

De politionele aanpak van minderjarigen in Vlaanderen

Een congruentie tussen de organisatorische aanpak en de beleidsmatige visie?

ABSTRACT

De politie kan een belangrijke stempel drukken op de ervaringen van minderjarigen die met hen in contact komen. Aan de hand van een empirisch onderzoek gaan we na of de Vlaamse lokale politiezones bijzondere aandacht besteden aan minderjarigen en hoe zij dit organisatorisch verankeren. We maken een onderscheid tussen specialistische en generalistische zones, waarbij we vervolgens nagaan vanuit welke visie de verschillende types zones met minderjarige daders werken. De resultaten tonen aan dat de meerderheid van de Vlaamse zones een gespecialiseerde dienst of functie heeft opgericht vanuit de overtuiging dat minderjarigen een aangepaste benadering moeten krijgen en niet behandeld kunnen worden zoals volwassenen. Deze diensten en functies hebben echter weinig beleidsmatige onderbouw, waardoor de benadering van minderjarige daders afhankelijk lijkt van de persoonlijke ingesteldheid van de beampten.

Kernwoorden: politiestructuur – beleidsvisie – jeugddelinquentie – jeugdafdeling – jeugdpolitie

1. INLEIDING

Resultaten van criminologisch onderzoek getuigen van een gespannen relatie tussen politie en minderjarigen die zich kenmerkt door een wederzijds gebrek aan vertrouwen en onbegrip (Huijts & Nelissen, 2004; Hinds, 2007). Zo stellen Taylor *et al.* (2001) dat minderjarigen een negatief getint beeld hebben van de politie; bij delinquente jongeren is dit nog sterker dan bij niet-delinquente jongeren. Dit geldt bovendien in het kwadraat voor allochtone jongeren met politiecontacten. Zij hebben het gevoel benadeeld te worden door de wet die voor hen sneller van toepassing lijkt dan voor autochtone jongeren (Hubert, 2001; Duchateau *et al.*, 2004). Slechts sporadisch wordt een positief beeld geschetst (bv. Matthijs, 1983). Tussen minderjarigen onderling is er echter een diversiteit aan opvattingen. Jongens en stadskinderen zouden minder positief staan ten opzichte van de politie dan meisjes en plattelandskinderen (Taylor *et al.*, 2001). Naast persoonlijke contacten als dader, blijken ook slachtofferervaringen een rol te spelen: frequent slachtofferschap doet het vertrouwen in de politie afnemen (Hurst *et al.*, 2000).

* Praktijkassistent Leuven Instituut voor criminologie (LINC) (Annelies.deschrijver@law.kuleuven.be)

** Docent Vrije Universiteit Brussel

Studies over de politionele kant van het verhaal zijn zeldzaam, maar de negatieve gevoelens van minderjarigen ten opzichte van de politie schijnen op zijn minst wederzijds te zijn. Omdat politieoptreden ten aanzien van minderjarigen veelvuldig in conflict uitmondt, kunnen de betrokken ambtenaren na verloop van tijd negatief gaan denken over de gehele groep. Zij kunnen de opeenstapeling van negatieve interacties interpreteren als een aanval op hun autoriteit, waardoor jongeren een soort van archetypische verdachten worden die ze in de gaten moeten houden (Bervoets, 2006; Coppes *et al.*, 1997). Verhellen *et al.* (1991) vroegen de gemeentepolitie naar hun percepties ten opzichte van jongeren. Zij associeerden jongeren o.a. met respectloosheid, onverschilligheid, arrogantie en onverantwoordelijkheid. Daartegenover staan ook een aantal positieve eigenschappen zoals zelfstandigheid en intelligentie. Het beeld dat werd geschetst was dus niet eenduidig negatief, maar zeker niet positief.

Een minderjarige kan om verschillende redenen politiecontacten hebben. Hij/zij kan als dader, als slachtoffer of als getuige betrokken zijn bij een strafbaar feit, maar hij/zij kan eveneens met de politie in aanraking komen omwille van een problematische opvoedingssituatie (POS), een vraag naar informatie, een routinecontrole, etc. Afhankelijk van de situatie komen deze minderjarigen terecht bij de rechercheploeg, de interventieploeg of de wijkwerking. Naast deze diensten die in elk corps aanwezig zijn, beschikken sommige politiezones eveneens over een gespecialiseerde afdeling die – vaak tweedelijns – instaat voor de afhandeling van jeugd dossiers.

Verhellen *et al.* (1991) stelden begin de jaren negentig vast dat deze vorm van specialisatie geen wettelijke basis kende bij de gemeentepolitie. In hun inventarisstudie vonden zij dan ook een diversiteit aan organisatievormen. Zij onderscheidden korpsen met een exclusieve jeugddienst, maar er waren evenzeer korpsen waarin deze gespecialiseerde dienst naast jeugd nog extra opdrachten had. In andere gemeenten sprak men eerder over een gespecialiseerde persoon (al dan niet exclusief belast met een jeugdtak) dan over een dienst. Slechts 19% van de 589 gemeentepolitiekorpsen beschikte toen over een vorm van bijzondere interne organisatie voor minderjarigen (specialistisch). De anderen hadden organisatorisch geen aandacht voor deze doelgroep ingebouwd (generalistisch). Omwille van de hervorming die in 2001 het Belgische politielandschap grondig hertekende, leggen we ons in deze bijdrage toe op een actualisering van deze resultaten. Aangezien dit een eenjarig project betreft, beperken we ons tot de Vlaamse lokale politie. De doelstelling van dit onderzoek is immers inzicht verwerven in de diverse organisatievormen; een verdieping van de cultuurverschillen tussen Vlaamse en Waalse korpsen zou ons te ver leiden. Vandaag kennen deze gespecialiseerde jeugd afdelingen nog steeds geen wettelijke basis, waardoor ook wij een diversiteit aan organisatievormen veronderstellen, schipperend tussen een specialistische en generalistische aanpak. De eerste onderzoeksvraag luidt: *In welke mate wordt er organisatorisch aandacht besteed aan minderjarigen bij de Vlaamse lokale politie?*

