

Gerechtelijke statistieken inzake jeugddelinquentie en jeugdbescherming: een (grote) stap vooruit.

Eef GOEDSEELS¹, Charlotte VANNESTE², Isabelle DETRY³

Inleiding

Dit artikel vertrekt van de veel gehoorde vaststelling - of klacht - dat er in België betreffende jeugddelinquentie en de reactie er op zo goed als *geen betrouwbare cijfergegevens* voor handen zijn. Als er terzake een diagnostiek gesteld moet worden, dan heeft deze niet zozeer betrekking op het ontbreken van een theoretisch referentiemodel, dan wel op de operationalisering van een dergelijk model in de praktijk.

De vaststelling van een gebrek aan betrouwbare cijfergegevens inzake jeugddelinquentie is niet nieuw. Reeds aan het einde van de jaren '70 kwam een werkgroep jeugdstatistiek – opgericht in de schoot van het toenmalige Studiecentrum voor Jeugddelinquentie⁴ – tot de conclusie dat er een groot gebrek aan betrouwbare cijfergegevens inzake jeugddelinquentie bestaat. In een beknopt rapport brengen enkele leden van deze werkgroep verslag uit over hun belangrijkste bevindingen.⁵ Naast een aantal kritieken op de bestaande cijfergegevens⁶, wijzen ze onder meer op het nut van statistieken in het kader van het strafrechtelijk beleid, niet zozeer als indicator voor de omvang en aard van de jeugdcriminaliteit⁷, dan wel als indicator voor het functioneren van het gerechtelijk systeem. Zo maken cijfergegevens het onder meer mogelijk een beeld te vormen van het aantal klasseringen zonder gevolg en de motieven ervan, het aantal vorderingen en dagvaardigingen, het subsidiaire karakter van de gerechtelijke jeugdbescherming en de trajecten die jongeren doorheen het gerechtelijk apparaat doorlopen. In een afsluitend hoofdstuk van het rapport worden een aantal voorstellen ter verbetering van de cijfergegevens geformuleerd, die een decennium later mede de fundamentele vormen van een geïntegreerde criminologische statistiek. In die zin kan het werk dat in het kader van deze werkgroep verricht werd, gezien worden als een eerste belangrijke stap in de richting van een - voor België - betrouwbare (jeugd)statistiek. Het zou echter nog vele jaren duren vooraleer er zich in de praktijk concrete veranderingen zouden voordoen.

¹ Assistent, NICC

² Hoofd van het departement Criminologie, NICC

³ Assistent, NICC

⁴ Dit centrum werd in 1957 onder de bevoegdheid van de toenmalige Minister van Justitie opgericht in de schoot van de Université Libre de Bruxelles. Omwille van financiële problemen in het kader van de communautarisering van de jeugdbescherming diende het centrum in 1984 zijn activiteiten stop te zetten. Onder de vorige legislatuur werd beslist dit centrum terug in het leven te roepen.

⁵ Centre d'Etude de la Délinquance Juvénile, *Statistiques et protection de la jeunesse*, publication n° 41, Bruxelles, 1977, met bijdragen van G. HOUCHON, B.E. HAUTIER, E. VERHELLEN, X. RENDERS, H. DE BRUYNE en L. WALGRAVE.

⁶ De kritieken van deze werkgroep betroffen niet enkel de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de verzamelde gegevens, maar veel fundamenteler de vraag naar de explicitering van zowel het *voorwerp* (wat men telt en wat ertoe bijdraagt om het telbaar te maken), als het *doel* (waarom men telt en in functie van welke hypothesen) van de statistiek.

⁷ Het dark number, de aanwezige filters op de diverse niveau's van de strafrechtsbedeling en de herdefiniëringen tijdens het ganse proces, maken dit immers onmogelijk.

In dit artikel geven we - anno 2004 - een *stand van zaken* met betrekking tot *gerechtelijke statistieken inzake jeugddelinquentie en jeugdbescherming*.⁸ Bijzondere aandacht zal uitgaan naar een onderzoeksproject dat uitgevoerd wordt in de schoot van het departement Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) en dat tot doel heeft een wetenschappelijke bijdrage te leveren aan de produktie en exploitatie van statistieken inzake jeugddelinquentie en jeugdbescherming.

In een *eerste paragraaf* staan we kort even stil bij een onderzoeksproject dat op het einde van de jaren '80 uitgevoerd werd met betrekking tot de ontwikkeling van een *model van geïntegreerde criminologische statistiek*. De reden daartoe is tweevoudig. Enerzijds heeft dit onderzoeksproject een zeer belangrijke impuls gegeven aan de ontwikkeling en vormgeving van politieke en gerechtelijke statistieken⁹, die elk op hun beurt een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een voor België geïntegreerde criminologische statistiek. Ook het *onderzoeksproject* waarvan hoger reeds sprake was en dat in een *tweede paragraaf* uitvoerig aan bod zal komen, kan gezien worden als een stap dichterbij de realisatie van een dergelijke statistiek. Naast een omschrijving van de onderzoeksopzet (context, doel en methodologie), worden een aantal voorlopige onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Deze hebben concreet betrekking op de belangrijkste problemen inzake de huidige geregistreerde (jeugd)parketgegevens en omvatten tevens een aantal voorstellen ter verbetering.

1. Theoretisch kader: een geïntegreerde criminologische statistiek

De doelstelling van een geïntegreerde criminologische statistiek is *een zo volledig en coherent mogelijk beeld te verschaffen van de gegevensstroom van feiten en personen in de strafrechtsbedeling en dit vanaf het moment dat een proces-verbaal wordt opgesteld tot aan de strafuitvoering. Dit noodzaakt de ontwikkeling en operationalisering van een statistisch instrument dat een aantal onderscheiden delen omvat die onderling op elkaar afgestemd zijn en waarvan elk deel geënt is op een specifieke fase van het strafproces*.¹⁰

Het ontwerpen van een dergelijke statistiek heeft in de jaren tachtig aanleiding gegeven tot een *grootschalig wetenschappelijk onderzoek*.¹¹ Na een grondige studie van de bestaande statistieken op diverse niveau's (politie, parket, rechtspraak, strafuitvoering) kwam de onderzoeksequipe tot een *model van geïntegreerde criminologische statistiek*. De voorgestelde integratie verwijst naar 4 *complementaire dimensies*:

⁸ Voor een stand van zaken met betrekking tot andere beschikbare cijfergegevens waaronder politieke, veroordelings- en penitentiaire statistieken verwijzen we naar C. VANNESTE, «Les statistiques en matière de délinquance juvénile et de protection de la jeunesse: un état de la situation», in: H.-D. BOSLY, e.a., *La réaction sociale à la délinquance juvénile. Questions critiques en enjeux d'une réforme*, Bruxelles, 2004, p.117-131.

