

DE TOEPASSING VAN DE GEMEENSCHAPSDIENST DOOR DE BELGISCHE JEUGDRECHTBANKEN¹

Hilde Geudens en Lode Walgrave²

1. Herstelrecht als een alternatief paradigma voor het jeugd(sanctie)recht

1.1. Alle geïndustrialiseerde staten hebben een eigen gerechtelijk systeem ontwikkeld voor de reactie op delicten door jongeren. Het belangrijkste maar ook meest problematische kenmerk ervan is de combinatie van welzijns- en (her)opvoedingsoogmerken met een gerechtelijk systeem.³ Het welzijnsmodel beoogt hulpverlening en opvoeding van de jonge dader, maar verwaarloost de essentiële rechtswaarborgen, zoals het recht op een correct proces en het proportionaliteitsbeginsel, het is onduidelijk over de grenzen van de maatschappelijke tolerantie en het heeft weinig oog voor de rechten van slachtoffers. Het strafrechtmodel stelt duidelijke rechtsregels, maar heeft tal van negatieve neveneffecten, waaronder de bedreiging voor de sociale toekomst van de dader. Ook hier zijn de rechten van de slachtoffers ondergeschikt aan de strafprocedure. De poging tot combinatie van beide ratios in één enkel systeem van jeugdrecht heeft geleid tot een combinatie van beide nadelen. De individualisering van de interventie bedreigt de rechtswaarborgen en de gerechtelijke context van de sancties ondergraaft hun pedagogische waarde: *'The child receives the worst of both worlds: he gets neither the protections accorded to adults nor the solicitous care ... postulated for children.'*⁴

Sommigen pleiten daarom voor de terugkeer naar een strafrechtelijk systeem voor jongeren. De rechtswaarborgen zouden daardoor beter gerespecteerd worden⁵ en het zou beter beantwoorden aan het actuele beeld over de mondigheid van jongeren, wat ook meer rechten én verantwoordelijkheden moet insluiten.⁶ Deze stap levert de

1. Onderzoek, uitgevoerd met de steun van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek.
2. Onderzoeker en gewoon hoogleraar, Onderzoeksgroep Jeugdcriminologie, K.U.Leuven.
3. Zie daarvoor bv. DECOCK, G. en VANSTEENKISTE, Ph. (eds.), *Naar een Jeugdsanctierecht*, Gent, Myn Breesch, 1995; het bijzonder nummer over Juvenile Justice System van de *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1994, 4, 2, met titels als 'Youth Justice, Crisis or Opportunity' (TUTT, N.), 'American Juvenile Justice, Method and Madness' (KLEIN, M.), 'The Juvenile Court, an Endangered Species' (DOEK, J.), 'In Search of an Alternative to the Judicial Response to Juvenile Crime' (WALGRAVE, L.), 'Will the Juvenile Justice System Survive?' (JUNGER-TAS, J.); FELD, B., *Criminalizing the American Juvenile Court*, in TONRY, M. (ed.), *Crime and Justice: a Review of Research*, Vol. 17, Univ. of Chicago Press, 1993, 197-280.
4. Supreme Court in *Kent vs. U.S.*, quoted in FELD, B., *o.c.*, p. 198.
5. FELD, *o.c.*; HIRSCHI, T. and GOTTFREDSON, M., *Rethinking the juvenile justice system*, in BOOTH, T. (ed.), *Juvenile Justice in the new Europe*, Sheffield, Social Services Monographs, 1991, 46-65.
6. BALLEET, D., *De minderjarige en het strafrecht: een poging tot verheldering van zijn strafrechtelijke positie*, in ELIAERTS, C. e.a. (eds.), *Van Jeugdbeschermingsrecht naar Jeugdrecht?*, Tekstbundel van het internationaal congres aan de R.U.Gent, 1990, 149-203; DECOCK, G., 'Jong, niet gek, wel straf', *Panopticon*, 1994, 1, 9-24.

jongeren echter opnieuw over aan een systeem dat erg bekritiseerbaar is. Het strafrecht heeft een negatieve maatschappelijke impact en, ondanks het gewijzigde *discours* erover, kan het geen positieve resocialiserende resultaten laten zien.⁷ Ook de pleidooien voor een 'bijzonder' strafrecht voor jongeren dreigen in de praktijk af te glijden naar het repressieve karakter van het gewone strafrecht, zeker in een tijd waarin de algemene tolerantie afneemt en het autoritaire denken toeneemt.

De discussie over de systemen van jeugd(beschermings/straf)recht blijft dus vastzitten in een wisselende balans tussen een strafrechtelijk model, enerzijds, en het hulpverleningsmodel, anderzijds. De voortdurende zoektocht naar een bevredigende uitweg uit dit dilemma heeft in het recente verleden aanleiding gegeven tot tal van internationale richtlijnen, aanpassingsvoorstellen en experimenten. De experimenten met dader/slachtofferbemiddeling en met gemeenschapsdienst lijken daarbij het meeste beloftevol en aanleiding te geven tot een groeiend vertrouwen. Wat eerst beschouwd werd als een reeks technieken, bestemd om de rechten van de slachtoffers beter te laten gelden of om het systeem te ontlasten, is thans aan het uitgroeien tot een wetenschappelijke theorie en tot een beweging die streeft naar de vervanging van de traditionele gerechtelijke benaderingen door een andere aanpak, het herstelrecht.

1.2. In de opvattingen van het herstelrecht moet het belangrijkste doel van de gerechtelijke ingreep op een delict er niet in bestaan de daad te bestraffen, noch de dader herop te voeden of te behandelen, maar wel de compensatie of het herstel van de aangerichte schade mogelijk te maken of te bevorderen.⁸ Volgens deze ethisch-juridische tendens zijn de dader/slachtofferbemiddeling en de gemeenschapsdienst de complementaire basismodellen in een herstelrechtelijk systeem van gerechtelijke interventie. Hun gemeenschappelijke kenmerken zijn (1) de definitie van het mis-

7. Zie bv. WALGRAVE, L., 'La repénalisation de la délinquance juvénile: une fuite en avant', *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1985, 4, 603-623; TRÉPANIÉ, J., 'Principes et objectifs guidant le choix des mesures prises en vertu de la loi sur les jeunes contrevenants', *Revue du Barreau*, 1989, 4, 559-605 en vele anderen.

8. See e.g. BARNETT, R., 'Restitution: a new paradigm of criminal justice', in BARNETT, R. and HAGEL, J. (eds.), *Assessing the criminal*, Cambridge, Ballinger, 1977, 349-384; WRIGHT, M., *Justice for victims and offenders: a restorative approach to crime*, Keynes, Open University Press, 1991; GALAWAY, B. and HUDSON, J., 'Towards restorative justice', in GALAWAY, B. and HUDSON, J. (eds.), *Criminal justice, restitution and reconciliation*, Monsey, Willow tree Press, 1990, 1-3; MESSMER, H. and OTTO, H.U. (eds.), *Restorative Justice on trial*, Dordrecht/Boston, Kluwer academic publishers, 1992; WALGRAVE, L., 'Herstelrecht: een derde weg in het gerechtelijk antwoord op jeugddelinquentie?', *Panopticon*, 1992, 13, 1, 24-42; WALGRAVE, L., 'Beyond rehabilitation. In search of a constructive alternative in the judicial response to juvenile crime', *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1994, 2, 57-75; WALGRAVE, L., 'Restorative Justice for Juveniles: Just a Technique or a Fully-fledged Alternative?', *The Howard Journal of Criminal Justice*, 1995, 34, 3, 228-249; BAZEMORE, G. and UMBREIT, M., 'Rethinking the Sanctioning Function in Juvenile Court: Retributive or Restorative Responses to Youth Crime', *Crime and Delinquency*, 1995, 41, 3, 296-316; WEITEKAMP, E., 'From 'instant' justice till restorative justice: in search of new avenues in judicial dealing with crime', in FILNAUT, C. e.a. (eds.), *Changes in Society, Crime and Criminal Justice in Europe*, Antwerpen/Den Haag, Kluwer Rechtswetenschappen/Kluwer Law International, 1995, Vol. I, 285-305.

drijf in termen van schade aan (concrete en maatschappelijke) slachtoffers, (2) de oriëntatie naar herstel, (3) de actieve en directe betrokkenheid van de dader in het herstel en (4) het gerechtelijk kader dat borg staat voor de rechten van alle betrokken partijen.