In tegenstelling tot de politionele aanpak, is de justitiële aanpak van minderjarige daders wel wettelijk verankerd. Daar geldt slechts één praktijk: minderjarigen worden anders benaderd dan meerderjarigen. Desondanks woedt er sinds jaar en dag een debat over de invulling en finaliteit van het jeugdrecht. *Grosso modo* kan men binnen deze modellendiscussie twee standpunten onderscheiden¹. Het eerste gaat uit van hande-

1 Er bestaat eveneens een herstelrechtelijk model. Omdat dit in het kader van deze bijdrage niet van belang is, wordt er ook geen aandacht aan besteed.

lingsonbekwame minderjarigen die onverantwoordelijk worden geacht voor hun daden. De leeftijd van 18 jaar vormt de symbolische grens naar handelingsbekwaamheid en verantwoordelijkheid (Gerlo, 1990). Dit model staat voor een beschermend optreden, waar niet het feit, maar de probleemsituatie centraal staat (Christiaens, 2005). In het tweede model beschouwt men minderjarigen even handelingsbekwaam als meerderjarigen, zij dragen volle verantwoordelijkheid voor hun daden (Gerlo, 1990). Dit model impliceert een bestraffend optreden. De praktijk van het jeugdrecht is echter meer genuanceerd. Men gaat uit van een stapsgewijze handelingsbekwaamheid die voor elke minderjarige individueel wordt nagegaan. De grens tussen juridische minder- en meerderjarigheid is immers nogal artificieel en stemt niet overeen met de *de facto* geleidelijke overgang.

In deze bijdrage vragen we ons in tweede instantie af of de geschetste discussie van de justitiële actoren ook bij de politie leeft en of deze zich veruiterlijkt in de beleidsvisie van waaruit zij met minderjarige daders werken. De tweede onderzoeksvraag luidt: *Vanuit welke beleidsvisies werken de diverse organisatievormen met minderjarige daders?* Bij deze vraag formuleren we drie subvragen:

- a. *Zijn de verschillende organisatievormen gestoeld op verschillende beleidsvisies? We exploreren de hypothese dat een specialistische aanpak samengaat met een specialistische beleidsvisie, in die zin dat men ervan uitgaat dat minderjarigen speciale leeftijdsgebonden (on)mogelijkheden hebben en als dusdanig moeten worden benaderd. Een generalistische aanpak zou dan samengaan met een generalistische beleidsvisie die stelt dat er geen onderscheid in benadering tussen minder- en meerderjarigen noodzakelijk is, noch inhoudelijk noch structureel.*
- b. *Vanuit welke beleidsvisie wordt met minderjarige daders gewerkt?*
- c. *Kunnen de beleidsvisies met betrekking tot daders gekoppeld worden aan de modeldiscussie van het jeugdrecht? We vragen ons af of de specialistische beleidsvisie overeenkomt met het model van de handelingsonbekwaamheid en de generalistische met dat van de handelingsbekwaamheid. Daarbij gaan we na of deze beleidsvisies al dan niet variëren afhankelijk van het gerechtelijk verleden van de minderjarige. Mogelijk wordt de praktijk op deze manier meer genuanceerd.*

2. METHODE

Het onderzoek werd opgesplitst in twee fasen, elk gekoppeld aan een onderzoeksvraag. De eerste fase was een inventarisstudie van de jeugdafdelingen. Hiervoor maakten we gebruik van de vijfdelige typologie opgesteld door Verhellen *et al.* (1991):

1. Een gespecialiseerde dienst exclusief met een jeugdtaak belast;
2. een gespecialiseerde dienst onder andere met een jeugdtaak belast;
3. een gespecialiseerde persoon exclusief met een jeugdtaak belast;
4. een gespecialiseerde persoon onder andere met een jeugdtaak belast
5. en tot slot de mogelijkheid dat elke politieambtenaar de zaken afhandelt waarmee hij/zij wordt belast.

De optie 'andere' werd als restcategorie aangeboden voor de zones die zich niet konden vinden in deze typologie. Aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst konden

2 Onder beleidsvisies verstaan we het geheel van opvattingen over de omgang met minderjarigen: de missie, vanuit welke waarden en normen wordt gewerkt en welke de concrete doelstellingen zijn.

de 118 Vlaamse politiezones zichzelf bij één van deze organisatievormen onderbrengen. In totaal werden 109 (92%) volledig ingevulde enquêtes terugbezorgd³.

De tweede onderzoeksfase was kwalitatief van aard en ging aan de hand van gestructureerde interviews dieper in op de beleidsvisies die achter deze structuren schuilden. Omwille van de verscheidenheid aan organisatievormen, was de analyse-eenheid afhankelijk van het type organisatievorm. In de zones met een jeugdinst was dit de dienst; wanneer één persoon belast was met een jeugdtaak, was het deze persoon; in zones waar geen specialisatie aanwezig was, was de zone de analyse-eenheid. Aan de hand van een doelgerichte steekproef werden 11 zones geselecteerd (tabel 1). Hierbij streefden we naar een evenwicht tussen types organisatievormen, provincies en types verstedelijgingsgraad⁴. Voor de gespecialiseerde diensten en personen die eveneens andere opdrachten vervullen, werd variatie in het takenpakket vooropgesteld. Naast deze criteria werd ook één kustgemeente opgenomen wegens de grote toestroom jongeren in de vakantieperiode. Tot slot hielden we rekening met een persoonlijke kennis over de plaatselijke jeugdproblematiek, om ook op dit vlak diversiteit te bekomen.

Aangezien het analyseiniveau het meso-niveau was, was het niet van belang wie de geïnterviewde was in een gespecialiseerde dienst. De respondent werd immers gevraagd een beeld te schetsen van de werkwijze van de dienst, niet van zichzelf.