⁹ Zoals onder meer de geïntegreerde interpolitieke criminaliteitsstatistieken (sinds de politiehervorming politieke criminaliteitsstatistieken), de statistieken inzake veroordelingen, opschortingen en interneringen en meer recent de statistieken van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg.

¹⁰ W. BRUGGEMAN, C. DE SMEDT, A. HENDRICKX, A.-M. HOTTIAUX, G. HOUCHON, M. SCHOTMANS, J. VAN KERKVOORDE, C. VANNESTE, *Naar een geïntegreerde criminologische statistiek. Ontwerp van een geïntegreerde criminele statistiek*. Rapport in opdracht van de Minister van Binnenlandse zaken en van de Minister van Justitie, 1987, 224 + Bijlagen.

¹¹ Dit onderzoek werd uitgevoerd door een interuniversitaire onderzoeksequipe van de K.U.Leuven, de U.C.L. en de V.U.B.

- *Interne integratie*: deze dimensie verwijst naar het blootleggen en uitsluiten van contradicties, incoherenties en lacunes die vervat zijn in de gepubliceerde cijfers en naar de noodzaak van methodologische beginselen, zowel op het niveau van de gegevensregistratie, als op het niveau van de gegevensverwerking;
- *Horizontale integratie*: binnen elke afzonderlijke fase van de strafrechtsbedeling moeten communicatiekanalen worden uitgebouwd tussen de verschillende diensten met het oog op een gelijkvormige behandeling (registratie en verwerking) van de statistische gegevens;
- *Verticale integratie*: deze dimensie is de meest originele en meest omvangrijke van het ganse project en verwijst naar de onderlinge uitwisselbaarheid en opvolging van gegevens tussen de verschillende opeenvolgende fasen van de strafrechtsbedeling. Deze moet zodanig uitgewerkt worden dat een kwantitatieve analyse van het functioneren van het systeem mogelijk wordt door het in kaart brengen van de verschillende stromen van feiten en personen doorheen de strafrechtsbedeling;
- *Contextuele integratie*: de cijfergegevens dienen in een contextueel kader geplaatst te worden zodat een genuanceerde en correcte interpretatie van de cijfers mogelijk wordt. De cijfers dienen aangevuld te worden met andere kwantitatieve en kwalitatieve gegevens, zoals onder meer demografische gegevens, morfologische gegevens, informatie over wetswijzigingen, politieke prioriteiten, maatschappelijke evoluties,...

De *grote meerwaarde* van een dergelijke statistiek schuilt in een groeiend begrip van het globale strafrechtssysteem, hetgeen de beleidsmakers in staat moet stellen een *efficiënter en meer doelgericht strafrechtelijk beleid* te voeren en dit op elk niveau.

2. Een wetenschappelijke bijdrage aan de produktie en exploitatie van jeugdstatistieken

2.1. Context en doel

Tijdens de vorige legislatuur werd de idee opgevat om het studiecetrum jeugddelinquentie - waarvan hoger reeds sprake was - terug in het leven te roepen. Tot op heden heeft dit centrum echter nog steeds geen wettelijke basis en bleven haar activiteiten beperkt tot slechts enkele vergaderingen. Op deze vergaderingen werd (nogmaals) gewezen op het enorme gebrek aan betrouwbare cijfersgegevens inzake jeugddelinquentie en jeugdbescherming en werd het als 1 van de meest prioritaire aandachtspunten naar voor geschoven. Het is in deze context dat een onderzoeksproject aan het Departement Criminologie van het NICC - dat hiervoor kan teren op ervaringen opgedaan in een eerder afgerond onderzoek¹² - toevertrouwd werd. Onder de legislatuur van de huidige Minister van Justitie L. Onkelinx werden bijkomende middelen daartoe vrijgemaakt.

¹² C. VANNESTE, «Een onderzoek over de beslissingen genomen door parketmagistraten en jeugdrechters», in : *Tijdschrift voor jeugdrecht en kinderrechten*, 2001/5, p. 193-202 en C. VANNESTE, «Les logiques décisionnelles des magistrats du parquet et des juges de la jeunesse à l'égard des mineurs délinquants», in : *Rev. dr. pén. crim.*, 2003, p. 225-256.

Het onderzoeksproject heeft tot doel een *wetenschappelijke bijdrage te leveren aan de productie en exploitatie van statistieken met betrekking tot jeugddelinquentie en jeugdbescherming*.

Aangezien de lacune op gerechtelijk vlak zeer groot is en er een enorme nood aan gerechtelijke cijfergegevens bestaat, werd beslist om in een *eerste fase* te focussen op de gegevens met betrekking tot de jeugdparquetten en -griffies. *Op lange termijn* is het uiteraard de bedoeling deze gegevens te bekijken in een geïntegreerd perspectief met gegevens uit andere databestanden, zoals onder meer politieke gegevens en gegevens met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen.¹³

2.2. Methodologie

2.2.1. Principes: bottom-up, interactief en synchronisatie van onderzoek en praktijk

Gezien er op lange termijn gewerkt wordt aan de uitbouw van een instrument dat voldoet aan de principes van een geïntegreerde criminologische statistiek, maar er op korte termijn zo snel als mogelijk (minimale) gerechtelijke statistieken voor handen dienen te zijn, werd er gekozen voor een onderzoeksmethodologie die zich kenmerkt door een *bottom-up benadering*, die *interactief* is en die een *synchronisatie* van enerzijds het verdere verloop van het onderzoek en anderzijds concrete veranderingen in de praktijk mogelijk maakt.