Zo ontstaat een derde visie op de mogelijke interventies ten aanzien van een delict: naast het strafrechtelijke model (*the retributive justice*) en het opvoedings- of beschermingsmodel (*the rehabilitative justice*), wordt een herstelrechtelijk model zichtbaar (*the restorative justice*), waarvan de essentiële kenmerken in de tabel worden gepresenteerd.⁹

	Strafrecht	Beschermingsrecht	Herstelrecht
Referentie	Misdrijf	Persoon van dader	Schade
Middel	Leedtoevoeging	(Her)opvoeding	Herstelverplichting
Doel	Openbare orde	Aangepast persoon	Opheffing schade
Positie slachtoffer	Secundair	Secundair	Centraal
Evaluatiecriteria	Rechtvaardigheid	Aangepast gedrag	Tevredenheid betrokkenen
Maatschappijtype	Machtsstaat	Verzorgingsstaat	Responsabiliserende staat

Steeds meer empirische, theoretische en ethische literatuur onderstreept dat herstelrecht een volwaardig alternatief kan worden, als uitweg uit de bestraffings/beschermingsimpasse. Naarmate systematisch empirisch onderzoek beschikbaar wordt, worden de positieve mogelijkheden van de bemiddeling en de gemeenschapsdienst duidelijker. Ten gevolge daarvan wordt de toepassing ervan uitgebreid tot meer ernstige delictvormen.

De ambitie om het herstelrecht als een volwaardig alternatief te presenteren roept vragen op over de reikwijdte van het systeem, de impact op de openbare veiligheid, de rechtswaarborgen voor de betrokkenen, de mogelijkheden tot het reduceren of wegwerken van de psycho-sociale noden van slachtoffers en daders, de omvang en de spreiding van de maatschappelijke kost. Rekening houdend met de bestaande kritieken op de systemen van jeugdbescherming of jeugdstrafrecht, betekent dit dat het herstelrecht alleszins een verbetering van de rechtspositie voor daders en slachtoffers moet inhouden, zonder dat daar een verzwakking uit voortvloeit ten aanzien van de overige criteria, vnl. inzake de kansen op hulpverlening.

2. Gemeenschapsdienst als een herstelrechtelijke sanctie

2.1. In de discussie over het herstelrecht als volwaardig alternatief neemt de gemeenschapsdienst, méér dan de dader/slachtofferbemiddeling, een centrale plaats in.

9. Deze tabel wordt meer toegelicht in WALGRAVE, o.c., 1994 en 1995.

In de dader/slachtofferbemiddeling ligt de herstellende ingreep voor de hand. Mocht de publieke tussenkomst zich echter beperken tot het (laten) organiseren en controleren van deze bemiddeling, dan zou men uiteindelijk uitkomen op een vorm van burgerrechtelijke afdoening van een delict. Maar in een misdrijf zijn drie partijen betrokken: het slachtoffer, de dader en de 'samenleving', waarvan de rechtsorde de (soms betwiste) uitdrukking is.¹⁰ Daarom kan het strafrecht ook, in tegenstelling tot het civiele recht, proactief optreden. Ook de samenleving is slachtoffer van het delict. De concrete schade is voorlopig moeilijk te concretiseren, maar laten we het voorlopig houden bij '*loss of public safety, damage tot community values and disruption*'.¹¹ De samenleving kan daarvoor een compensatie eisen door het opleggen van een (goedmakende) dienst aan de gemeenschap. Hier ligt de sleutelfunctie van de gemeenschapsdienst in het herstelrechtelijk perspectief.

De optie om de gemeenschapsdienst in het herstelrechtelijk kader te plaatsen, is moeilijker dan met de bemiddeling het geval is. Het gaat hier immers niet meer om een onderhandelde wederdienst of compensatie, maar om een opgelegde sanctie. De aard en de ernst van de 'schade aan de gemeenschap' zijn moeilijker te bepalen dan aan een concreet slachtoffer. De relatie tussen die schade en de herstellende reactie is minder rechtstreeks dan in een bemiddeling, maar is vooral symbolisch. De gerechtelijke procedures om een gemeenschapsdienst te bepalen en op te leggen lijken dus ook nog veel delicateser.

De presentatie van het herstelrecht als een volwaardig alternatief voor het strafrecht of beschermingsrecht ten aanzien van misdrijven (door jongeren) staat of valt dus met de mogelijkheid om ook de gemeenschapsdienst als een herstelrechtelijke sanctie te kunnen integreren. Het is immers de enige mogelijkheid om ook de maatschappij te betrekken in de herstelrechtelijke afhandeling van misdrijven en om te voorkomen dat herstelrecht zou worden gerecupereerd in de bestaande rechtssystemen, als een techniek voorbehouden voor minder ernstige delicten.

2.2. Gemeenschapsdienst wordt bepaald als '*onbetaalde arbeid ten gunste van een openbare of privé-instelling, bedoeld als goedmaking voor een delict, aan de dader opgelegd door een gerechtelijke instantie*'. In het herstelrechtelijk perspectief zouden de aard en de intensiteit van deze opgelegde gemeenschapsdienst moeten in verband staan met de aard en de ernst van de veroorzaakte schade aan de samenleving. In de praktijk is dit zeer zeker niet steeds het geval. Heel wat experimenten met gemeenschapsdienst worden uitgevoerd in een rehabilitatieve context (met heropvoedende doelstellingen) en soms ook in een retributieve context (om aan de dader een leed op te leggen). Ten gevolge daarvan verschillen ze onderling sterk inzake hun doelstellingen, basisfilosofie, begeleidingsmethodieken, wettelijke status

10. In heel wat kritische literatuur wordt de algemeenheid van de heersende rechtsorde betwist, maar we verwijzen hier enkel naar principe, niet naar de mate waarin dat ook werkelijke wordt gerealiseerd.

11. VAN NESS, D., 'Restorative Justice', in GALAWAY, B. and HUDSON, J. (eds.), *Criminal Justice, Restitution and Reconciliation*, Monsey, Willow Tree Press, 1990, 7-14.

en reikwijdte.¹² Daardoor dreigt het concept van de gemeenschapsdienst te verworpen tot een lege huls die kan worden ingevuld al naar gelang de voorkeur van degene die ermee werkt.

Globaal genomen blijven vier grote probleemdomeneinen bestaan.

1. Gemeenschapsdienst als herstelsanctie vereist andere rechtsregels dan wanneer hij wordt opgelegd als pedagogische maatregel. Het accentueren van het sanctionerende aspect in de opgelegde taak, brengt de problemen inzake proceswaarborgen, proportionaliteit en andere rechtswaarborgen weer uitdrukkelijker op de voorgrond. In de praktijk bestaat daarover veel verwarring, zodat de rechtswaarborgen onzorgvuldig worden gerespecteerd.

2. Adequate toepassing van gemeenschapsdienst vergt een aangepast institutioneel en organisationeel kader. Het rehabilitatieve kader, waarin de meeste experimenten thans moeten plaatsvinden, leidt tot verwarring en onrealistische verwachtingen; de methodiek van controle en begeleiding bij de taakuitvoering moet nog worden ontwikkeld; de keuze van de inhoud van de taken vergt bijzondere aandacht.

3. De reikwijdte van gemeenschapsdienst in onvoldoende onderzocht. Voor de enen is deze sanctie of maatregel enkel van toepassing op lichte delicten, waardoor het gevaar voor 'net-widening' zeer manifest wordt.¹³ Anderen halen empirische en principiële argumenten aan om ook daders van ernstige delicten een gemeenschapsdienst op te leggen.¹⁴

4. Het effect op de daders is onduidelijk. De verrichte evaluatie-onderzoeken vertonen, bij gebrek aan klare meetcriteria, aan geschikte controlegroepen en/of aan nauwkeurige procesanalyses, teveel leemten om daarover betrouwbare uitspraken te kunnen doen.¹⁵

3. Het onderzoeksofzet

Het hier gerapporteerde onderzoek is een eerste luik van een breder ofzet en onderzoek in welke mate de praktijk met de oplegging van gemeenschapsdienst in het kader van de Belgische Jeugdbescherming beantwoordt aan het theoretisch concept

12. Zie bv. VAN DER LAAN, P., *Experimenten met alternatieve sancties voor minderjarigen*, Arnhem, Gouda Quint, 1991; DUNKEL, F. and ZERMATTEN, J. (eds.), *Nouvelles tendances dans le droit pénal des mineurs. Médiation, travail au profit de la communauté, traitement intermédiaire*, Freiburg, Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut, Vol. 42, 1990; VERHELLEN, E., ELIAERTS, C. en CAPPELAERE, G., *Alternatieve sanctionering van jongeren*, R.U.Gent, Studie- en documentatiecentrum voor rechten van kinderen, Cahier 5, 1987.