TABEL 1: STEEKPROEFVERDELING

Organisatie	Aantal	Verstedelijking	Aantal	Provincie	Aantal
Dienst exclusief	2	Type 1	1	Oost-Vlaanderen	3
Dienst onder andere	3	Type 2	3	Vlaams-Brabant	3
Persoon exclusief	1	Type 3	3	Antwerpen	2
Persoon onder andere	2	Type 4	3	West-Vlaanderen	2
Iedereen	2	Type 5	1	Limburg	1
Andere	1				
Andere taken diensten/personen onder andere: gezin, zeden, verdwijningen, naturalisatie, adoptie, eerherstel, moraliteit, slachtofferbejegening, preventie, interventie.					

3. DE VLAAMSE POLITIONELE JEUGDAFDELINGEN IN KAART

Zoals aangegeven in de inleiding wensen we met deze studie een geactualiseerd overzicht te bieden van de organisatorische diversiteit aan politionele jeugdafdelingen. In dit onderdeel schetsen we eerst een algemeen beeld van de organisatievormen en hun spreiding, om vervolgens de specialistische types van dichterbij te bekijken.

³ Deze vragenlijsten beslaan de situatie in de politiezones tot en met 31 december 2007.

⁴ De politiezones worden ingedeeld in vijf types die hun verstedelijgingsgraad weergeven: type 1: grote steden; type 2: regionale steden; type 3: agglomeratiegemeenten en sterk uitgeruste kleine steden; type 4: matig of zwak uitgeruste kleine steden en sterk morfologisch verstedelijkte gemeenten; type 5: matig of zwak morfologisch verstedelijkte gemeenten (Federale politie, 2006).

3.1 Spreiding in organisatievorm en verstedelijkingsgraad

Het zwaartepunt van de verdeling ligt bij de gespecialiseerde diensten die naast jeugd-dossiers nog andere opdrachten hebben, een exclusieve dienst of persoon is eerder uitzonderlijk (tabel 2)⁵. In totaal beschikken 77 zones over een gespecialiseerde organisatievorm met betrekking tot minderjarigen. Dit komt neer op 70,6% van de ingevulde vragenlijsten⁶.

De cijfers van de inventarisstudie van Verhellen *et al.* (1991) kunnen helaas niet worden vergeleken met voorliggende resultaten omwille van de schaalvergroting die de politiehervorming met zich meebracht. Hun studie overspande bovendien het gehele Belgische grondgebied, de resultaten werden niet opgesplitst per landsdeel. Toch lijkt het aangewezen een algemene balans op te maken: de geactualiseerde verdeling (70,6% in Vlaanderen) is meer uitgesproken in het voordeel van de specialistische aanpak dan twee decennia geleden (19% in België). De precieze oorzaak hiervan kan niet door dit onderzoek worden verduidelijkt. Misschien heeft de schaalvergroting een situatie gecreëerd waarin grotere zones opereren die nu effectief de mogelijkheid hebben om dergelijke diensten uit te bouwen, terwijl zij voor de hervorming te klein waren om dit budgettair en infrastructureel te realiseren. Of misschien is de aard en de omvang van de jeugdproblematiek/criminaliteit dermate gewijzigd dat de politie zich moest reorganiseren om deze van een efficiënt antwoord te voorzien. Een andere mogelijkheid is dat er veranderingen in (beleids)visies ten opzichte van minderjarigen zijn opgetreden, waardoor men het nu meer noodzakelijk acht hen anders te benaderen dan meerderjarigen. Dit zijn slechts hypothetische veronderstellingen, er is nood aan diepgaander onderzoek om na te gaan welke ontwikkelingen aan de basis liggen van deze evolutie.

TABEL 2: ONDERVERDELING VAN ORGANISATIEVORMEN NAAR TYPE VERSTEDELIJKINGSGRAAD

	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Type 5	Totaal	%
Dienst excl.	2	2	1	1	-	6	5,5
Dienst o.a.	-	6	19	19	13	57	52,3
Persoon excl.	-	-	-	1	1	2	1,8
Persoon o.a.	-	-	3	3	6	12	11
Iedereen	-	1	8	12	7	28	25,7
Andere	-	-	2	1	1	4	3,7
Totaal	2	9	33	37	28	109	100

Tabel 2 toont eveneens een verdeling van de organisatievormen over de types verstedelijkingsgraad. Bij de exclusieve diensten komen zowel sterk als minder sterk verstedelijkte zones voor. Het zwaartepunt ligt wel bij type 1 en 2. Bij de diensten onder andere met een jeugdtaak belast, ligt de klemtoon op type 3 en 4. De zones die slechts één gespecialiseerde ambtenaar hebben, situeren zich vooral in type 4 en 5. Deze vaststelling doet vermoeden dat de verstedelijkte zones meer nood hebben aan een aparte jeugdunit. Kleinere zones die voor de specialistische aanpak kiezen, zijn mogelijk minder in staat om een exclusieve dienst te voorzien en verzamelen daarom verschillende

5 Voor een overzicht van welke politiezones onder welk type organisatievorm vallen, zie De Schrijver (2008).

6 Omdat de zones in de categorie 'andere' niet steeds een vorm van specialisatie hebben, werden zij niet opgenomen bij deze berekening.

expertises zoals jeugd, slachtoffers en gezin binnen één dienst of persoon. De laag verstedelijkte zones opteren echter niet *a priori* voor de generalistische aanpak, want het merendeel van de zones van het type 3, 4 en 5 heeft één of andere vorm van specialisatie. Misschien vinden sommige zones het niet opportuun om minderjarigen aangepast te benaderen, of worden zij – mede door een lagere verstedelijkingsgraad – minder geconfronteerd met jeugdproblematiek dan andere zones, waardoor ze het evenmin noodzakelijk achten. Om inzicht te krijgen in deze beweegredenen is opnieuw verder onderzoek vereist. De interviews in de tweede onderzoeksfase kunnen al een eerste licht werpen op deze materie.

3.2 De organisatievormen van dichterbij bekeken

Zes zones (5,5%) beschikken over een exclusieve jeugddienst met de naam jeugdbrigade, unit jeugdcriminaliteit of jeugdpolitie. Een gespecialiseerde dienst die ook andere opdrachten uitvoert, komt dan weer in 57 zones (52,3%) voor. Dit aanvullend takenpakket bestaat grotendeels uit sociale opdrachten waarbij minderjarigen direct of indirect betrokken zijn, zoals seksuele misdrijven of gezinsproblematiek. Daarnaast is er nog een uitgebreid pallet aan andere expertises waarbij deze link minder duidelijk is, zoals preventie, schijnhuwelijken of drugs. Gekoppeld aan deze diversiteit aan opdrachten krijgen deze diensten een benaming die vaak (een deel van) hun takenpakket weer spiegelt: dienst jeugd en gezin, cel sociale politie en maatschappelijke cel zijn slechts enkele voorbeelden. In beide types zones onderscheiden de gespecialiseerde afdelingen zich van andere lokale politiediensten: ze hebben een eigen werkruimte, eigen (anonieme) voertuigen en ze oefenen hun taak zelden geüniformeerd uit. Bovendien hebben ze een eigen plaats in het korpsorganogram. Deze aspecten kunnen gepercipiëerd worden als een veruiterlijking van aangepaste politiezorg voor minderjarigen.

Twee zones (1,8%) hebben één persoon die louter jeugdtaken uitvoert, en in twaalf zones (11%) heeft deze persoon eveneens andere opdrachten. Net zoals bij de gespecialiseerde diensten, is het overige takenpakket van de personen voornamelijk sociaal van aard. Echter, sommige van deze zones opteren voor de specialistische aanpak, terwijl zij slechts zelden met minderjarigen worden geconfronteerd. Jeugd is in deze zones een taakaccent van een interventie- of rechercheagent dat maandelijks slechts enkele dagen werk vereist. Deze gespecialiseerde personen zijn minder autonoom ten opzichte van de rest van het korps dan de hierboven beschreven diensten: meestal hebben ze wel een eigen werkruimte, maar slechts een minderheid werkt in burgerkledij, beschikt over een eigen wagen, heeft een aangepaste benaming voor de functie of een afgescheiden plaats in het organogram.

In 28 zones (25,7%) handelt elke politieambtenaar integraal de dossiers af waarmee hij/zij wordt belast, deze zones vertegenwoordigen de generalistische aanpak. Tot slot zijn er vier zones (3,7%) die zich niet kunnen vinden in de aangeboden typologie en die op een nog andere manier hun jeugddossiers afhandelen.

4. BELEIDSMATIGE FUNDAMENTEN: SPECIALISME VERSUS GENERALISME?

We weten nu hoe de zones zich organiseren, maar we hebben nog geen zicht op de beleidsvisies achter deze structuren. In dit onderdeel gaan we op zoek naar de fundamenten van de specialistische en generalistische aanpak, en de beleidsvisies waarop de

bestudeerde diensten, personen of zones zijn gestoeld. Op deze manier proberen we na te gaan of de specialistische of generalistische aanpak samengaat met een respectievelijke specialistische of generalistische visie. Hierbij zullen we elke keer eerst de gespecialiseerde diensten en personen bespreken, om vervolgens de vergelijking met de generalistische zones te maken. Aangezien de doelgroep (en de bestaansredenen) van de gespecialiseerde diensten en personen niet louter uit minderjarige daders bestaat, wordt de focus hier verbreed naar alle minderjarigen – ook slachtoffers, minderjarigen in een problematische opvoedingssituatie, etc. – waar zij mee geconfronteerd worden.

4.1 De basis van de specialistische aanpak

We onderscheiden drie clusters argumenten die als motivatie golden voor de oprichting van de gespecialiseerde dienst of creatie van de functie: praktische argumenten, argumenten in het kader van een efficiëntere werking en kwantitatieve argumenten. Hieronder worden deze meer gedetailleerd besproken. Tussen de verschillende types specialisme valt geen onderscheid op te tekenen in argumentatie⁷.

Een eerste praktisch argument is de complexiteit van de jeugdwetgeving en de sociale kaart. Men kan niet verwachten dat elke politiebeambte thuis is in deze specifieke procedures. Jeugd-dossiers vragen ten tweede meer diepgang: wijkdiensten, interventie- of rechercheploegen hebben vaak onvoldoende tijd om ook oog te hebben voor de context van de probleemsituatie. Tot slot is er in sommige gerechtelijke arrondissementen een verhoogde interesse vanuit het parket en een vraag naar contactpersonen voor jeugd-dossiers.

Een tweede type argumenten kadert in een efficiëntere werking wanneer jeugdzaken gespecialiseerd worden behandeld. Dit biedt de mogelijkheid preventief te werken, normafwijkend gedrag te zien als signaal van dieperliggende sociale problemen en bijgevolg een hulpverleningscomponent toe te voegen aan het politiewerk. Ten tweede hebben zowel interne als externe partners bij een specialistische aanpak één aanspreekpunt; met vragen komt men onmiddellijk bij de juiste personen terecht. Ten derde kunnen jeugdagenten goede contacten uitbouwen met de hulpverleningsinstaties; men zit op dezelfde golflengte en dat verbetert de samenwerking. Gespecialiseerde beampten krijgen ten vierde na verloop van tijd duidelijk zicht op hun doelgroep. Ze leren de minderjarigen kennen en omgekeerd, wat een drempelverlagend effect heeft en vertrouwen schept. Op die manier krijgen de politieambtenaren zicht op de jongerencultuur en de fenomenen die daarin thuishoren; fenomenen die andere ambtenaren veelal als deviant zouden beschouwen.

Een laatste argument is van kwantitatieve aard: er zijn nu eenmaal meer sociale en criminale problemen met jongeren die een vroegtijdige en aangepaste reactie vereisen, zo stelt men. Deze argumentatie is echter geen vrijgeleide voor andere politiediensten om geen aandacht te hebben voor minderjarigen: iedereen moet gevoelig zijn voor de problematiek. De gespecialiseerde diensten en personen hebben immers te weinig slagkracht om zelf alle jeugd-dossiers integraal af te handelen.

⁷ Hierboven telden we de zones binnen de categorie 'andere' niet mee bij de berekening van het aantal gespecialiseerde zones, omdat deze zones niet altijd een gespecialiseerde aanpak hebben. Aangezien de geïnterviewde zone binnen dit type wel een gespecialiseerde cel heeft, zullen we in wat volgt deze zone bij de gespecialiseerde zones rekenen.

4.2 De basis van de generalistische aanpak

Eén van de twee generalistische zones gaat akkoord met bovenstaande argumentatie van de gespecialiseerde diensten en personen, maar omwille van onvoldoende capaciteit en een minimaal aantal dossiers is het praktisch niet haalbaar om een gespecialiseerde functie op te richten. De andere generalistische zone vindt het niet nuttig om jeugdspecialisatie in te bouwen: het is beter dat de initiële vaststeller het dossier afwerkt, omdat die weet waarover het gaat. Een andere beambte zou zich nog moeten inwerken, wat moeizamer gaat en meer tijd kost.

4.3 Beleidsvisies bij de gespecialiseerde diensten en personen

Vanuit de overtuiging dat minderjarigen anders zijn dan volwassen en je hen niet op dezelfde manier kan benaderen, worden zij binnen het jeugdrecht beschermd. Deze beschermende visie krijgt bij de politie op basis van twee overwegingen een verlengstuk. Voor minderjarigen bestaat er een aangepaste wetgeving waar ook de politie zich aan dient te houden, daarom moeten ze ten eerste tegemoet komen aan de filosofie van het jeugdrecht: minderjarigen krijgen maatregelen opgelegd – ook als zij geen strafbare feiten gepleegd hebben – en er bestaan andere modaliteiten voor de ‘strafuitvoering’. Ten tweede zijn de gespecialiseerde diensten en personen er zelf ook van overtuigd dat beschermen beter is dan bestraffen. Minderjarigen in contact met de politie hebben immers een specifieke problematiek. Zij zijn niet steeds zelf de oorzaak van hun problemen en het is belangrijk dat voor hen een structurele oplossing wordt uitgewerkt. In functie daarvan dient de probleemcontext bestudeerd te worden. Bijgevolg kan men niet louter repressief en reactief optreden, maar moet de werkwijze evenzeer preventief en proactief zijn. Er moeten mogelijkheden zijn tot vroegtijdig ingrijpen om dergelijke problemen in de toekomst te vermijden. Een gespecialiseerde dienst of persoon biedt deze mogelijkheden.

In een zoektocht naar beleidsvisies hoopten we een geëxpliciteerde missie en visie, helder geformuleerde waarden, normen en doelstellingen te vinden. Echter, bij geen van de gespecialiseerde diensten of personen vinden we dit terug. Eerder dan beleidsvisies zijn dit persoonlijke werkvisies van de geïnterviewde personen over de noodzakelijkheid van hun functie. Deze werkvisies zijn bij alle types specialisme bovendien grotendeels gelijkaardig. We kunnen dus besluiten tot een koppeling van de specialistische aanpak aan de specialistische werkvisie.

4.4 Beleidsvisies bij de generalistische zones

De visie over minderjarigen ligt in één generalistische zone in de lijn van die van de bovenvermelde gespecialiseerde diensten en personen. Ook zij formuleren de achterliggende werkvisie in termen van een andere benadering voor minderjarigen omdat hun toekomstperspectieven gewaarborgd moeten blijven. Binnen de tweede generalistische zone gaat men ervan uit dat minderjarigen niet anders benaderd moeten worden dan volwassenen, daarom is in deze zone organisatorisch geen specialisatie. In geen van beide zones wordt deze visie geëxpliciteerd, hier is dus evenmin sprake van beleidsvisies. Bij de generalistische zones is de relatie tussen aanpak en werkvisie niet zo eenduidig als bij de gespecialiseerde diensten en personen. De ene zone geeft eerder invulling aan een specialistische visie, waar dit bij de andere eerder generalistisch is.

5. DE OMGANG MET MINDERJARIGE DADERS: SPECIALISME VERSUS GENERALISME?

Binnen dit deel staan we stil bij de manier waarop de bevroegde specialistische diensten, personen en generalistische zones omgaan met minderjarige daders. Het verloop van een nieuw jeugdossier en de doelstelling van de tussenkomst worden bekeken. We hopen op deze manier inzicht te krijgen in de beleidsvisies en gaan na of eventuele verschillen gekoppeld kunnen worden aan standpunten uit de modellendiscussie binnen het jeugdrecht.

5.1 De inleiding van een nieuw jeugdossier

De inleiding van een nieuw jeugdossier verloopt in alle zones quasi gelijkaardig. Wanneer een minderjarige wordt betrap op het plegen van een strafbaar feit, komt de interventieploeg als eerste tussen. Zij verhoren de verdachte, de burgerlijke verantwoordelijken, eventuele slachtoffers en getuigen, waarna een aanvankelijk proces-verbaal wordt opgesteld. De dader is echter niet altijd onmiddellijk gekend; ernstige feiten van aanvankelijk onbekende (minderjarige) daders worden door de recherche onderzocht. Beide teams besteden in hun verhoor geen aandacht aan het leefmilieu en de persoonlijkheid van de dader. Eén generalistische zone vormt hierop een uitzondering. Daar wordt elke interventieagent uitdrukkelijk verzocht bij minderjarigen de thuissituatie te vermelden in het aanvankelijk proces-verbaal. In de andere zones gaat men ervan uit dat als het parket daar zicht op wil krijgen, het zelf een moraliteitsonderzoek kan vragen. Wanneer de gespecialiseerde dienst of persoon tussenkomt, is niet in alle specialistische zones gelijk. We beschrijven twee veelvoorkomende scenario's.