Daar waar in een *top-down benadering* vertrokken wordt vanuit een theoretisch model dat men nadien poogt te implementeren in de praktijk, gaat een *bottom-up benadering* daarentegen uit van wat er reeds in de praktijk voor handen is. Voor het betreffende onderzoeksproject betekent dit zeer concreet dat *in interactie* met de actoren op het terrein die betrokken zijn bij de productie van de gegevens (magistraten, administratieve medewerkers, informatici) nagegaan wordt welke informatie er geregistreerd wordt, op welke wijze dit gebeurt en hoe dit – met het oog op betrouwbare statistieken – verbeterd kan worden. In een dergelijk interactief proces worden alle, zij het soms tegengestelde belangen - administratieve, wetenschappelijke, politieke en informatica – met elkaar geconfronteerd en in rekening gebracht. Deze manier van werken is niet enkel kostenbesparend (men vertrekt van hetgeen reeds voor handen is), maar vermijdt ook dat theoretische concepten ontwikkeld worden die niet toepasbaar blijken in de praktijk. Op die manier wordt heel wat kostbare tijd en geld verspild.

Gegeven het korte en lange termijnperspectief (exploitatie van betrouwbare gerechtelijke statistieken en de uitbouw van een geïntegreerde criminologische (jeugd)statistiek zal gewerkt worden in *opéénvolgende fasen* die een *synchronisatie* toelaten van aan de één kant het verdere verloop van het onderzoek en aan de andere

¹³ Tot op heden zijn er geen *politieke cijfergegevens* met betrekking tot minderjarigen voor handen. Dit komt grotendeels door het feit dat de huidige politieke statistieken slechts betrekking hebben op een beperkt aantal variabelen uit het PV, waartoe de leeftijd niet behoort. Met de uitbouw van een algemene nationale gegevensbank (ANG) in het kader van de politiehervorming, werd beslist de statistische databank rechtstreeks uit deze algemene operationele databank af te leiden, hetgeen impliceert dat heel wat meer gegevens voor handen zullen zijn. Bijgevolg zullen binnen afzienbare tijd voor het eerst ook politieke statistieken inzake minderjarigen opgesteld kunnen worden.

Sinds de communautarisering van de jeugdbescherming zijn de *gemeenschappen* bevoegd voor de *uitvoering van de opgelegde maatregelen*. Cijfergegevens terzake dienen dan ook bij de betreffende instanties opgevraagd te worden.

kant concrete aanpassingen aan de wijze van registreren in de praktijk. Zo werd beslist om in een *eerste fase* – die zo goed als afgerond is - de *parketgegevens* te bekijken. In een *tweede fase* komen de griffiegegevens aan de orde.

2.2.2. Gehanteerde onderzoeksmethoden

In een *eerste exploratieve fase* werd in overleg met het Centrum voor Informatieverwerking en de Directie Statistiek en Logistieke middelen nagegaan welke gerechtelijke gegevens er met betrekking tot jeugdzaken beschikbaar zijn en welke de kwaliteit is van deze gegevens. Zo werd vastgesteld dat er door de Directie Statistiek en Logistieke middelen *cijfergegevens door middel van papieren formulieren* bij de jeugdparketten en –griffies opgevraagd worden. Parketten en griffies die reeds geïnformatiseerd¹⁴ zijn, trekken voor het invullen van deze formulieren - aan de hand van op nationaal niveau opgestelde elektronische bevragingen - gegevens uit hun databank. Nadien worden deze gegevens manueel op de betreffende formulieren overgebracht. Niet-geïnformatiseerde parketten en griffies voeren alles manueel uit.

Een studie van de geproduceerde statistische gegevens leert ons al heel snel dat de papieren formulieren afkomstig van niet-geïnformatiseerde parketten *weinig tot geen bruikbare informatie* bevatten. De papieren formulieren afkomstig van de geïnformatiseerde parketten daarentegen bevatten iets meer gedetailleerde informatie, maar doen heel wat *kritische vragen* stellen. Naast een aantal incoherenties in de tellingen, doen er zich onder meer fundamentele problemen voor met betrekking tot de definitie van de gehanteerde categorieën. Daarenboven maakt de structuur van de gepubliceerde gegevens het onmogelijk trajecten van individuen te volgen en in kaart te brengen.¹⁵

In het kader van het onderzoeksproject werd dan ook beslist om rechtstreeks met de *ruwe gegevens* die in de recent geïnstalleerde informaticasystemen (applicaties) ingevoerd worden, te werken. Deze bevatten immers veelbelovend materiaal voor verder onderzoek en laten het – in tegenstelling tot de papieren formulieren – toe om gegevens onderling te kruisen en trajecten van individuen in beeld te brengen. Op basis van *kwantitatieve analyses* van deze gegevens zou getracht worden een beter zicht te krijgen op de aard en kwaliteit van de geregistreerde gegevens.

In de eerste fase met betrekking tot de jeugdparketgegevens - die zo goed als afgerond is – werden 2 *extracties* geanalyseerd: 1 extractie met betrekking tot alle ingevoerde zaken en 1 extractie met betrekking tot alle parketbeslissingen. De *eerste extractie* bevatte onder meer gegevens met betrekking tot parket, tenlastenlegging, verbaliserende autoriteit, type zaak, beschrijving van de zaak, rol van de minderjarige, geboortedatum en geslacht. De *tweede extractie* bevatte gegevens met betrekking tot

¹⁴ Aan het begin van het onderzoek waren slechts een beperkt aantal parketten en griffies geïnformatiseerd. Mede onder invloed van het onderzoek is de informatisering in een stroomversnelling gekomen. Op dit ogenblik zijn er 5 parketten (Arlon, Eupen, Mons, Neufchateau en Verviers) en 6 griffies (Eupen, Huy, Marche, Mons, Neufchateau en Veurne) die (nog) geen gebruik van de applicaties maken. Op te merken valt dat er 2 afzonderlijke systemen voor de parketten en de griffies gebruikt worden.

¹⁵ Deze kritieken lijken trouwens zeer sterk op deze geformuleerd ten aanzien van de gerechtelijke statistieken die gepubliceerd werden door het Nationaal Instituut voor Statistiek (NIS), zowat 2 decennia geleden.

de *beslissingen* (vorderingen, dagvaardigingen, klasseringen zonder gevolg, alternatieve maatregelen,...), alsook alle variabelen opgenomen in de eerste extractie. Daar waar de eenheid van telling in de eerste extractie elke ingevoerde zaak betrof, maakte in de tweede extractie elke genomen beslissing de eenheid van telling uit. Aangezien er met betrekking tot 1 minderjarige meerdere beslissingen genomen kunnen worden, kwamen bepaalde minderjarigen meermaals in de extractie voor.¹⁶

Na elke analysefase werden de resultaten besproken met actoren van het terrein. Hiervoor werd een *werkgroep* in het leven geroepen bestaande uit onder meer magistraten en administratieve medewerkers. Op de vergaderingen van deze werkgroep werden de resultaten van de analyses gepresenteerd en werden de problemen ter verduidelijking voorgelegd. Waar nodig werden gezamenlijk voorstellen ter verbetering geformuleerd. Voor wat de gegevens met betrekking tot de ingevoerde zaken betreft, resulteerden deze voorstellen in mei 2004 reeds in een eerste aanpassing van de applicatie.

Naast de formele bijeenkomsten in de werkgroep werden uiteraard heel wat *informele contacten* met magistraten en administratieve medewerkers onderhouden, onder meer met het oog op een betere kennis van de *lokale registratiepraktijken*. Voor een beter begrip van de gerechtelijke procedure inzake jeugdzaken werd daarenboven heel wat *juridisch werk* verricht¹⁷.

In wat volgt bekijken we de resultaten van de kwantitatieve analyses die op basis van de ruwe parketgegevens uitgevoerd werden, uiteraard met inbegrip van de resultaten van de discussies in de werkgroep. Achtereenvolgens bekijken we de gegevens met betrekking tot de *ingevoerde zaken* en de gegevens met betrekking tot de *parketbeslissingen*. Alvorens hier op in te gaan blijven we kort even stilstaan bij een aantal vaststellingen met betrekking tot de *algemene context van registratie*.

2.3. Algemene context van registratie

In eerste instantie dienen we op te merken dat op dit ogenblik nog niet alle parketten en griffies – om diverse redenen - over de *nodige informaticasystemen* beschikken. Dit betekent concreet dat er met betrekking tot bepaalde parketten geen ruwe gegevens voor handen zijn en dat deze parketten bijgevolg niet in de analyses en statistieken opgenomen kunnen worden. Mede onder invloed van het onderzoeksproject zullen alle parketten en griffies binnen afzienbare tijd over de nodige infrastructuur beschikken.

Tevens dient opgemerkt te worden dat er op dit ogenblik nog geen *link* voorzien is tussen de gegevensbanken van de parketten en de griffies, hetgeen tot heel wat dubbel werk aanleiding geeft. Door het Centrum voor Informatieverwerking wordt op dit ogenblik bekeken hoe deze link tot stand gebracht kan worden. In dit kader mag niet uit het oog verloren worden dat ook de jeugdapplicaties binnen afzienbare tijd in

¹⁶ In dit kader valt op te merken dat binnen afzienbare tijd ook analyses op het niveau van de minderjarigen zullen gebeuren met het oog op het bekijken van individuele trajecten doorheen het ganse systeem.

¹⁷ In dit kader kan onder meer verwezen worden naar N. VANDEVOORDE, E. ENHUS, P. PONSAAERS, *Naar een meet- en opvolgingsinstrument voor instroom en selectie in de gerechtelijke jeugdbeschermingsketen*, Brussel, 2004.

*Phenix*¹⁸ geïntegreerd zullen worden. Op het terrein zorgt deze ontwikkeling - alvast bij sommige parketten en griffies - voor enige weerstand om met het gebruik van de huidige applicatie van start te gaan, laat staan te investeren in een verbetering ervan. Uiteraard zal het geleverde werk in het kader van het onderzoeksproject mede in *Phenix* geïntegreerd worden.

Een tweede belangrijke vaststelling betreft het feit dat de gegevens in de eerste plaats voor *administratieve (beheers)doeleinden* ingevoerd worden, zoals dit immers voor de meeste applicaties binnen justitie het geval is. Slechts wat vanuit administratief oogpunt noodzakelijk is, wordt geregistreerd. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de aard van de gegevens en de interpretaties die er vanuit statistisch oogpunt aan gegeven kunnen worden. In dit kader kwamen we tot de bevinding dat er op vraag van lokale parketten heel wat *codes (cumulatief) toegevoegd* werden zonder integratie ervan in een bestaande structuur. Vaak gaat het hier om codes die zeer lokaal gebruikt worden, hetgeen ook uit de cijfergegevens blijkt. Tevens merkten we op dat – mits enkele lokale initiatieven ter zake - geen enkele *officiële handleiding* voorhanden is, hetgeen betekent dat alle parketten de categorieën en codes naar eigen goeddunken interpreteren en gebruiken. Zo kan het uiteraard gebeuren dat identieke codes zeer verschillende ladingen dekken. Dit heeft uiteraard zeer vergaande gevolgen voor de uniformiteit, geldigheid en betrouwbaarheid van de geregistreeerde gegevens. Ook de statistisch analisten komen in hun jaarrapport van 2002 tot zeer gelijkaardige vaststellingen.¹⁹

Heel wat parketten geven bovendien aan met een *gebrek aan personeel* te kampen, vooral dan in geval van ziekte en/of (zwangerschaps)verlof. Tevens ervaart men een groot gebrek aan mensen die voldoende kennis van informatica hebben. Zij die daarenboven over voldoende kennis en ervaring beschikken hebben het gevoel er te weinig tijd en erkenning voor te krijgen.

Bovendien blijken heel wat administratieve krachten - zeker op de kleine parketten – naast jeugdzaken, ook correctionele zaken in te voeren. Niet zelden hoorden we de klacht dat jeugd nog steeds zeer *stiefmoederlijk* behandeld wordt.

Tot slot blijkt 1 van de meest heikele punten de *motivatie* van de administratieve medewerkers te zijn. Zo zijn wij er meer en meer van overtuigd dat hoe beter het systeem administratief werkt, hoe beter en hoe meer gegevens er ingevoerd worden. Uiteraard is dit slechts een noodzakelijke, maar nog geen afdoende voorwaarde voor de ontwikkeling van uniforme, geldige en betrouwbare statistieken. In dit kader dienen de administratieve medewerkers voldoende ondersteund te worden en dienen ze eveneens overtuigd te zijn van het nut van statistieken. Feedback van de kant van diegene die statistieken produceren kan hier mogelijk een uitweg bieden. Ook

¹⁸ Het betreft een algemeen project ter informatisering van de rechtbanken en de hoven. Het is de bedoeling dat alle gegevens opgeslagen zullen worden in 1 centrale databank waardoor er een uniforme gegevensstructuur zal ontstaan. Wanneer het project concreet gestalte zal krijgen en jeugd geïntegreerd zal worden, is (ons) nog onbekend.

¹⁹ Zo stellen ze dat ze met diverse methodologische problemen en beperkingen geconfronteerd werden, aangezien de codelijsten ad hoc aangeboden en opgesteld werden op basis van zeer pragmatische overwegingen. Verder in hun rapport komen zij dan ook tot het besluit dat een rationeel beheer van de ontwikkeling, verspreiding en documentatie van de coderingen een wezenlijke voorwaarde is voor een wetenschappelijk onderbouwd statistisch instrument (Jaarstatistiek van het Openbaar Ministerie 2002. *Opsporing en vervolging van strafzaken door de parketten bij de Rechtbanken van Eerste aanleg.*)

magistraten kunnen hierin een essentiële rol vervullen, onder meer door het geven van duidelijke instructies.

2.4. Onderzoekresultaten

2.4.1. Algemene bevindingen

In het algemeen kan gesteld worden dat we met *3 types problemen* geconfronteerd worden. Een eerste groep van problemen betreft de *definities van de gebruikte categorieën en codes, die hetzij incorrect, hetzij overlappend, hetzij voor interpretatie vatbaar zijn*. Een tweede groep heeft betrekking op het groot aantal *ontbrekende gegevens*, die onder meer het gevolg zijn van het niet verplichte karakter van de meeste velden. Tot slot verwijst een laatste groep van problemen naar een *gebrek aan structuur* in de applicatie in het algemeen en in bepaalde codelijsten in het bijzonder.

2.4.2. Geregistreerde gegevens met betrekking tot de ingevoerde zaken

Op basis van een analyse van de ruwe gegevens met betrekking tot de ingevoerde zaken bleek het in de eerste plaats onmogelijk een onderscheid te maken tussen minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd (MOF'ers) en minderjarigen in een problematische opvoedingssituatie (POS'ers). Tevens lieten de registraties het niet toe een correct beeld te vormen van de feiten (zowel delicten, als andere) die aanleiding geven tot een interventie van de jeugdrechtbank.

A. Tal van problemen maken het onderscheid tussen POS en MOF onmogelijk

Om een idee te krijgen van het aantal MOF'ers en POS'ers in de gerechtelijke jeugdbescherming konden we een beroep doen op 2 variabelen zijnde, de rol van de minderjarige en het type zaak. Deze variabelen vertoonden echter de nodige problemen.

*Rol van de minderjarige*²⁰

Een eerste probleem met betrekking tot deze variabele betrof een *fout in het informaticasysteem*, waardoor ontbrekende gegevens automatisch als *verdachte* geregistreerd werden. Dit leidde uiteraard tot een overschatting van het aantal verdachten en gaf tevens aanleiding tot heel wat incoherente registraties.²¹

Daarenboven bleken de *definities van de codes voor interpretatie vatbaar*, in het bijzonder met betrekking tot de code benadeelde (slachtoffer van een misdrijf, dan wel minderjarige in een problematische opvoedingssituatie?). Ook het onderscheid tussen benadeelde en betrokkene bleek niet duidelijk te zijn.²² De codes getuige en informant werden bovendien bijna niet gebruikt.

²⁰ De antwoordcategorieën van deze variabele betroffen: verdachte, benadeelde, informant, getuige en betrokkene.

²¹ Zo kregen we bij bijvoorbeeld bij het kruisen van de variabele 'rol van de minderjarige' met 'type zaak' meerdere malen 'verdachte' in combinatie met 'problematische opvoedingssituatie', wat in feite onmogelijk is.

²² Zo bleek onder meer dat bepaalde parketten bij het niet naleven van het bezoekrecht 'betrokkene' registreerden, daar waar andere parketten voor 'benadeelde' kozen.

*Type zaak*²³

Een eerste essentieel probleem was het groot aantal *ontbrekende gegevens*, in het bijzonder met betrekking tot het parket van Brussel.

Daarenboven vertoonden de codes heel wat *overlappingsen*. In dit kader dient opgemerkt te worden dat – sinds de communautarisering van een groot deel van de jeugdbescherming - er meerdere wetten en decreten van toepassing zijn. Zo is voor wat de delinquente jongeren betreft, voornamelijk de wet van '65 op de jeugdbescherming van kracht. Voor de jongeren in problematische opvoedingssituaties dient voornamelijk verwezen te worden naar decreten van de vlaamse, franse en duitstalige gemeenschap.²⁴ De variabele type zaak bevatte niet enkel de codes POS en MOF, maar tevens een opsomming van al de toepasbare wetsartikelen, hetgeen tot de genoemde overlap aanleiding gaf. Daarenboven werden de artikelen nergens voorzien van een verwijzing naar de bijhorende wet of het decreet.

Tevens ontbrak de mogelijkheid om een zaak die *noch een POS, noch een MOF* betrof, te registreren.

Ook de vertaling van de categorie POS als *victime* (in plaats van *mineur en danger*) gaf aanleiding tot heel wat incorrecte registraties.

Tot slot bleek het voor een aantal zaken (bv. schoolverzuim, ontvluchting, zelfmoord, onbuigzaamheid,...) *niet duidelijk om welke type zaak* het ging. Sommige parketten registreerden deze zaken als misdrijf omschreven feiten, andere als problematische opvoedingssituaties.