13. DÜNKEL, F., *o.c.*

14. WALGRAVE, *o.c.*, 1994 en 1995; WEITEKAMP, E., *o.c.*

15. CORNEJO, J., *Le problème de l'efficacité et de l'évaluation des interventions de prévention de la délinquance*, Louvain-la-Neuve, Ecole de criminologie, Cahiers de criminologie en de pathologie sociale, 1981; SECHREST, J. and ROSENBLATT, A., 'Research methods', in QUAY, H. (ed.), *Handbook of Juvenile Delinquency*, New York, Wiley, 1987, 417-450; BASTA, J. and DAVIDSON, W., 'Treatment of juvenile offenders: study outcomes since 1980', *Behavioral sciences and the law*, 1988, 6, 355-384.

inzake herstelrecht.¹⁶ Het tweede deel zal pogen de effecten van de gemeenschapsdienst op de jonge daders te meten en te vergelijken met de effecten van een gewone maatregel.¹⁷

3.1. De belangrijkste vragen waarop hier een antwoord wordt gezocht zijn (1) voor welke jongeren de gemeenschapsdienst wordt toegepast (het gelijkheidsbeginsel); (2) of de gemeenschapsdienst beperkt blijft tot relatief milde delinquentie, dan wel of ook ernstige delinquentie er het voorwerp van uitmaakt (eventuele net-widening); (3) of de gemeenschapsdienst wordt opgelegd na een volwaardige procedure (het recht op een correct proces); (4) of de duur van de opgelegde dienst in verhouding staat tot de ernst van het delict (de proportionaliteit).

3.2. Aan het empirische onderzoeksgedeelte ging een uitgebreide literatuurstudie vooraf. In totaal werden 28 publicaties onderzocht waarin verslag wordt gedaan van gerechtelijke toepassingen van gemeenschapsdienst in 6 Europese landen, in Canada, de Verenigde Staten en Nieuw Zeeland. In 5 publicaties ging het daarbij om toepassingen bij jong volwassenen.¹⁸ Bijna alle projecten worden in de eerste plaats uitgevoerd met (her)opvoedende motieven. Daarvan zijn er 11 die ook de idee van herstel vermelden, zonder dat dit verder wordt gespecificeerd en 8 referenties die ook punitieve doelen aangeven.

Slechts enkele publicaties hebben aandacht voor de problemen inzake de rechtswaarborgen van degenen die een gemeenschapsdienst opgelegd krijgen. Meestal wordt de dienst opgelegd door de rechtbank, al gebeurt dat soms in de voorbereidende fase (zoals in België). In landen als Duitsland, Nederland of België kan ook het parket een gemeenschapsdienst opleggen. De rechten van de verdediging worden niet beschreven en van enig onderzoek naar de proportionaliteit van de gemeenschapsdienst met de in aanmerking genomen delicten is helemaal geen sprake. Het lijkt alsof het dominerende rehabilitatieve klimaat waarin deze sanctie wordt toegepast een soort vrijbrief vormt om de rechtswaarborgen te verwaarlozen. Het toont nogmaals het belang aan van het hier ondernomen onderzoek.

3.3. Het onderzoek is uitgevoerd op grond van dossierstudie. Een essentiële keuze moest gemaakt worden tussen een grondige studie van de toepassing van de gemeenschapsdienst, dan wel een vergelijkende studie van de toepassing ervan met deze van traditionele maatregelen. In het eerste geval zouden we enkel een groot bestand samenstellen van dossiers met een gemeenschapsdienst, in het tweede geval zouden we minder dergelijke dossiers analyseren, maar ook een vergelijkbaar aantal

16. Uitgevoerd als project van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk onderzoek. Rapportering in GEUDENS, H., *De toepassing van de gemeenschapsdienst in het kader van de Belgische Jeugdbescherming*, K.U.Leuven, Onderzoeksgroep Jeugdcriminologie, 1996.

17. Met de steun van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek en van het Onderzoeksfonds van de K.U.Leuven. Rapportering voorzien begin 1998.

18. Bibliografische referenties en bespreking in GEUDENS, H., *o.c.*, 24-62.

dossiers met traditionele maatregelen opzoeken. Wij hebben voor de eerste formule gekozen. Een systematisch onderzoek naar de toepassing van de gemeenschapsdienst is voorlopig nog niet gebeurd en moet daarom in een eerste fase zeer veel variabelen in rekening brengen. Het is daarom van het allergrootste belang om over een grote steekproef te beschikken.

Het materiaal is verzameld op basis van dossieranalyse waarin een gemeenschapsdienst werd opgelegd tussen 1 januari 1993 en 31 maart 1995. De registratie gebeurde volgens een vooraf gestructureerd formulier van 9 bladzijden, waarin informatie werd opgenomen over (1) gerechtelijk arrondissement; (2) persoonskenmerken; (3) delictkenmerken; (4) procedure; (5) kenmerken van de opgelegde gemeenschapsdienst; (6) begeleidende dienst.

De keuze van de gerechtelijke arrondissementen hing af van wetenschappelijke én pragmatische argumenten (beschikbare informatie over toepassingswijze; verwachtingen inzake populaties; omvang van arrondissement; bereikbaarheid van rechtbank). Er is geen reden om te veronderstellen dat de onderzochte dossiers sterk afwijken van de wijze waarop de andere Belgische Jeugdgerechten de gemeenschapsdienst toepassen.

In totaal werden 614 dossiers onderzocht. In 45 dossiers heeft het Brusselse parket een gemeenschapsdienst uitgesproken. De overige zijn jeugdrechtbankdossiers, verdeeld over Antwerpen (95), Brussel (87), Charleroi (94), Gent (25), Liège (193), Nivelles (49), Brugge, Dendermonde en Mechelen (voortaan 'andere' genoemd) (26). In 88 jeugdrechtbankdossiers werd de gemeenschapsdienst samen met een andere maatregel opgelegd. In 7 gevallen was de aanleiding tot de oplegging geen als misdrijf omschreven feit. Omwille van de vergelijkbaarheid werden deze 95 dossiers afzonderlijk behandeld. Dit artikel handelt dus hoofdzakelijk over 474 jeugdrechtbankdossiers én 45 parketdossiers. In vergelijking met de steekproeven die in de internationale literatuur worden gebruikt is dit een unieke verzameling.

Voor vergelijkingen van onze onderzoekspopulaties met de totale populatie van de jeugdrechtbanken zijn we aangewezen op materiaal dat elders is verschenen. Er is niet zoveel beschikbaar en nog minder vergelijkbaar. Van een aantal vaststellingen op grond van onze dossiers zal dus onduidelijk blijven in welke mate ze te maken hebben met de specificiteit van de toepassing van de gemeenschapsdienst, dan wel met procedures en populaties die eigen zijn aan de jeugdrechtbanken in het algemeen.

3.4. Nadat de kwantitatieve analyse van de dossierstudie was afgewerkt, werden in alle medewerkende arrondissementen ronde tafelgesprekken belegd, waarop de resultaten voor commentaar werden voorgelegd. Uitgenodigd waren daar de jeugdrechters, de parketmagistraten in jeugdzaken, de hoofdconsulent van de sociale dienst bij de jeugdrechtbank en vertegenwoordigers van de privé begeleidende diensten. De deelnemers kregen de voorlopige versie van het eindrapport en een korte afzonderlijke situering van hun eigen arrondissement in het gehele onderzoek. De deelname aan deze vergaderingen was zeer intens en constructief. Resultaten ervan worden op de relevante plaatsen vermeld.

4. Onderzoekresultaten

4.1. PERSOONSKENMERKEN, OF 'WIE KRIJGT EEN GEMEENSCHAPSDIENST OPGELEGD?'

De literatuur suggereert dat deze 'betere' sanctie vooral wordt opgelegd aan jongeren die sociaal beter gesitueerd zijn.¹⁹ Gemeenschapsdienst zou dus een soort van sociale discriminatie uitlokken. Onderzocht wordt of dit ook in de Belgische jeugdbescherming het geval is, d.w.z. of persoonskenmerken die niets met het delict op zich te maken hebben, zoals leeftijd, geslacht, sociale-economische status, ethnische afkomst, een invloed hebben op de kans om een gemeenschapsdienst opgelegd te krijgen. De Belgische wet op de Jeugdbescherming is zuiver beschermend (of heropvoedend) van aard. In principe moet men dus verwachten dat persoonskenmerken sterk doorwegen in het bepalen van de maatregel. Volgens het gelijkheidsbeginsel moeten in principe alle type jongeren eenzelfde kans of risico lopen ten aanzien van bepaalde types van maatregelen.

Eén op drie gemeenschapsdiensten wordt opgelegd aan een 17-jarige en 27% aan een 16-jarige.²⁰ De gemiddelde leeftijd is 16.3 jaar. In Gent vinden we de jongsten terug ($X=15.7$) en in Nivelles de oudsten ($X=16.7$).

Slechts in 4% van de gevallen wordt de gemeenschapsdienst opgelegd aan meisjes. Enkel in Antwerpen zijn er wat meer, nl. 9%.

In de onderzoekspopulatie is de vader bij 56% van de jongeren van Belgische nationaliteit, 23% is van Marokkaanse afkomst. We vinden de Marokkanen vooral terug in Brussel, waar ze 52% van het totaal uitmaken. In Gent, daarentegen, is er in onze populatie geen enkele jongere van vreemde afkomst.

Het beroepsonderwijs is veruit de meest voorkomende onderwijsrichting, met 42%.

Inzake gezinssituatie woont 66% in een volledig of hersamengesteld gezin, 3% woont in een instelling en de overigen in een onvolledig gezin. Gent heeft het hoogste aantal volledige gezinnen met 78% en Nivelles het laagste, met 55%.

Gent en Nivelles hebben opvallend méér middenklassegezinnen en Antwerpen méér laag sociale klassegezinnen dan de anderen.

Op het Brusselse parket is de gemiddelde leeftijd van de jongeren die een gemeenschapsdienst opgelegd krijgen 15,1 jaar. Voor het overige zijn er meer Belgen, wonen ze minder in volledige gezinnen, zijn ze van een lagere sociale stratificatie dan de jongeren voor de Brusselse Jeugdrechtbanken.

Een vergelijking met andere studies en bevolkingscijfers²¹ geeft geen aanduiding

19. VAN DER LAAN, P., o.c.; SCHNEIDER, A., 'Restitution and recidivism rates of juvenile offenders: results from four experimental studies', *Criminology*, 1986, 533-552; DOOP, A. and MCFARLANE, P., *The community service order for youthful offenders: perceptions and effects*, Univ. of Toronto, Centre for criminology, 1984.

20. In de populatiepercentages worden de cijfers na de komma weggelaten.

21. NIS; BEUKEN, M., DULIÈRE, I. et RAVIER, I., 'Etude monographique de 5468 jugements', *Journ. du Droit des Jeunes*, 1989, 4 & 5, 15-66; DULIÈRE-D'URSUL, I. en RAVIER, L., 'Sociographie des mineurs et de leurs familles pour lesquelles un jugement a été rendu au cours des années 1986 et 1987 par des tribunaux de la jeunesse de Belgique francophone', *Journ. du Droit des Jeunes*, 1991, 107, 15-72.

van een discriminatoire toepassing van de gemeenschapsdienst voor minderjarigen in België. Om het in rechtsprincipes uit te drukken: op grond van onze gegevens kunnen wij niet stellen dat het gelijkheidsbeginsel ten aanzien van de gemeenschapsdienst niet zou worden gerespecteerd. Gent (en in minder mate Nivelles) lijken een enigszins systematisch afwijkend beeld te vertonen met een jongere, volledig autochtone gemeenschapsdienstpopulatie, die méér uit een volledig gezin komt en die méér tot de middenklasse behoort. Volgens traditionele criteria dus, een 'gunstiger' profiel dan in de overige rechtbanken. Het is niet duidelijk of dit te maken heeft met een andere jeugdrechtbankpopulatie in het algemeen, dan wel met een specifiek selectief beleid ten aanzien van de gemeenschapsdienst. Gesprekken met de betrokken rechtbanken doen ons vermoeden dat de tweede hypothese de juiste is.

4.2. DELICTKENMERKEN, OF 'LEIDT GEMEENSCHAPSDIENST TOT NET WIDENING?'

Nagegaan wordt in welke mate de Belgische Jeugdgerechten de gemeenschapsdienst ook opleggen aan ernstige delinquenten en aan daders van ernstige delicten. Mocht blijken dat de gemeenschapsdienst vooral wordt toegepast op lichte (vermogens)delicten, wat in literatuurcommentaren wordt gesuggereerd²², dan zou het fenomeen van de 'net-widening' zichtbaar worden, wat ernstige vragen zou doen rijzen naar het zgn. 'alternatieve' dan wel 'additieve' karakter van de gemeenschapsdienst.

De bepaling van de ernstscore van een delict is niet eenvoudig. Na raadpleging van andere studies²³ en vergelijking met het in de dossiers beschikbare materiaal, werd geopteerd voor een eigen ernstevaluatieschaal. In een 80-tal dossiers werden de delictomschrijvingen nauwkeurig geregistreerd. Daaruit kwam een lijst van 48 verschillende delicten en delictomstandigheden voort, die werd voorgelegd aan een groep studenten in de criminologie. Hen werd gevraagd deze te scoren op een 7-puntenschaal. De resultaten daarvan bepaalden onze ernstscores.²⁴ Nieuwe delicten en -omstandigheden werden daar logisch ingepast.

Er werden twee ernstmaten opgesteld. (1) Het 'delinquentieprofiel' wordt opgesteld op grond van de totale reeks geregistreerde delicten, en verwijst naar de jonge-

22. ROWLEY, M., 'recidivism of juvenile offenders in an diversion restitution program', in GALAWAY, B. and HUDSON, J., *o.c.*, 217-225; DOOB and MCFARLANE, *o.c.*

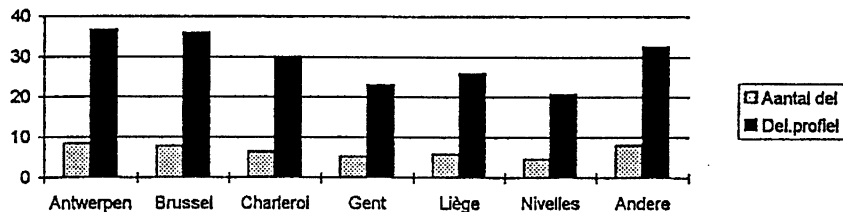
23. JUNGER-TAS, J., *Verborgene jeugddelinkwentie en gerechtelijke selectie: een onderzoek in een stadsmilieu*, Brussel, SCJM, 1976; BONERANDI, J.P. e.a., *Délits des jeunes et jugement social*, Paris, Fondation de la maison des sciences de l'homme, 1983; VAN DER LAAN, P., *Experimenteren met alternatieve sancties voor minderjarigen*, Arnhem, Gouda Quint, 1991; SELIN, Th. en WOLFGANG, M., *The measurement of delinquency*, London, John Wiley & Sons, 1964; LYNCH, J. and DANNER, M., 'Offence scaling: an alternative to scenario methodes', *J. Quant. Criminol.*, 1993, 3, 309-322.

24. In de rangordening van de 48 delicten lagen de volgende 7 delicten het dichtst bij de afgeronde cijfers: Niet in bezit van identiteitskaart (gemiddelde ernstscore 1.08); Spijbelen (2.25); Zonder rijbewijs met brommer rijden (3.08); Verkoop van softdrugs (4.08); Diefstal met braak of inklimming (5.04); Opzettelijke slagen en verwondingen met arbeidsongeschiktheid tot gevolg (6.08); Verkrachting (6.79).

re als persoon, wat in de persoonsgerichte benadering van de jeugdbescherming het belangrijkste is. (2) Indien vroeger reeds maatregelen werden opgelegd, verwijst de 'delictenscore', vastgesteld op grond van de nog niet gesanctioneerde delicten, naar de gerechtelijk 'nog openstaande schuld' wat in een meer juridisch bepaalde benadering zou moeten doorwegen.

4.2.1. Het delinquentieprofiel

Figuur 1: Gemiddelde frequentie en 'delinquentieprofiel' van de onderzochte populaties, per jeugdrechtbank



Deze diagrammen geven twee maten weer: (1) De totale hoeveelheid geregistreerde delicten in het dossier ('totale frequentie') en (2) een ernstscore, berekend door combinatie van frequentie met ernst, vastgesteld volgens de hogerbeschreven procedure ('delinquentieprofiel').

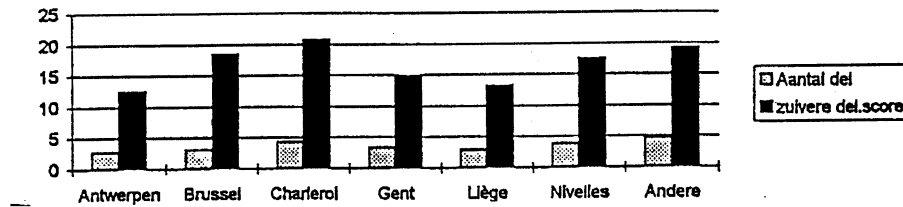
Van een jongere die door de jeugdrechter een gemeenschapsdienst opgelegd krijgt, zijn gemiddeld 6,5 delicten geregistreerd. Het gemiddelde van Nivelles ligt met 4,5 delict veruit het laagste. Antwerpen en de groep 'andere' kenmerken zich met hoge aantallen, resp. 8,4 en 7,9. Deze hoge gemiddelde waarden zijn deels te wijten aan enkele extreme waarnemingen. Zo heeft een jongere in Antwerpen 67 geregistreerde misdrijven op zijn actief.

Het gemiddelde delinquentieprofiel is 29,5, wat gelijk staat met bijvoorbeeld een reeks van 2 bromfietsdiefstallen, 2 diefstallen van etenswaren, 1 fietsdiefstal, 1 inbraak in een auto en verboden wapendracht of een reeks van 4 diefstallen met braak en verkoop van hard drugs. Nivelles kenmerkt zich door het laagste delinquentieprofiel, nl. 20,6. Aan het andere uiterste liggen Brussel en Antwerpen met een gemiddelde van resp. 35,9 en 36,6. Opnieuw trekken enkele extreme waarnemingen het gemiddelde scheef. Eén Antwerpse jongere heeft bijvoorbeeld een delinquentieprofiel van 249.²⁵

25. Deze score werd bereikt door 1 pv inzake vandalisme, 37 warenhuisdiefstallen, 3 diefstallen van brieven, 1 fietsdiefstal, 4 bromfietsdiefstallen, 1 verkeersovertreding, 4 diefstallen van geld uit handtas, 1 diefstal met braak, 3 inbraken in een woning en 1 aanranding van de eerbaarheid.

4.2.2. Het te sanctioneren delictenpakket

Figuur 2: Gemiddeld 'pakket' en 'delictenscore' van onderzochte populatie, per jeugdrechtbank



De twee maten in deze staafdiagrammen zijn (1) het pakket van de delicten die zijn gepleegd na een eventuele vroegere maatregel door de jeugdrechtbank ('pakket') en (2) de ernstscore van dit pakket (zuivere 'delictenscore').

In iets minder dan de helft wordt de gemeenschapsdienst opgelegd voor één delict. Het rekenkundig gemiddelde is 3.4 misdrijven. In Nivelles en 'andere' ligt dit gemiddelde opvallend hoger met resp. 4.3 en 4.7. Antwerpen en Liège liggen onder het gemiddelde.

De gemiddelde 'zuivere' delictenscore is 15.6. De verschillen tussen de jeugdrechtbanken zijn hier gelijkaardig als bij het aantal: Charleroi en 'andere' hebben een opvallend hoge score met resp. 20.7 en 19.2., Antwerpen en Liège kenmerken zich door de laagste scores. Wanneer de jongere reeds bij hen bekend is, lijken de Antwerpse en Luikse jeugdrechters dus sneller op recidive te reageren.

4.2.3. Het ernstigste delict

Uit het 'pakket' werd nogmaals het ernstigste delict geselecteerd. Daarvan is 61% een vermogensdelict of gaat het ermee gepaard. In 27% is fysieke agressie gemoeid. In Charleroi worden het meeste geweldsdelicten met een gemeenschapsdienst gesanctioneerd, in Liège het minste. In 71% van de dossiers is er sprake van materiële schade. In 1 op 5 delicten werden lichamelijke letsels toegebracht. De jongeren, berecht door de Brusselse jeugdrechtbank, brengen de meeste lichamelijke letsels toe. Daar vinden we ook de meest ernstige delicten terug.

4.2.4. Parketniveau

Op het Brusselse parket liggen alle indicatoren van delinquentie op een duidelijker lager niveau. Het gemiddeld aantal geregistreerde delicten is 1.9. Iets meer dan de helft van de delinquenten heeft een delinquentieprofiel onder 5. De 'zuivere' delictenscore ligt in 88% van de gevallen onder 5. In iets meer dan de helft van de dossiers betreft het ernstigste delict vandalisme. Fysieke agressie tegen personen komt slechts in 6% van de dossiers voor.

4.2.5. Recidivisten?

Een laatste aanduiding over de ernst van de 'gevallen' aan wie een gemeenschapsdienst wordt opgelegd gaat over het geregistreerde recidivisme na maatregelen. Indien gemeenschapsdienst wordt voorbehouden voor 'lichtere gevallen', dan wordt deze maatregel wellicht als een 'eerste kans' beschouwd, maar zal ze nog weinig worden opgelegd na andere maatregelen.

Op jeugdrechtbankniveau is de gemeenschapsdienst voor 3 op 4 jongeren de eerste maatregel. Nivelles scoort erg hoog met 93%. Iets meer dan 1 op 10 jongeren heeft vroeger reeds 1 maatregel gehad. In Antwerpen heeft 43% van de jongeren minstens 1 vroegere maatregel ondergaan, maar meestal reeds meer. In Brussel onderging 33% reeds een vroegere maatregel en 10% heeft reeds 3 of meer maatregelen achter de rug.

Globaal genomen valt op dat Nivelles en Gent in minder ernstige dossiers een gemeenschapsdienst opleggen. Het is niet duidelijk of dat te maken heeft met de globaal lagere ernst waarmee deze jeugdrechtbanken worden geconfronteerd, dan wel met een selectief beleid vanwege deze rechtbanken. Alleszins werd in de gesprekken in Gent uitdrukkelijk geopteerd voor een 'eerst kans'-visie op de gemeenschapsdienst. Brussel scoort over de hele lijn hoog. Hier krijgen ook daders van (een reeks) ernstige delicten een gemeenschapsdienst opgelegd. Antwerpen lijkt een wat eigen profiel te ontwikkelen. De globale delinquentiescore is hoog, maar het specifieke pakket waarop de gemeenschapsdienst wordt opgelegd lijkt eerder laag. Dat wijst op een 'interventionistisch' beleid in de jeugdrechtbank, waarbij de gemeenschapsdienst ook in moeilijke dossiers nog volop wordt gebruikt.

Het minste wat we kunnen besluiten is dat de Belgische jeugdgerichten de gemeenschapsdienst niet voorbehouden voor kleine, onbelangrijke delicten, maar er ook relatief ernstige delicten en delictencarrières mee aanpakken. Dit betekent dat we geen aanduidingen vinden voor systematisch 'net-widening' gebruik van de gemeenschapsdienst. Wel is dat effect vermoedelijk aanwezig in bepaalde arrondissementen én op parketniveau.

4.3. PROCEDURE, OF 'KRIJGEN DE JONGEREN CORRECTE PROCESWAARBORGEN?'

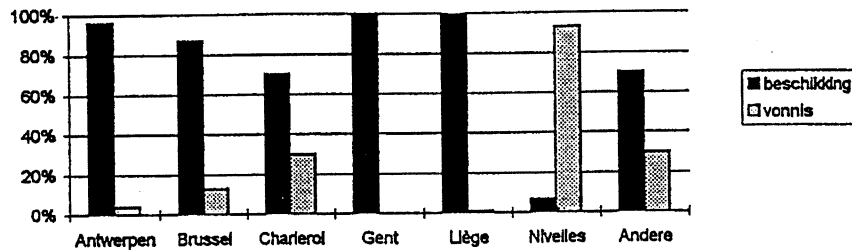
Het herstelrecht wordt naar voor geschoven als een alternatief voor het beschermings- of heropvoedingsrecht, onder meer omdat het een beter antwoord zou kunnen bieden op de kritieken ten aanzien van een aantal essentiële rechtsbeginselen, zoals proceswaarborgen of de proportionaliteit van de sanctie. Het is dus belangrijk te onderzoeken of dat in de praktijk ook het geval is. Worden de proceswaarborgen en de proportionaliteit van de sanctie beter gerespecteerd wanneer een gemeenschapsdienst wordt opgelegd dan bij een traditionele maatregel? Dit punt gaat over de proceswaarborgen. De proportionaliteit wordt behandeld nadat de kenmerken van de gemeenschapsdienst zelf zijn onderzocht.

4.3.1. Niveau van uitspraak

Wij noteerden in ons onderzoeksbestand 45 opleggingen van gemeenschapsdienst door het Brusselse parket. Voor zover ons bekend is dit het enige arrondissement dat deze praktijk op een relatief systematische wijze toepast.

Op de jeugdrechtbank wordt het overgrote deel van de gemeenschapsdiensten opgelegd bij wijze van beschikking, in de fase van het gerechtelijk onderzoek.

Figuur 3: Niveau van uitspraak van gemeenschapsdienst door de jeugdrechtbanken (percentages)



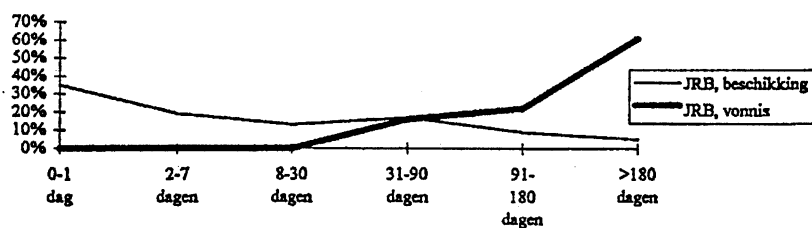
Slechts 12% werd uitgesproken met een vonnis, waarvan Nivelles (en in mindere mate Charleroi) het grootste deel voor hun rekening nemen. Dit druist in tegen de achterliggende bedoeling van de beschikkingen, die tot doel hebben een onderzoek naar de persoonlijkheid van de jongere te kunnen verrichten. Maar alleszins leidt de oplegging bij voorlopige maatregel tot een snellere reactie op het delict, zoals nu zal blijken.

4.3.2. Termijnen

We berekenden (1) de termijn tussen het plegen van het laatste delict en de oplegging van de gemeenschapsdienst door de jeugdrechtbank en (2) de termijn tussen deze uitspraak en het begin van de uitvoering van de maatregel.

Ruim de helft van de jonge delinquenten krijgt de maatregel binnen de maand. In Antwerpen is dit voor 88% van de jongeren het geval, in Brussel, Gent en Liège voor 3 op 5 jongeren. In Nivelles krijgt echter de helft pas na een half jaar de maatregel. Een mogelijke verklaring voor de lange termijnen in Nivelles is dat de gemeenschapsdienst daar met een vonnis wordt opgelegd. Het verband tussen duur van procedure en niveau van oplegging, blijkt uit figuur 4.

Figuur 4: Termijn tussen plegen delict en oplegging van de gemeenschapsdienst, uitgesproken bij vonnis of met een beschikking (percentages)



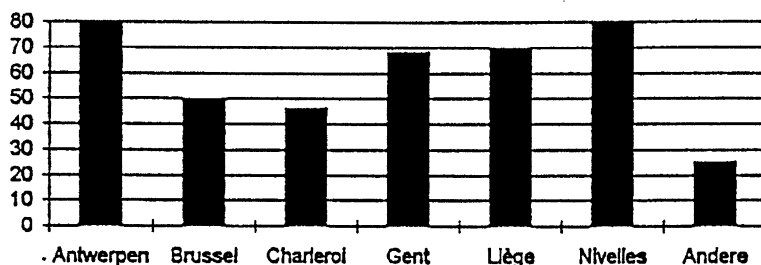
Het verband is echter niet absoluut. Een vonnis blijkt ook mogelijk na drie maanden en creatieve procedures zijn te bedenken om deze nog aan te zwengelen.²⁶

Daarenboven is de traagheid van Nivelles niet enkel te wijten aan procedurele orthodoxie. Ook na de uitspraak laat het begin van uitvoering van de gemeenschapsdienst in Nivelles erg lang op zich wachten. Daar ligt gemiddeld bijna een half jaar tussen uitspraak en begin van uitvoering. In de ander arrondissementen wordt in 1 op 3 gevallen binnen de maand na de uitspraak begonnen met de uitvoering van de gemeenschapsdienst. Ook hier blinkt Antwerpen uit met erg korte termijnen.

4.4. DE GEMEENSCHAPSDIENST ZELF

4.4.1. De duur van de gemeenschapsdienst

Figuur 5: Gemiddelde duur van de gemeenschapsdienst per rechtbank (in uren)



De gemiddelde duur van de gemeenschapsdienst op jeugdrechtbankniveau bedraagt 63 uur. Charleroi en Brussel liggen daar ver onder, met resp. 45.9 en 49.3 uur. Antwerpen en Nivelles liggen er ver boven met een gemiddelde van 80 uur. Enkele extreme waarnemingen trekken het gemiddelde enigszins omhoog; in Antwerpen werd bijvoorbeeld een gemeenschapsdienst van 400 uur opgelegd.

26. Door bv. het PV als een dagvaarding te laten gelden, zoals voorgesteld door Advocaat-generaal MAES in DECOCK, G. en VANSTEENKISTE, Ph. (eds.), *Naar een Jeugdsanctierecht*, Gent, Mys en Breesch, 1995, 105.

Ongeveer 1/3 van de gemeenschapsdiensten bedraagt tussen de 21 en 40 uur. Minder dan 20 uur komt nagenoeg niet voor. In Brussel, Charleroi en 'andere' duurt méér dan de helft maximum 40 uur, terwijl 73% van de gemeenschapsdiensten in Antwerpen 60 uur en meer bedraagt.

De verschillen in 'tarifiering' tussen de arrondissementen kunnen met meerdere factoren te maken hebben. We komen daar meteen op terug.

Op het Brusselse parket bedraagt bijna geen enkele gemeenschapsdienst meer dan 20 uur. De gemiddelde duur is 14,4 uur.

4.4.2. Proportionaliteit

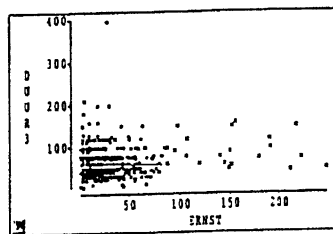
De proportionaliteit drukt de verhouding uit tussen 2 kwantitatieve grootheden, nl. de ernstscore van de in aanmerking genomen delicten en de duur van de opgelegde gemeenschapsdienst.

Voor de ernstmaat gaan we weer terug naar de twee oorspronkelijke opgestelde ernstscores.

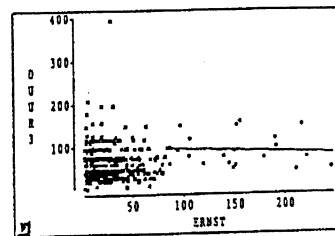
(1) Wanneer we het totale delinquentieprofiel in rekening brengen, dan vragen we ons af of de jeugdrechter in de bepaling van de duur van de maatregel rekening houdt met het totale 'delinquentieprofiel' van de jeugdige.

Om dat na te gaan berekenden we de *enkelvoudige lineaire regressie*²⁷ van de duur van de gemeenschapsdienst met het delinquentieprofiel. Het leverde een significant verband op ($p=0.0098 < 0.05$). Op het eerste zicht is er dus sprake van proportionaliteit. Maar wanneer we het delinquentieprofiel opsplitsen bij score 80, zoals getoond, in volgende twee grafieken, dan valt de significantie weg.

Figuur 6: Enkelvoudige lineaire regressies van de duur van de gemeenschapsdienst en het delinquentieprofiel kleiner dan 80 én groter dan 80



delinquentieprofiel < 80
 $F=0.4778$; $p=0.4898$; $Df=(1,431)$



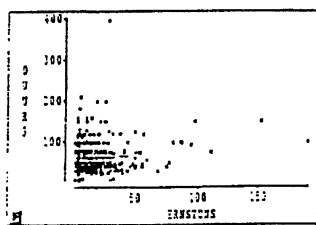
delinquentieprofiel > 80
 $F=0.2140$; $p=0.6489$; $Df=(1,19)$

27. De enkelvoudige lineaire regressie is een techniek om relaties tussen variabelen te ontdekken, een relatie die uitgedrukt wordt in de vorm van een functie $Y=a+bx$, waarbij de relatie tussen een verklaarde variabele Y bestudeerd wordt en een verklarende variabele x . Deze relatie kan dan gebruikt worden om een afhankelijke variabele te voorspellen op basis van een onafhankelijke variabele. Indien de grafiek van de enkelvoudige lineaire regressie een schuine lijn vertoont en de p -waarde kleiner is dan het significantieniveau van 0,05, is er sprake van een significant verband tussen onderzochte variabelen.

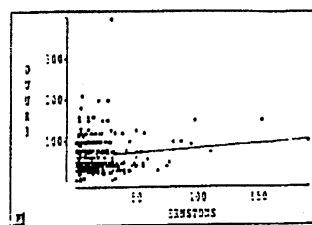
In de eerste grafiek wordt het delinquentieprofiel getoond tot ernstscore 80, in de tweede grafiek vanaf 80. Beide grafieken zijn horizontaal. De p-waarden zijn groter dan 0.05 wat aangeeft dat er geen significant verband is tussen de duur en het delinquentieprofiel onder 80 en boven 80. In de toebedeling van het aantal uren bestaat een breukpunt. Onder ernstscore 80 centreren de opgelegde diensten zich rond een bepaalde duur. Boven delinquentieprofiel 80 ook, maar rond een significant langere duur. De jeugdrechters maken dus blijkbaar een onderscheid tussen jongeren met een 'zwaar' verleden en jongeren met weinig delicten op hun actief, maar verder wordt weinig genuanceerd.

(2) Bekijken we nu de 'delictenscore', d.i. de ernstscore van het pakket van misdrijven dat de maatregel heeft uitgelokt en het verband met de duur van de gemeenschapsdienst. Hier ligt een belangrijke breuklijn op de ernstscore 48. Daaronder is de horizontale lijn niet significant ($p=0.6317 > 0.05$). Een delictenscore van minder dan 48 heeft dus geen verband met de duur van de gemeenschapsdienst. Jeugdrechters lijken de delinquentie daar puur als een persoonssymptoom te interpreteren.

