafbare feiten gepleegd door de jongere en anderzijds door uitgebouwde kwaliteitseisen en rechtswaarborgen. Voor minderjarigen is dit een belangrijk spanningsveld dat zorgzaam vertaald moet worden in een uitgebalanceerde en op maatgerichte aanpak. Het evenwicht tussen mogelijkheden van eerder preventieve aard in een vroeg stadium ten aanzien van repressieve ingrepen moeten afgetoetst worden aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Hierbij is zowel de afstemming met de integrale jeugdhulp als een coherente visie op de verhouding tussen de voorlopige fase en de fase ten gronde niet onbelangrijk.

Bij het uittekenen van de mogelijke maatregelen moeten er ook duidelijke uniforme kwaliteitseisen naar voren geschoven worden die de principes en contouren van een Vlaamse aanpak ook garanderen op niveau van de uitvoering van de interventies. Deze kwaliteitseisen slaan zowel op het belang van het vertalen van de rechtswaarborgen voor de minderjarigen doorheen de uitvoering als op de invulling van de reacties op jeugddelinquentie. We denken hierbij aan herstelgericht, constructief, streven naar maximale effectiviteit en efficiëntie, gericht op re-integratie, etc. We vermelden hierbij ook expliciet dat bij deze kwaliteitseisen ook aangepast zijn aan de mate waarin de minderjarige van zijn vrijheid wordt beroofd.

Tot slot houden kwaliteitseisen een uniforme benadering van toezicht en kwaliteitscontrole in.

7. Structurele afstemming met de federale overheden

Het is evident dat, gelet op het belang van zowel de zetelende als de staande jeugdmagistratuur, als de kinder- en jeugdpsychiatrie, bij het uitwerken van een Vlaams decreet deze partijen van begin af aan zeer nauw betrokken worden. Zoals blijkt uit de contouren van de 6^{de} staatshervorming blijft de minister van Justitie bevoegd voor de procedures en is het betrekken van het de federale minister van Volksgezondheid essentieel bij het uitwerken van maatregelen

² "Differentiatie van het aanbod in de Gemeenschapsinstellingen." Beschikbaar op http://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/assets/docs/hulp/gi-gfc/differentiatienota_aanbod.pdf.

die in het raam van de uitvoering van de wet op de jeugdbescherming geen inwerkingtreding vonden (cf. supra).

8. Traject en aanpak naar een decreet

Binnen de bovenstaande contouren initiëren we een traject met alle betrokken stakeholders. Het traject wordt voorbereid door het agentschap Jongerenwelzijn, dat een faciliterende regierol opneemt en zorgt voor de organisatorische, administratieve en inhoudelijke ondersteuning. Dit traject ambieert in eerste instantie het op gang brengen van een maatschappelijk debat en een gedragen, maar voldoende operationele visienota over de aanpak van jeugddelinquentie in Vlaanderen en de vertaling ervan naar ontwerp teksten. Dit traject wordt op korte termijn opgestart.

De minimaal te betrekken stakeholders worden als volgt gedefinieerd:

- Jeugdparquetmagistraten, jeugdrechters en jeugdadvocaten;
- Wetenschappers en academici;
- Het Kinderrechtencommissariaat;
- De actoren binnen de integrale jeugdhulp, de kinder- en jeugdpsychiatrie, de diensten voor herstelgerichte en constructieve afhandeling en de gemeenschapsinstellingen;
- De betrokken Vlaamse agentschappen aangevuld met minimaal een vertegenwoordiging van de de FOD Justitie en Volksgezondheid.

Naar werkwijze worden de contouren uit het Regeerakkoord (cf. supra) in werkgroepen opgedeeld en inhoudelijk besproken, deze werkgroepen kunnen samengesteld zijn uit de verschillende stakeholders, hetzij in gemengde werkgroepen, hetzij in onderscheiden werkgroepen, al naargelang de thematiek.

De conclusies of aanbevelingen uit de verschillende werkgroepen worden per thema samengebracht. De gevalideerde oefening wordt door het agentschap Jongerenwelzijn omgezet in ontwerp teksten.

De werkzaamheden en de ontwerp teksten van de bovenvermelde werkgroepen worden nauwgezet en periodiek opgevolgd binnen een hiervoor specifiek samen te stellen meerderheidsoverleg.

De Vlaams minister bevoegd voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is belast met de uitvoering van het traject en volgt de voortgang ervan op.

9. Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering hecht haar goedkeuring aan de conceptnota, die geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN