

Rapport 18

Minderjarigen in een politiecel of de volwassenenpsychiatrie. Exploratief onderzoek over frequentie en aanpak.

Onderzoeker: Elke Roevens

Promotoren: Prof. dr. Johan Put, Prof. dr. Stefaan Pleysier

Samenvatting

Situering - Dit onderzoeksrapport bestudeert de situaties waarin jongeren een nacht moeten verblijven in een politiecel of gedwongen opgenomen worden in een psychiatrische afdeling voor volwassenen.

Jongeren die van hun vrijheid beroofd worden, worden als meer kwetsbaar beschouwd dan volwassenen. Toch blijkt de overheid niet te beschikken over cijfergegevens met betrekking tot het fenomeen van jongeren die een nacht in de politiecel moeten verblijven. Verder is er onduidelijkheid over de verschillende scenario's waarin jongeren in een cel terecht kunnen komen en zijn er vragen bij de juridische grondslag van een opsluiting in bepaalde gevallen. Daarnaast is er bezorgdheid omtrent het aantal jongeren dat gedwongen opgenomen wordt in een psychiatrische dienst voor volwassenen, gelet op hun erg kwetsbare geestelijke gezondheidstoestand en de nood aan een dienst die hierop afgestemd is.

Doelstelling - Dit onderzoek tracht de problematiek van jongeren in een politiecel of een psychiatrische afdeling voor volwassenen aan de hand van drie onderzoeksvragen duidelijker in kaart te brengen. Vooreerst wordt het wettelijk kader met betrekking tot noodplaatsingen van minderjarigen in een politiecel of op een volwassen psychiatrische afdeling verduidelijkt. Een tweede doelstelling is het beschrijven van de aard en omvang van de minderjarigen die overnachten in een politiecel of in een bed in de volwassenenpsychiatrie. Tot slot is een derde doelstelling de analyse van de wijze waarop de politie-, justitie- en zorgsector te werk gaan en samenwerken om minderjarigen met complexe problemen in crisissituaties te beschermen. Deze analyse brengt de belangrijkste obstakels, uitdagingen en verbeterpunten in beeld, met het oog op het formuleren van structurele oplossingen en aanbevelingen naar beleid en praktijk opdat minderjarigen met complexe problemen in crisissituaties beter beschermd worden en dergelijke overnachtingen van minderjarigen in een politiecel of een psychiatrische afdeling voor volwassenen tot het verleden kunnen behoren.

Methode - Voor dit onderzoek werden de wettelijke kaders waarbinnen jongeren van hun vrijheid kunnen worden beroofd, bestudeerd. Aan de hand van relevante wetsbepalingen, rechtspraak en rechtsleer wordt een overzicht geboden op welke momenten jongeren voor een nacht in een cel of een psychiatrische afdeling voor volwassenen terecht kunnen komen, alsook in welke situaties de vrijheidsberoving van minderjarigen juridisch gezien niet (afdoende) gegrond is. Een verkenning van het ruimere landschap van vrijheidsberovingen samen met het aantal beschikbare plaatsen werd aan dit wettelijk kader toegevoegd om een beter zicht te krijgen op dat landschap. Voor de aard en omvang werden er cijfergegevens bij de politiezones en psychiatrische ziekenhuizen opgevraagd. Om ten slotte de huidige (samen)werking en mogelijke uitdagingen en verbeterpunten te kunnen inschatten, werden in iedere Vlaamse provincie focusgroepen georganiseerd met uiteenlopende relevante actoren uit de praktijk. De resultaten van deze focusgroepen werden bovendien vanuit een breder perspectief bekeken en besproken in twee expertpanels ter aanvulling, nuancering en bevestiging.

Resultaten wettelijk kader - Voor de vrijheidsberoving van minderjarigen is er pas een specifiek wettelijk kader voorhanden vanaf de voorleiding voor en beslissing tot verdere aanhouding door de jeugdrechter. Voor de arrestatie en de bestuurlijke aanhouding gelden slechts de algemene regels, die toepassing vinden ongeacht de leeftijd van de betrokken persoon. Inzake de vrijheidsbeneming van kinderen of jongeren in een verontrustende situatie vóór een rechterlijke beslissing, is er zelfs sprake van een wettelijk hiaat.

Een verkenning van de instellingen en locaties die jongeren kunnen opvangen heeft binnen dit onderzoek vooral nut om de ruimere context rond de noodopsluitingen te kunnen vatten. Het aanbod van plaatsen waar minderjarigen opgevangen kunnen worden in een (minder of meer) vrijheidsbeperkend regime is zeer breed en niet steeds transparant; ook de toegangswegen ernaartoe zijn verscheiden. Het landschap is bovendien voortdurend in beweging door bijkomende erkenningen en projecten. Er is een kader, maar daarbinnen is er steeds onderhandeling over de inzetbaarheid van de plaatsen. Een eenduidig overzicht kan niet worden opgemaakt, wat het onmogelijk maakt om kwantitatief te bepalen op hoeveel plaatsen jongeren terecht kunnen komen wanneer er nood is aan een vrijheidsberoving voor de eigen of de maatschappelijke veiligheid. Bij gebrek aan deze reguliere vrijheidsbeperkende plaatsen kan het dan zijn dat minderjarigen terecht komen op een niet geschikte plaats, zoals de politiecel of een psychiatrische afdeling voor volwassenen.