Type zaak minderjarige

Door de vele problemen die de registratie van de variabelen *rol van de minderjarige* en *type zaak* stelde, was het haast onmogelijk op basis van de cijfers een betrouwbaar beeld te krijgen van het aantal zaken met betrekking tot delinquente jongeren enerzijds en jongeren in een problematische opvoedingssituatie anderzijds. Om die reden werd dan ook beslist de beide variabelen te integreren in een nieuwe variabele *type zaak minderjarige* met de volgende antwoordcategorieën: MOF, POS, noch MOF/noch POS. Tot laatstgenoemde behoren jongeren die hetzij slachtoffer werden, hetzij betrokken werden in een delict gepleegd door meerderjarigen. Hiertoe behoren onder meer de zaken van familieverlating en niet-naleving van het bezoekrecht aan de kinderen. Deze laatste categorie heeft op zich weinig statistische waarde gelet op de diversiteit, maar laat het anderzijds wel toe de andere categorieën duidelijker af te lijnen.

Met betrekking tot bepaalde zaken (schoolverzuim, ontvluchting, zelfmoord, onbuigzaamheid,...) werd beslist dat het om problematische opvoedingssituaties gaat. Bijgevolg werd in het systeem een automatische link voorzien tussen deze zaken en de code POS.

B. Problemen met betrekking tot de lijst van situaties die aanleiding geven tot een interventie van de jeugdrechtsbank

²³ De codes van deze variabelen betroffen: POS, MOF, POS/MOF, onbekend POS, onbekend MOF, art. 36.2, art. 36.4, art. 38, art. 39, art. 32, art. 36.4/art. 36.2, art. 22,1 en art. 22.2.

²⁴ Zie onder meer Wet betreffende de Jeugdbescherming van 8 april 1965, Gec. Decreten inzake Bijzondere Jeugdbijstand van 4 april 1990, Décret relatif à l'aide à la jeunesse van 4 maart 1991, Dekret 20 märz 1995 über die Jugendhilfe.

Om statistische bewerkingen te kunnen uitvoeren, werd beslist de lange niet-gestructureerde lijst van alle mogelijke feiten of situaties die aanleiding geven tot een interventie van de jeugdrechtbank - de zogemaande tenlastenleggingscodes²⁵ - te hergroeperen in *een aantal betekenisvolle categoriën* (bv. misdrijven tegen personen, misdrijven tegen goederen,...) ons baserend op bestaande classificaties en rekening houdend met de frequentieverdelingen.

Op basis van de analyseresultaten kwamen we in eerste instantie tot de bevinding dat een aantal tenlastenleggingscodes gebruikt werden die *meerdere andere codes dekken*. Zo werd bijvoorbeeld de code 37 (= seksuele misdrijven) gebruikt, die de inhoud dekt van twee of meerdere preciezere codes die een letter na het cijfer hebben (bv. 37A = verkrachting, 37B = aanranding van de eerbaarheid, ...). Wanneer dus enkel de algemene code gebruikt wordt, gaat heel wat interessante informatie verloren.

Tevens wezen de analyseresultaten op *zeer grote verschillen tussen de parketten* onderling en dit voornamelijk met betrekking tot pv's die niet a priori een misdrijf van een minderjarige inhielden, zoals bv. het niet naleven van het bezoekrecht en familieoverlating. Eén van de mogelijke verklaringen hiervoor kon (kan) zijn dat in bepaalde gerechtelijke arrondissementen deze zaken (ook) door de jeugdrechtbank geregistreerd worden en in andere arrondissementen enkel door de correctionele rechtbank. Een andere mogelijke verklaring kon gezocht worden in de wijze van registreren. Sommige parketten voerden deze pv's ofwel niet in, ofwel in een afzonderlijk veld. Tot slot bleken een aantal codes *onnauwkeurig of voor interpretatie vatbaar* te zijn. Heel concreet denken we aan de code jeugd 36.4 die verwijst naar artikel 36.4 van de wet van '65 en betrekking heeft op jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd. Deze categorie is zeer vaag en zegt niet over welk feit het precies gaat.

Op basis van de bevindingen werd dan ook beslist een aantal veranderingen aan de registratie van de tenlastenleggingen aan te brengen. Zo maakt het systeem het enkel nog mogelijk om tenlastenleggingscodes die voorzien zijn van *complementaire letters* in te voeren, mits vergezeld van deze letter. Bovendien zijn *bepaalde codes*, die aanleiding gaven tot meervoudige interpretaties, die een herhaling vormden van andere in de applicatie voorziene registratiemogelijkheden en/of die op verkeerde wijze gebruikt werden, *uit de lijst geweerd*. Het betreft voornamelijk tenlastenleggingen die op vraag van lokale parketten aan de lijst toegevoegd werden.

Op te merken valt dat de – in de werkgroep - voorgestelde en uitgewerkte veranderingen in mei 2004 aanleiding hebben gegeven tot *een concrete aanpassing van de parketapplicatie* en de uitwerking van concrete richtlijnen ter ondersteuning van de registratie. Op dit ogenblik wordt een eerste extractie van gegevens, die na de aanpassing ingevoerd werden, geanalyseerd. Binnen afzienbare tijd zullen reeds enkele betrouwbare (betrouwbaardere) cijfergegevens gepubliceerd kunnen worden.

²⁵ Ter verduidelijking: een pv dat op het parket toekomt heeft een pv- of notitienummer dat een code bevat die beantwoordt aan het voornaamste strafbare feit. Deze code wordt de *tenlastenleggingscode* genoemd. Zo verwijst de code 17 in het notitienummer AN17.LN.13820 naar 'diefstal door middel van braak'. Wanneer het jeugdparquet de zaak registreert, dan wordt de tenlastenlegging automatisch bepaald op grond van deze code, mits toevoeging van een bijkomende letter ter specificering (bv. 17D: autodiefstal door middel van braak). De tenlastenleggingscodes die in de applicatie jeugd gebruikt worden zijn min of meer dezelfde als diegene die gebruikt worden in de applicatie REA (rechtbank van eerste aanleg). Daar waar laatstgenoemden regelmatig ge-update werden, is dit voor eerstgenoemden niet het geval.