Het eerste scenario betreft een interne doorverwijzing. De interventieploeg maakt een aanvankelijk dossier op dat soms heel complex is en verder onderzoek vereist. Daarom kan het intern – zonder tussenkomst van het parket – doorgestuurd worden naar de jeugdafdeling. Deze interne doorverwijzing bestaat echter niet overal⁸. Aangezien het parket nog niet op de hoogte is van de feiten, is de gespecialiseerde dienst of persoon verantwoordelijk voor het verder verloop van de zaak. Zij kan nog steeds bepalen de feiten niet te melden aan het parket. Ondanks veelvuldige aanwezigheid in de literatuur (bv. Parker *et al.*, 2004), stellen de respondenten dat de politie gebonden is aan een meldingsplicht en dat er dus geen sprake is van politiesept. In het tweede scenario is er tussenkomst van het parket. Daar werkt de interventie- of rechercheploeg het aanvankelijk dossier wel af. Vervolgens wordt het proces-verbaal naar het jeugdparquet verzonden. Indien men daar bijkomende onderzoeksdaden nodig acht, wordt een kantschrift verstuurd naar de gespecialiseerde dienst of persoon. Op die manier werkt de politie sterk reactief en op uitdrukkelijk aansturen van het parket. In de generalistische zones komen deze kantschriften terecht bij de initiële vaststeller, tenzij de feiten dermate ernstig zijn dat ze een rechercheonderzoek vereisen.

5.2 De doelstelling van de tussenkomst

De doelstelling van het jeugdrecht is de minderjarige te beschermen en terug op het rechte spoor te helpen. Deze ingesteldheid vinden we ook terug bij de politie: zowel bij

8 Zij bestaat bij de twee exclusieve diensten, bij één persoon exclusief en één persoon onder andere belast met een jeugdtaak.

de gespecialiseerde diensten en personen als bij de generalistische zones. Zij streven ernaar de minderjarige te doen nadenken over zijn/haar gedrag, probleeminzicht bij te brengen en recidive te voorkomen. Bij de generalistische zones is deze doelstelling minder uitgesproken. Ze houden het voornamelijk bij “*voorkomen dat het niet opnieuw gebeurt*” en “*de jongere een lesje leren en op de vingers tikken*”. Binnen de gespecialiseerde cel van de zone in de categorie ‘andere’ is er nog minder aandacht voor de persoon van de dader: men stelt dat misdrijven opsporen en vaststellen het enige politionele doel is.

Deze hulpverlenende finaliteit moet evenwel worden genuanceerd gezien de doelstellingen niet zo eenduidig zijn. Voornamelijk de bevroegde diensten en personen die deel uitmaken van de gerechtelijke zuil koppelen aan deze beschermende component eveneens een repressieve⁹. Zij stellen ten eerste dat de politie sterk geïnteresseerd is in feiten en minder in de persoon van de dader. Ze willen de waarheid achterhalen om tegemoet te komen aan het slachtoffer. Ten tweede is één van hun belangrijkste taken de stad veilig te houden, criminelen te vatten en voor het gerecht te brengen. Ook minderjarigen. Hier weerklinkt de typische *crime fighting*-gedachte.

Daarenboven rapporteren zij een verschil tussen minderjarigen die voor het eerst met de politie in aanraking komen en hardekernjongeren. De wet op de jeugdbescherming geldt voor beiden, maar in de praktijk wordt de bovengeschetste opvoedkundige doelstelling min of meer achterwege gelaten bij recidivisten. Wanneer het de politie duidelijk wordt dat de vorige tussenkomsten geen effect sorteerden, ervaren de individuele ambtenaren moeilijkheden om diezelfde positieve ingesteldheid te behouden. De meesten proberen op een of andere manier sneller een voorleiding los te krijgen en hopen op een strengere maatregel.

5.3 Een beleidsvisie?

De visie van waaruit met minderjarige daders wordt gewerkt, is dan wel gelijkaardig bij de gespecialiseerde diensten, personen en generalistische zones, het is geen beleidsvisie: zij wordt de personeelsleden niet meegegeven, is niet neergeschreven of geëxpliciteerd. Eerder dan beleidsvisies zijn dit opnieuw persoonlijke werkvisies van de geïnterviewde personen. Politieambtenaren in deze functie lijken een grotere interesse in de materie en een verhoogde sociale betrokkenheid te hebben. Dit kan een verklaring bieden voor de minder uitgesproken visie bij de generalistische zones: de geïnterviewde personen zijn geen jeugdagenten, ze hebben diezelfde ervaringen niet. Een gevolg hiervan is dat ook politieambtenaren met een ‘afwijkende’ visie dergelijke functies kunnen opnemen en dus op een andere manier met minderjarigen zullen werken.

5.4 Een politionele modellendiscussie

Om te bepalen of er sprake is van een modellendiscussie bij de politie, brengen we hetgeen hierboven werd uiteenzet samen. Voor minderjarigen werd een *ius sui generis* ontwikkeld omdat zij niet verantwoordelijk werden geacht voor hun daden. Geen enkele bestudeerde dienst, persoon of generalistische zone lijkt echter te twijfelen aan de

⁹ De twee exclusieve jeugddiensten, één dienst onder andere belast met een jeugdtaak en één persoon onder andere belast met jeugdtaak zijn lid van de recherchedienst.

verantwoordelijkheid van minderjarige daders. De discussie binnen het jeugdrecht tussen verantwoordelijkheid en onverantwoordelijkheid vinden we dus niet terug in het politiemilieu.

Ook al worden minderjarigen even verantwoordelijk geacht voor hun daden als volwassenen, toch vindt men dat ze anders benaderd moeten worden. Dit uit zich in een beschermende aanpak: minderjarigen verdienen een tweede kans omdat men gelooft dat zij door probleeminzicht opnieuw op het rechte pad kunnen terecht komen. Om hieraan invulling te geven is het echter niet noodzakelijk een gespecialiseerde aanpak van jeugd dossiers organisatorisch in te bouwen: ook de generalistische zones delen – zij het minder uitgesproken – deze visie. De bestudeerde gerechtelijke jeugddiensten en -personen vullen deze beschermende visie aan met een repressieve visie gericht op bestraffing van de dader en bescherming van de samenleving. Op dit vlak vinden we dus wel een discussie tussen beschermend en bestraffend optreden terug, maar een strikt onderscheid tussen specialistische diensten en personen enerzijds en generalistische zones anderzijds valt niet op te tekenen. Deze discussie is echter enkel aanwezig bij *first offenders* en lichte feiten. Bij recidivisten en zwaardere feiten verkiest men vaak een bestraffende aanpak boven een beschermende. Hieruit kunnen we besluiten dat er ook bij de politie geen eensgezindheid bestaat over de aanpak van minderjarigen.

6. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Deze bijdrage probeerde inzicht te verwerven in de verschillende organisatievormen ten opzichte van minderjarigen bij de Vlaamse lokale politie. Dit laatste onderdeel brengt de resultaten van het onderzoek samen en poogt een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen. We staan eveneens stil bij de beperkingen van deze studie en doen een aantal aanbevelingen tot verder onderzoek om aan deze tekorten tegemoet te komen.

De eerste onderzoeksvraag richtte zich op de organisatorische aandacht voor minderjarigen bij de Vlaamse lokale politie. We vroegen ons af welke zones jeugd dossiers specialistisch aanpakken en welke dat generalistisch doen. De cijfers tonen overtuigend aan dat de meerderheid van de Vlaamse zones één of andere vorm van jeugdspecialisatie structureel heeft ingebouwd in haar organogram. In vergelijking met de cijfers uit 1991 bij de gemeentepolitie is dit een enorme evolutie. Er werd een grote diversiteit aan organisatievormen vastgesteld, desondanks kunnen toch een aantal gelijkenissen gevonden worden, voornamelijk tussen diensten die exclusief en diensten die onder andere met een jeugdtaak zijn belast. Beide types diensten zijn in alle korpsen ruimtelijk afgescheiden van andere diensten. De meerderheid heeft bovendien een eigen (anoniem) voertuig en er wordt hoofdzakelijk in burgerkledij gewerkt.

De tweede onderzoeksvraag richtte zich op de beleidsvisies van waaruit de organisatievormen met minderjarigen werken. In eerste instantie vroegen we ons af of de types organisatievormen gestoeld waren op verschillende beleidsvisies. Ook al is de oprichting van de jeugdspecialisatie in alle zones een bewuste keuze geweest, toch vinden we geen uitgeschreven missie of helder geformuleerde waarden, normen en doelstellingen terug. We spreken dus beter over persoonlijke werkvisies. Om inzicht te krijgen in deze persoonlijke visies, is het aangewezen een studie op micro-niveau uit te voeren die

de attitudes ten opzichte van minderjarigen van individuele ambtenaren in kaart brengt.

De gespecialiseerde diensten en personen getuigen van een werkvisie waarbij men veel aandacht besteedt aan de persoon van de minderjarige en zijn omgeving. Jongeren moeten zorgzaam worden benaderd omdat ze niet steeds zelf de oorzaak zijn van hun problemen. Op deze manier geven de gespecialiseerde diensten en personen invulling aan een specialistische werkvisie. Binnen één generalistische zone werkt men vanuit diezelfde specialistische visie, maar omwille van onvoldoende capaciteit en een minimale jeugdproblematiek kunnen zij dit organisatorisch niet realiseren. De andere generalistische zone staat hier lijnrecht tegenover en geeft invulling aan een generalistische werkvisie: minderjarigen moeten op dezelfde manier als meerderjarigen worden benaderd. We vinden dus inderdaad zowel specialistische als generalistische visies over minderjarigen, maar deze vormen geen één-op-één relatie met een specialistische dan wel generalistische aanpak. Een specialistische aanpak kan gekoppeld worden aan een specialistische werkvisie. De relatie tussen een generalistische aanpak en werkvisie is minder eenduidig. Omdat ook generalistische zones invulling geven aan een specialistische visie, verwachten we dat zij dit vroeg of laat organisatorisch zullen veranderen, waardoor het aantal specialistische zones nog zal stijgen.

In tweede instantie vroegen we ons af vanuit welke *beleidsvisies* met minderjarige daders wordt gewerkt. Zij worden door de gespecialiseerde diensten, personen en – zij het minder uitgesproken – door de generalistische zones overwegend vanuit een beschermende *werkvisie* benaderd. Niet de aanleiding van het politiecontact, maar de persoon van de minderjarige staat centraal. Bij sommige diensten kunnen we ons echter de vraag stellen in welke mate deze beschermende werkvisie spontaan en oprecht is. Jeugd dossiers komen immers voornamelijk via tussenkomst van het parket bij hen terecht: de kantschriften bevatten dan expliciet de opdracht de persoonlijkheid van de dader te onderzoeken, waardoor deze diensten tot een sociale rol worden verplicht.

Deze beschermende visie kan echter niet veralgemeend worden naar 'de lokale politie'. Omdat we eerder besloten tot persoonlijke werkvisies, moeten we rekening houden met de werkomgeving van de respondent. De minderjarige komt meestal pas in tweedelij bij de jeugdagenten terecht; het eerste contact is vaak met een interventie- of buurtinspecteur. Het kan zijn dat de politiecultuur bij deze beambten anders is dan bij de respondenten die een socialer takenpakket hebben. De interviews maakten immers duidelijk dat de interventieploegen normaal geen aandacht schenken aan de context van het als misdrijf omschreven feit. Vanuit welke visie andere politiediensten met minderjarigen werken is een interessante piste om verder te onderzoeken.