Figuur 7: Enkelvoudige lineaire regressie van de duur van de gemeenschapsdienst en de 'zuivere' delictenscore, kleiner dan ernstscore 48 en groter dan ernstscore 48



'zuivere' score < 48
 $F=0.2301$; $p=0.6317$; $Df=(1,430)$



'zuivere' score > 48
 $F=8.1499$; $p=0.0095$; $Df=(1,21)$

De tweede grafiek, over de scores boven 48, levert wél een significante p-waarde op ($0.0095 < 0.05$). Wanneer de jeugdrechter met een zwaarder delictenpakket wordt geconfronteerd, lijkt hij dus wel degelijk een soort proportionaliteit te hanteren, naar analogie met het strafrecht.

Toch blijft de proportionaliteit van de gemeenschapsdienst tot de ernst van de delinquentie erg laag. De vraag blijft nog steeds waarvan de duur van de gemeenschapsdienst dan wel afhangt.

(3) Om op deze vraag een meer gefundeerd antwoord te vinden, berekenden wij een 'stepwise procedure'.²⁸

Daarbij werden volgende variabelen ingebracht, waarvan we vermoeden dat ze een rol zouden kunnen spelen bij de bepaling van de duur van de gemeenschapsdienst: arrondissement (Antwerpen, Brussel, Gent, Liège, Charleroi, Nivelles); leeftijd; ethnische afkomst van de vader (Belg, Marokkaan, andere); gezinssamenstelling (volledig, onvolledig, andere); delinquentieprofiel; 'zuivere' delictenscore; aantal maatregelen vóór de gemeenschapsdienst; termijn tussen plegen laatste delict en oplegging van de gemeenschapsdienst.

Tabel 1: de 'stepwise procedure' van de duur van de gemeenschapsdienst

variabelen	Prob>F	Parameter estimate
1. Antwerpen	0.0001	+ 32.72
2. Nivelles	0.0012	+ 31.42
3. leeftijd	0.0025	+ 6.31
4. Gent	0.0038	+ 25.92
5. volledig gezin	0.0687	+ 9.57
6. 'zuivere' delictenscore	0.1294	+ 0.21
7. delinquentenprofiel	0.1327	+ 0.12

R-square: 0.19956568 (19%)

Een R-square van 0.199 betekent dat deze variabelen 19.9% van de variantie in de duur van de gemeenschapsdienst verklaren. Dit is weinig en maakt duidelijk dat allerlei andere niet gemeten variabelen het grootste deel van de variantie verklaren.

De meest doorwegende variabele is het arrondissement Antwerpen. De *parameter estimate* + 32.72 betekent dat, wanneer alle andere variabelen constant zijn, de duur van de gemeenschapsdienst in Antwerpen 32.72 uren langer is dan voor de jongeren uit de andere jeugdrechtbanken. Als tweede variabele komt het arrondissement Nivelles. De *parameter estimate* duidt op een gemiddeld langere duur van 31.42 uren in Nivelles, wanneer alle andere variabelen constant zijn. De derde variabele is de leeftijd. De duur van de gemeenschapsdienst neemt gemiddelde met 6.31 uren toe naarmate de jongere 1 jaar ouder wordt. Vervolgens komt het arrondissement

28. De *stepwise procedure* zoekt stapsgewijze de onafhankelijke variabelen op die significant zijn voor de bepaling van een afhankelijke variabele. Zij doet dat één voor één, waarbij telkens het gewicht van de vorige reeds aangeduide variabelen opnieuw wordt berekend. Deze procedure wordt verdergezet tot er geen significante variabelen meer gevonden worden.

Gent. Voor dezelfde delicten en omstandigheden wordt in Gent gemiddeld 25.92 uur méér gemeenschapsdienst opgelegd. De vijfde variabele in de bepaling van de duur is de gezinssamenstelling. De gemeenschapsdienst is gemiddeld 9.57 uren langer bij jongeren die in een volledig gezin wonen dan de anderen (onvolledig gezin of 'elders'), wanneer alle andere variabelen constant zijn.

Pas dan komt de 'zuivere' delictenscore. De *parameter estimate* + 0.21 toont dat een verhoging van de score met 10 leidt tot een gemiddelde verlenging van de gemeenschapsdienst met 2.1 uur. Tenslotte komt op de zevende plaats het delinquentieprofiel, met een *parameter estimate* van + 0.12. Wanneer alle andere variabelen constant zijn, neemt de duur van de gemeenschapsdienst met 1.2 uur toe naarmate het delinquentieprofiel verhoogt met 10.

Erg opvallend is dat drie arrondissementen terug te vinden zijn in de zeven variabelen die significant doorwegen bij de duur van de gemeenschapsdienst. Hieruit blijkt nogmaals de grote disproportionaliteit tussen de verschillende jeugdrechtbanken. De berekeningen zijn per arrondissement gebeurd, maar vermoedelijk zouden we ook significante verschillen aantreffen tussen de individuele jeugdrechters.²⁹ Wij spreken ons niet uit over de vraag of de duur in deze arrondissementen te lang is of elders te kort, maar de systematische ongelijkheid op zich is in rechtstermen niet aanvaardbaar.

Het belang van de leeftijd is niet verwonderlijk vermits dat tijdens de gesprekken ook telkens als één van de belangrijkste factoren werd vermeld voor de bepaling van de duur. Daarnaast werd ook telkens de aandacht gevestigd op de noodzaak van ondersteuning door het gezin. Dat lijkt ertoe te leiden dat jongeren uit volledige gezinnen een langere gemeenschapsdienst krijgen.

De 'zuivere' delictenscore weegt meer door dan het delinquentieprofiel. Dit ligt ook in de lijn van de verwachtingen, vermits de lineaire regressie-analyse een zekere proportionaliteit opleverde tussen de duur van de maatregel en de 'zuivere' delictenscore, weliswaar enkel inzake de hoge ernstscores (>48). Dat toch ook nog het delinquentieprofiel meespeelt, geeft aan dat de jeugdrechters, ook nog rekening houden met de ernst van de totale delinquentiecarrière van de jongere.

(4) De algemene conclusie ligt voor de hand. Jeugdrechters houden weinig rekening met de verhouding tussen de ernst van de gepleegde delicten en de mate van vrijheidsberoving die via de gemeenschapsdienst wordt opgelegd. Enkel bij de zware delictenreeksen komt deze proportionaliteit enigszins naar voor. Wanneer we daar ook nog de onvolledige proceswaarborgen aan toevoegen (zie punt 2.2.3.), dreigt hier toch een vorm van willekeur. Het probleem is niet verbonden met de gemeenschapsdienst op zich. Het gebrek aan rechtswaarborgen heeft alles te maken met het persoonsgebonden beschermingsklimaat, dat in feite vrije hand laat aan persoonlijke interpretaties van de jeugdrechters.

29. Deze berekeningen zijn niet mogelijk, omdat we per individuele jeugdrechter over te weinig eenheden beschikken.

5. Besluit

In het kader van de Belgische jeugdbescherming raakt de toepassing van de gemeenschapsdienst goed geïntegreerd. De maatregel wordt veel toegepast, op alle types van jongeren en ook voor relatief ernstige delicten. Deze toenemende systematiek alleen al is een reden om het experimentele 'flou artistique' te verlaten en meer aandacht te gaan schenken aan de juridische context waarin dat gebeurt. Het theoretisch kader van het herstelrecht biedt ons hiervoor een goede referentie.

Globaal genomen heeft ons onderzoek zeker niet uitgewezen dat deze opgelegde taken een soort 'luxe' maatregel zouden zijn die tot sociale discriminatie of tot netwidening aanleiding zou geven. Maar het onderzoek stuit op andere ernstige problemen van juridische aard.

5.1. Het recht op een correct proces is zo goed als niet gerespecteerd, vermits de allergrootste hoeveelheid van de gemeenschapsdiensten wordt opgelegd als een beschikking, dus voor het proces als geheel is afgehandeld. Eenzelfde stelling geldt a fortiori voor de oplegging van de gemeenschapsdienst door het parket.³⁰ In de onderzoeksfase is het als misdrijf omschreven feit niet wettelijk vastgesteld en dient de jongere het vermoeden van onschuld te genieten. Een arrest van het Hof van Beroep te Brussel³¹ was voor de rechtbank van Nivelles aanleiding om de voorlopige maatregelen te vermijden en bij vonnis de maatregel uit te spreken.

In de ronde tafelgesprekken werden veel argumenten aangehaald om de bestaande praktijk te verrechtvaardigen (maar waarvoor sterke tegenargumenten gelden): 'in feite wordt de maatregel niet opgelegd, maar kan de jongere weigeren (wat in praktijk moeilijk is); het gaat niet om een sanctie, maar om een opvoedkundige maatregel (wat het fundamenteel recht op een correct proces niet wegneemt); de gemeenschapsdienst is een test voor de positieve ingesteldheid van de jongere en is dus een onderzoeksmaatregel (dan zou bij vonnis nadien nog de feitelijke maatregel moeten volgen, wat meestal niet het geval is); ...'.