2.4.3. Geregistreerde gegevens met betrekking tot de beslissingen

Naast een analyse van gegevens met betrekking tot - op het jeugdparket - ingevoerde zaken werd op basis van een tweede extractie een analyse uitgevoerd met betrekking tot parket*beslissingen*. Ook hier zorgen heel wat categorieën en bijhorende codes voor de nodige problemen. In wat volgt beschrijven we de belangrijkste knelpunten. Tevens worden enkele voorlopige voorstellen ter verbetering gepresenteerd. In tegenstelling tot de voorstellen met betrekking tot de ingevoerde zaken, werden de voorstellen met betrekking tot de beslissingen op dit ogenblik nog niet in de praktijk geïmplementeerd. Ze dienen dan ook met enig voorbehoud bekeken te worden.

A. Ontbrekende gegevens

Eén van de grote problemen blijken de *ontbrekende gegevens* te zijn die mede veroorzaakt worden door het *niet verplichte karakter van de meeste velden*. Zo zijn er bv. parketten die zeer weinig vorderingen of dagvaardingen registreren.²⁶ Ook de artikelen op basis waarvan er gevorderd of gedagvaard wordt, ontbreken zeer vaak. Hetzelfde geldt ook voor de doorverwijzingen naar de vrijwillige hulpverlening.

Om die reden werd dan ook voorgesteld bepaalde velden – voorzover als mogelijk – verplicht te maken. In dit kader dient tevens voldoende geïnvesteerd te worden in het motiveren van het (administratieve) personeel, onder meer door de uitwerking van zeer concrete richtlijnen ter verduidelijking en ondersteuning van de registratie. Tevens dienen zij voldoende overtuigd te worden van het nut van statistieken.

B. Gebrek aan structuur

Tevens kunnen heel wat vragen gesteld worden bij de *structuur* van de applicatie, zowel met betrekking tot de indeling van de beslissingen, als wat bepaalde codelijsten betreft.

Zo blijkt in de eerste plaats dat één van de hoofdcategorieën, namelijk de categorie van de *eenvoudige beslissingen* heel wat belangrijke subcategorieën omvat, zoals de alternatieve maatregelen en de doorverwijzing naar de vrijwillige hulpverlening, die in feite ook hoofdcategorieën zouden moeten zijn.

Om die reden werd dan ook beslist deze (rest)categorie uit te zuiveren en bijkomende hoofdcategorieën te maken.

Tevens kunnen vragen gesteld worden bij de *structuur van de lijst van (wets)artikelen op basis waarvan gevorderd en/of gedagvaard wordt*. Ook hier kan verwezen worden naar de complexiteit van de wetgeving terzake (zie hoger). Nergens wordt in de lijst van de opgegeven artikelen een verwijzing naar de bijhorende wet of het decreet voorzien. Bepaalde artikelen worden zelfs foutief weergegeven. Op basis van de cijfergegevens stellen we dan ook vast dat heel wat gegevens terzake ontbreken of inconsistent blijken te zijn. Zo wordt er bv. in franstalige parketten gevorderd op basis van artikelen die enkel in Vlaanderen van toepassing zijn (en vice versa).

Om die redenen stellen we dan ook voor de structuur van de applicatie aan te passen en te werken met een *boomstructuur*, die de gebruiker stap voor stap in zijn keuze begeleidt. Een dergelijke structuur vereenvoudigt niet enkel het werk van de

²⁶ Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat eens een beslissing tot vordering of dagvaardiging genomen wordt, het dossier naar de griffie vertrekt en het parket bijgevolg ontlast wordt van het verdere beheer ervan.

administratieve medewerkers, maar zorgt er tevens voor dat incoherente registraties vermeden worden.

C. Categorieën die meerdere ladingen dekken

Zoals reeds eerder aangegeven is er geen enkele handleiding die een duidelijke omschrijving geeft van de verschillende gehanteerde categorieën in de applicatie. Op basis van de analyseresultaten blijkt dat heel wat categorieën door de parketten *anders geïnterpreteerd en gebruikt worden* en bijgevolg zeer verschillende ladingen dekken. Niet zelden weerspiegelen ze ook een andere manier van werken. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de categorieën ter beschikking, voegen en klasseren zonder gevolg.

1) *Ter beschikking* verwijst naar het overmaken van een dossier aan een andere persoon of dienst. De cijfers tonen aan dat deze categorie vooral gebruikt wordt voor het overmaken van een dossier aan een ander parket of aan de jeugdrechter. Sommige parketten gebruiken deze categorie echter ook voor het - eerder administratief - overmaken van een dossier aan bv. de politie of de sociale dienst.

Na discussie in de werkgroep werd beslist deze categorie te beperken tot een doorverwijzing naar een ander parket wegens het onbevoegd zijn omwille van territoriale of materiële redenen of omwille van de leeftijd van de verdachte.

2) De categorie *voegen* blijkt 1 van de meest problematische categorieën te zijn. Dit kan mogelijks verklaard worden door het feit dat men in het kader van de jeugdbescherming veel meer werkt op het niveau van de minderjarige, dan op het niveau van de afzonderlijke feiten. De verschillen tussen de parketten met betrekking tot het gebruik van deze categorie zijn bijzonder groot. Zo zijn er parketten die bijna automatisch alle zaken die éénzelfde minderjarige betreffen voegen, zowel op het niveau van het parket, als met zaken die reeds bij de jeugdrechter aanhangig zijn gemaakt.²⁷ Andere parketten voegen enkel zaken op het niveau van het parket. Sommige parketten voegen zelfs zaken op het niveau van de familie. Tot slot zijn er parketten die bijna nooit zaken voegen.

Uiteraard kan het gebruik van deze categorie in het kader van de statistieken verregaande gevolgen hebben op onder meer het aantal beslissingen (zoals bv. het aantal vorderingen, dagvaardigingen, klasseringen zonder gevolg) in verhouding tot het totaal aantal ingevoerde zaken. Zo tonen de cijfers onder meer aan dat parketten die zeer weinig zaken voegen verhoudingsgewijs veel meer vorderingen registreren.