In laatste instantie werd gekeken of de modellendiscussie uit het jeugdrecht ook bij de politie terug te vinden is. Een debat tussen beschermend en bestraffend optreden is inderdaad aanwezig. Algemeen worden minderjarigen beschermend bejegend, maar de gespecialiseerde diensten en personen die onder de gerechtelijke zuil huizen, koppelen daar een bestraffende component aan. De discussie bestaat dus niet tussen de specialistische aanpak enerzijds en de generalistische aanpak anderzijds, maar binnenin de specialistische. Ten aanzien van jongeren die zware feiten plegen en recidivisten stelt men dat de *a priori* beschermende aanpak – zoals hierboven vermeld – opzij wordt geschoven. We kunnen dus concluderen dat ook de politie een meer genuanceer-

de kijk heeft op de jeugdproblematiek. De context van het als misdrijf omschreven feit en de persoon van de dader zijn bepalend voor een beschermende, dan wel bestraffende visie.

Voorliggende studie heeft echter een aantal beperkingen waarmee rekening moet worden gehouden. Ten eerste begrepen we het onderzoeksterrein tot Vlaanderen, de resultaten kunnen op geen enkele manier veralgemeend worden. Het kan interessant zijn een blik te werpen over de Vlaamse grenzen heen en ook een inventaris van jeugdspecialisatie te maken bij de Waalse en Brusselse zones. Een tweede beperking is van methodologische aard: door gebruik te maken van het kwalitatief interview moeten we vertrouwen op wat de respondenten vertellen. We vermoeden echter dat sommige aspecten van het politiewerk voor de respondenten dermate evident waren, dat zij het niet noodzakelijk vonden dit te vermelden. Een observatie kan een interessante aanvulling zijn, zodat we kunnen zien hoe in de praktijk met minderjarigen wordt gewerkt en of de gerapporteerde werkvisie ook een effectieve praktische vertaling krijgt.

Ondanks deze beperkingen kunnen we besluiten dat aan de jeugdwerking bij de lokale politie voornamelijk preventieve en beschermende doelstellingen te gronde liggen, zowel bij de specialistische diensten en personen, als bij de generalistische zones. Een heikel punt is echter dat deze werking onvoldoende beleidsmatig ondersteund wordt, waardoor een gelijke behandeling van de minderjarigen in het gedrang kan komen.

BIBLIOGRAFIE

- Bervoets, E.J.A. (2006). *Tussen respect en doorpakken. Een onderzoek naar de politionele aanpak van Marokkaanse jongeren in Gouda, Utrecht en Amsterdam*. Amersfoort: Elsevier overheid.
- Christiaens, J. (2005). Bridges over troubled water: vragen bij de specificiteit en de grenzen van de (Belgische) jeugdbescherming. In Christiaens, J., De Fraene, D. & Delens-Ravier, I. (eds.). *Jeugdbescherming, vormen en hervormingen*. Brussel: Bruylant.
- Coppens, R., De Groot, F. & Sheerazi, A. (1997). *Politie en criminaliteit van Marokkaanse jongeren. Een praktijkonderzoek*. Deventer: Gouda Quint.
- De Schrijver, A. (2008). *Politie en jongeren in de schijnwerpers. De Vlaamse politionele organisatievormen ten opzichte van jongeren belicht*. Onuitgegeven masterproef criminologie UGent.
- Duchateau K., Van Poeck, B. & Hebberecht, P. (2004). *Het levensverhaal van jongeren van Turkse en Marokkaanse origine met een instellingsverleden*. Gent: Universiteit Gent.
- Federale politie (2006). *Veiligheidsmonitor 2006. Leeswijzer bij de tabellenrapporten*. Brussel: directie van de nationale gegevensbank.
- Gerlo, J. (1990). Ten geleide. In Elliaerts, C., Gerlo, J., Verhellen, E., Ballet, D., Wylleman, A. & Cappelaere, G. (eds.). *Van jeugdbescherming naar jeugdrecht? Tekstbundel van het internationaal congres van 20 december 1990 aan de rijksuniversiteit Gent*. Antwerpen: Kluwer.
- Hinds, L. (2007). Building police-youth relationships: the importance of procedural justice. *Youth justice*, 7 (3), 195-209.
- Hubert, H.O. (2001). Jeunes immigrés et agents des forces de l'ordre: les meilleurs ennemis. In Brion, F. & Rea, A. (eds.). *Mon délit? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*. Brussel : De Boeck.

- Huijts, A. & Nelissen, P.W.M. (2004). Ik wil gewoon respect. Onderzoek naar de communicatie tussen politie en Marokkaanse jongeren. *Tijdschrift voor de politie*, 66 (11), 21-24.
- Hurst, Y.G., Frank, J. en Browning, S.L. (2000) The attitudes of juveniles toward the police. A comparison of black and white youth. *Policing, an nternational journal of police strategies and management*, 23 (1), 37-53.
- Matthijs, K. (1983). Delinquente jongeren ; hoe denken ze over u ? *Tijdschrift voor de politie*, 45 (3), 137-139.
- Parker, A.L., Mohr, P.B. & Wilson, C. (2004). Attitudinal and personality predictors of diversionary behaviour by the police. *Policing, an international journal of police strategies and management*, 27 (1), 9-21.
- Taylor, T.J., Turner, K.B., Esbensen, F.A. & Winfree, L.T. (2001). Coppin'an attitude. Attitudinal differences among juveniles toward the police. *Journal of criminal justice*, 29 (4), 302-303.
- Verhellen, E., Cappelaere, G. & Vandekerckhove, A. (1991). *Politie en jeugd: een inventarisstudie omtrent de relatie politie – minderjarigen*, Brugge: Vanden Broele.