De proceswaarborgen voor de jongeren blijven een ernstig probleem. Het is echter niet specifiek verbonden met de toepassing van de gemeenschapsdienst, maar wel met de vaagheid van de gehele rechtsprocedure in de Belgische Jeugdbescherming. Af te wachten valt in welke mate de nieuwe Wet van februari 1994, voornamelijk de bepalingen met betrekking tot de beperking van de duur van de onderzoeksfase, aanleiding zal zijn tot een verbetering van deze problematiek. In het eindrapport van de Nationale Commissie voor de Hervorming van de Wetgeving inzake Jeugdbescherming³² (de zgn. Commissie Cornelis) wordt voorgesteld de procedureregels nog te verstrakken en worden aan het parket mogelijkheden geboden die sterk met de huidige praktijk overeenkomen.

30. Zie bv. SCHELKENS, W., *De toepassing van de gemeenschapsdienst voor minderjarigen op parketniveau*, K.U.Leuven, Licentiaatsverhandeling Criminologie, 1995.

31. X, 'Appel Jeunesse Bruxelles - 25 janvier 1993', *Journal du Droit des Jeunes*, 1993, 33-34.

32. Aan de Commissies van Justitie van Kamer en Senaat voorgesteld op 12 maart 1996.

In een herstelrechtelijke benadering zijn de mogelijkheden voor een correcte procedurale regeling aanwezig. Immers, het voorbereidend onderzoek moet leiden tot de vaststelling van (1) de feiten, (2) de veroorzaakte (persoonlijke en maatschappelijke) schade en (3) de (mate van) verantwoordelijkheid voor de schade. Het gaat om drie elementen die in grotere mate extern controleerbaar zijn dan het element dat in het beschermingsrecht primeert, nl. 'het belang van het kind' of de opvoedkundige noden van de dader. Op grond daarvan kunnen de procedureregels, termijnen en verdediging beter worden vastgelegd.

5.2. De proportionaliteit gaat over de verhouding tussen twee kwantitatieve variabelen: de ingeschatte ernst van de normovertreding en de sanctie die daarop volgt. In ons jeugdbeschermingssysteem is de zorg daarvoor afwezig. Niet het delict, wel de persoonlijke noden van de dader worden in rekening gebracht. Dat leidt echter tot ongelijkheden in sanctiemaat, wat niet met ons rechtsgevoel strookt. Daar komt nog bij dat de proportionaliteit dan toch een rol lijkt te spelen vanaf een bepaalde ernstmaat, maar niet volgens een controleerbaar criterium, maar volgens individuele appreciaties door de jeugdrechters. Ook in het hogergenoemde 'rapport Cornelis' wordt het belang van een proportionaliteit ingeschat. Binnen de 'educatieve' sanctie die 'prestatie' wordt genoemd (en die in grote mate overeenkomt met de gemeenschapsdienst) wordt echter geen verdere gradatie in duur voorzien. Dat zou dus tot gevolg hebben dat het door ons aangegeven probleem zou blijven bestaan.

In een doorgedreven herstelrechtelijk perspectief moet een duidelijkere proportionaliteit inzake gemeenschapsdienst worden geconstrueerd. De constructie daarvan is mogelijk, omdat het herstelrecht in de eerste plaats retrospectief werkt. Het verwijst naar de te herstellen schade die reeds is aangebracht. De mate van sanctie kan dus worden afgewogen aan een beschikbare, controleerbare, vaststelbare maat. Het beschermingsrecht, daarentegen, is prospectief, refererend naar een doelstelling die nog moet gerealiseerd worden, een persoon die in de toekomst conform gedrag zal vertonen. Op het moment van de interventie is dus geen maatstaf beschikbaar om de proportionaliteit af te meten.³³

Ook in het strafrecht berust de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel op het retrospectieve karakter: de strafmaat wordt bepaald op grond van een delict dat reeds is gebeurd. Deze proportionaliteit is echter geen door de natuur gegeven maat. Er bestaat geen natuurlijke relatie tussen bijvoorbeeld een inbraak en een gevangenisstraf, of tussen een verkeersovertreding en een boete. Het zijn sociale conventies, gesteund op traditie en bekrachtigd in de strafwet, die binnen de geïndustrialiseerde wereld soms opmerkelijk verschillen. Ook in het gewone strafrecht mag de intrinsieke waarde van de proportionaliteit dus niet worden overschat. Voor gemeenschapsdienst in herstelrechtelijk perspectief bestaat nog geen traditie die sanctiematen heeft vergeleken, afgewogen en becommentarieerd in hun verhouding tot de schade door het delict. Dat vergt ervaring en onderzoek.

33. FELD, B., o.c.; VAN SLOUN, T., *De schuldvraag in het kinderstrafrecht*, Deventer/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint, 1988.

Herstelrechtelijke proportionaliteit wijkt echter sterk af van de strafrechtelijke proportionaliteit. Immers, het komt er nu niet op aan een 'just desert'³⁴ te bepalen op grond van een retributief verband tussen de moreel-juridische ernst van het delict en de mate van leedtoevoeging die het morele evenwicht zou herstellen. Hier moet een 'correct restoration' worden bepaald op grond van een verband tussen de ernst van de materiële, relationele en maatschappelijke schade door het delict, enerzijds, en de mate van herstellende inspanning die van de dader wordt geëist, anderzijds.

De constructie van de herstelrechtelijke proportionaliteit roept nog heel wat vragen op. Welke 'schade aan de samenleving' kan men in rekening brengen en hoe wordt de omvang ervan bepaald? Dat een delict ook aan de samenleving (openbare orde; maatschappelijk leven) schade berokkent, is onbetwistbaar.³⁵ Het is trouwens niet uitgesloten dat de maat 'schade aan de samenleving' volgens het herstelrecht uiteindelijk niet zover zal afwijken van de 'ernst van de normovertreding' volgens het thans geldende strafrecht.³⁶

Hoe zal de verantwoordelijkheid voor de aangebrachte schade worden aangemeten? In het strafrecht wordt verwezen naar de schuld, die aan de persoon van de dader wordt verweten. Het leidt tot een sanctioneringssysteem dat tot stigmatisering en sociale uitsluiting leidt. In het herstelrecht zal wellicht vooral op de aansprakelijkheid moeten worden gewezen, waarbij de persoonlijke schuldvraag niet wordt gesteld. De dader heeft, gewild of ongewild, verwijtbaar of niet, schade aangericht en hij is (gedeeltelijk) verantwoordelijk voor het herstel ervan. Het kan leiden tot een sanctioneringssysteem dat veel meer reïntegrerend is.³⁷

Hoe wordt de zwaarte van de gemeenschapsdienst gemeten? Wij verwezen nu enkel naar de duur ervan, maar nog andere criteria kunnen meegerekend worden, zoals de graad van onaangenaamheid van de taak of de geldwaarde van de gepresteerde arbeid.

Hoe moet de relatie tussen de ernst van de schade en de zwaarte van de gemeenschapsdienst worden vastgesteld? Daarover bestaat geen enkele traditie, zodat ook wij hebben vastgesteld dat de 'natte vinger' methode wordt gebruikt. Enkele systematische opbouw van ervaring, vergelijking en reflectie kunnen op termijn tot een redelijke oplossing van dit probleem aanleiding geven. Het resultaat kan niet leiden tot een strakke 'tarifiering' in herstelrechtelijke sancties. Het doel is correct herstel. De verplichting tot herstel moet, indien ze tot redelijke conflictregeling moet leiden, ook rekening houden met de draagkracht van de dader. De economische en sociale draagkracht kunnen daar deel van uit maken. Ook de leeftijd kan een element zijn. Gaan we dan toch weer naar individualisering, met alle risico's op arbitrair bepaalde

34. VON HIRSCH, A., *Doing Justice: the Choice of Punishments*, New York, Hill and Wang, 1976; FELD, o.c.

35. Van bepaalde thans gecriminaliseerde gedragingen kan daarover twijfel bestaan, maar het zou een reden kunnen zijn om ze te decriminaliseren.

36. Zie bv. WEITEKAMP, E., o.c.

37. BRAITHWAITE, J. en PETIT, Ph., *Not Just Deserts. A Republican Theory of Criminal Justice*, Oxford, Clarendon, 1989.

rechtsongelijkheid? Een zekere mate van individualisering is onvermijdelijk. In het herstelrecht wordt ze niet bepaald op grond van de zeer breed omschreven 'noden' van de jonge dader (zoals in de jeugdbescherming), wel op grond van veel beperkter te omschrijven draagkracht. Daarenboven zal de individualisering kunnen toegepast worden onder een proportioneel vastgelegde bovengrens.