Om die reden werd dan ook beslist een duidelijke definitie voor de categorie voegen uit te werken. Zo dient een voeging geregistreerd te worden *wanneer de magistraat beslist dat er tussen 1 of meerdere zaken betreffende 1 minderjarige een verband is dat van dien aard is dat de zaken gezamenlijk behandeld dienen te worden.*²⁸

Ondanks deze definitie zal een contextualisering van de cijfergegevens per parket vrijwel onvermijdelijk zijn, aangezien het niet in onze bevoegdheid ligt een welbepaalde manier van werken aan de parketten op te leggen. Indien bepaalde parketten er bv. van uitgaan dat er tussen bepaalde feiten per definitie een link bestaat,

²⁷ hetgeen door sommige parketten dan weer als een *ter beschikking aan de jeugdrechter* geregistreerd wordt.

²⁸ Deze definitie sluit het samenvoegen van zaken op het niveau van de familie uit. Hiervoor zal een administratieve categorie voorzien worden.

omdat ze éénzelfde minderjarige betreffen, dan zullen deze parketten meer dan het gemiddeld aantal voegingen registreren.²⁹

3) Tot slot blijkt uit de cijfergegevens en de discussies die in de werkgroep gevoerd werden dat ook de categorieën *klasseren zonder gevolg* en de bijhorende motieven zeer verschillend geïnterpreteerd en gebruikt worden. Zo zijn er parketten die telkenmale een klassering zonder gevolg registreren wanneer er geen verder *gerechtelijk* gevolg aan de zaak gegeven wordt, terwijl andere parketten deze categorie enkel gebruiken wanneer beslist wordt om *geen enkel gevolg* aan de zaak te geven. Zo tonen de cijfers onder meer aan dat er parketten zijn die een doorverwijzing naar de vrijwillige hulpverlening enkel registreren als een doorverwijzing naar de vrijwillige hulpverlening, terwijl andere parketten dit tevens als een klassering zonder gevolg registreren. Zo ook zijn er parketten die systematisch een klassering zonder gevolg na een alternatieve maatregel invoeren wanneer de magistraat beslist niet verder te vervolgen, terwijl andere parketten dit niet doen.³⁰

Deze enkele voorbeelden maken hopelijk voldoende duidelijk dat de huidige gegevens inzake de klasseringen zonder gevolg absoluut niet betrouwbaar en voor interpretatie vatbaar zijn. Omwille van de zeer verschillende praktijken terzake werd in samenspraak met de werkgroep een aantal zeer precieze regels uitgewerkt, die in alle parketten uniform dienen toegepast te worden.

D. Codes die onduidelijk of overlappend zijn

Zoals hoger reeds aangehaald, werden regelmatig op vraag van lokale parketten codes aan de applicatie toegevoegd. Dit heeft onder meer tot gevolg dat er heel wat codes *onduidelijk en/of overlappend* zijn. Dit probleem doet zich onder meer voor met betrekking tot de alternatieve maatregelen³¹ en de motieven voor een klassering zonder gevolg.³²

Om die reden werden dan ook uniforme codelijsten uitgewerkt. Zo zullen voor wat de alternatieve maatregelen betreft de codes beperkt worden tot de volgende 3: gemeenschapsdienst, bemiddeling en leerproject.³³ Ook de lijst van motieven voor een

²⁹ Voor het uitvoeren van analyses op het niveau van de individuen stelt deze categorie uiteraard minder problemen.

³⁰ In dit kader stelt zich tevens een ander probleem. Indien een magistraat beslist om een zaak na een alternatieve maatregel te seponeren, dan wordt als motief zeer vaak *pretoriaanse probatie of strafbemiddeling* gebruikt. In de eerste plaats zijn deze motieven niet correct. Voor minderjarigen zou het motief *alternatieve maatregel* beter zijn. Echter, voor een sepot na een *niet-geslaagde* alternatieve maatregel volstaat dit motief niet. Het geeft immers niet aan waarom de magistraat beslist om de zaak toch te seponeren. In dit geval dient een ander motief uit de lijst gekozen te worden. Dezelfde gelijkaardige redenering gaat ook op voor een klassering zonder gevolg na een vordering. Het motief *na vordering* volstaat hier niet.

³¹ Enkele van de codes terzake zijn: strafbemiddeling, herstelbemiddeling, herstelbemiddeling (pos), herstelbemiddeling (neg), alternatieve maatregelen (drugs), drugslessen, alternatieve maatregel, alternatieve maatregel (pos), alternatieve maatregel (neg), alternatieve maatregel (verkeer), alternatieve maatregel (dienstverlening),...

³² Met betrekking tot de motieven voor een klassering zonder gevolg wordt dezelfde lijst gebruikt als voor de volwassenen (Bijlage 1 van de omzendbrief COL 12/1998). Een aantal codes zijn echter niet toepasbaar voor minderjarigen (zoals bv. strafbemiddeling en amnestie). Tevens werden op vraag van lokale (jeugd)parketten codes aan de lijst toegevoegd waaronder: geen gevaar (waarmee dan geen gevaarssituatie bedoeld wordt in het kader van een POS), na vordering, maatschappelijk onderzoek en herinnering aan de wet.

³³ Aanvullend wordt de registratie voorzien van: type leerproject, aard van de dienstverlening, datum waarop de maatregel aanvaard en uitgevoerd werd en - voor wat de herstelbemiddeling betreft - datum waarop een akkoord bereikt werd en reden van mislukking. Tot op heden is het onmogelijk deze

klassering zonder gevolg werd verbeterd en aangepast (aan jeugdzaken), hetgeen ook de toevoeging van ontbrekende codes impliceert.

Conclusie

Al wie gehoopt had op basis van het artikel - aan de hand van enkele cijfergegevens - een beeld te krijgen van de werking van het gerechtelijk apparaat ten aanzien van delinquente jongeren of jongeren die in een problematische opvoedingssituatie verkeren, komt van een kale reis terug. Dit artikel had voornamelijk tot doel aan te tonen dat op deze vraag – *voorlopig althans* - nog geen bevredigend antwoord gegeven kan worden. Voor wat de parketgegevens betreft mogen we in 2005 de eerste (betrouwbare) cijfergegevens verwachten. Deze gegevens bevatten trouwens heel wat interessant materiaal voor verder wetenschappelijk onderzoek. De griffiegegevens zullen dan (even) later volgen.

informatie te registreren. Op te merken valt dat in het kader van de hervorming van de wet op de jeugbescherming in de toekomst enkel nog (herstel)bemiddeling op het niveau van het parket mogelijk zal zijn.