Resultaten aard en omvang - Het blijkt niet mogelijk te zijn de omvang van het probleem celslapers heel precies in kaart te brengen. Na de vaststelling dat de gegevens van overnachtingen in de cel niet nationaal ter beschikking waren, werden de politiezones afzonderlijk gecontacteerd. Verschillende politiezones beschikken niet over de infrastructuur of personeelsmiddelen om in een overnachting te voorzien en moeten in geval van nood een beroep doen op een naburige zone; dit kan formeel vastgelegd of op een meer ad hoc basis zijn. Er werd een selectie gemaakt van een aantal politiezones waarvan vervolgens de registratiegegevens werden verzameld. Uit deze data kan wel afgeleid worden hoeveel jongeren overnachten in de cel, maar opnieuw moest worden vastgesteld dat deze cijfergegevens het niet toelaten om een volledig zicht te geven op de problematiek waarop het onderzoek gericht was. De minderjarigen in verontrustende situaties kunnen niet worden onderscheiden van de MOF-arrestaties. Hoeveel 'onrustwekkende' situaties er zijn, is dus niet gekend.

In de psychiatrische gegevens van 2015 en 2016 konden er respectievelijk 4 en 3 jongeren teruggevonden worden die jonger waren dan 15 jaar op het moment dat ze opgenomen werden in de volwassenenpsychiatrie en dus opgenomen werden buiten het wettelijk toelaatbare. Slechts één opname hiervan was langer dan 24 uur op voorhand gepland, de rest waren hoogdringende situaties.

Meer algemeen blijkt dat ongeveer de helft van alle hoogdringende gerechtelijke opnames van jongeren terecht komt in de volwassenenpsychiatrie, terwijl dit maar 6% is bij de niet-hoogdringende situaties. In noodsituaties komen de jongeren dus minder makkelijk op de juiste plaats terecht.

Dit onderzoek wees uit dat we noch een zicht hebben op het tekort aan plaatsen, noch een volledig zicht hebben op de grootte van het probleem. Deze onwetendheid maakt het bijzonder moeilijk om het beleid dat jongeren in de toekomst beter moet beschermen, gericht aan te sturen.

Resultaten (samen)werking - De (samen)werking van actoren om een jongere met complexe problematieken te beschermen wordt gekenmerkt door grenzen waarop de actoren stoten. De nood aan opvang wordt meestal in eerste instantie aanvoeld door de politie die met de jongere in een crisissituatie in contact komt. Na uitputting van de mogelijkheden tot overnachting in de thuiscontext en eventueel via het crisismeldpunt, staat de politie met de rug tegen de muur. Wanneer dit zich afspeelt in de vooravond of nacht is instroom in een voorziening moeilijk. Daarenboven wordt buiten de kantooruren het oordeel over de noodzaak tot 'beveiliging' door personen geveld die eventueel minder expertise hebben met betrekking tot minderjarigen. Een overnachting in de cel of een gedwongen opname in de psychiatrie wordt op dat moment een laatste redmiddel.

Wanneer er naar opvang gezocht wordt bij voorzieningen, engageren deze laatsten zich om binnen hun beschikbare capaciteit te zoeken hoe ze mits een extra inspanning de jongeren kunnen helpen, maar zij geven aan dat er een grens bestaat. Ingaan op de vraag tot opname wordt door een aantal zaken belemmerd: indien de voorziening inschat dat de jongere de dynamiek in de leefgroep in gevaar zal brengen, er een risico is op weglopen, de jongere agressie vertoont, de jongere reeds in veel instellingen verbleef, de jongere geen motivatie vertoont en/of de voorziening inschat dat ze geen begeleiding kan geven, zoals bij laagbegaafde jongeren, jongeren die grensoverschrijdend gedrag vertonen, GES+/VAPH-jongeren en jongeren die een combinatie kennen met drugs. Voorzieningen zitten met wachtlijsten die ze niet weggewerkt krijgen en willen vermijden dat ze zich voor de instroom engageren, maar aan hun lot overgelaten worden voor de door- of uitstroom van deze jongeren. Ook bij problemen/crissen voelen ze zich alleen staan: wanneer de interne opties afwezig of uitgeput zijn, is men afhankelijk van een externe time-out of de *goodwill* van een andere organisatie om de jongere (even) op te nemen. Deze potentiële redder in nood houdt echter om dezelfde redenen graag controle over de instroom.

De 'celslapers' vormen slechts een klein deel van de jongeren, maar het zijn die jongeren waarbij de nood aan hulp onbeantwoord blijft en de problematieken bijgevolg erger worden, die doorheen hun traject in het systeem net die eigenschappen opbouwen die maken dat ze minder welkom zijn bij voorzieningen. Het is pas wanneer hun problematiek zodanig complex is dat er mechanismen in werking worden gezet en ultieme maatregelen worden genomen opdat de jongere uiteindelijk toch beschermd kan worden. De jongere is daardoor echter onnodig vergleden in het systeem: de gepaste begeleiding wordt op dat moment ondergeschikt aan bescherming.

Aanbevelingen - De situaties waarop het systeem op deze manier vastloopt en er een beroep moet worden gedaan op ongepaste, onaanvaardbare noodoplossingen, zijn misschien relatief beperkt in aantal, maar net die situaties wijzen op de aanwezigheid van tekortkomingen en behoeven dus de nodige aandacht.

Om deze situaties in de toekomst beter te voorkomen, wordt op basis van de resultaten van dit onderzoek een aantal aanbevelingen geformuleerd, zowel over de ruimere context als direct verbonden met de onderzochte problematiek. Aanbevelingen die het meest rechtstreeks invloed kunnen hebben op het voorkomen van ongewenste vrijheidsberovingen, zijn de hiernavolgende.

1. Creëer een duidelijke wettelijke basis voor de vrijheidsberoving van jongeren in verontrustende situaties.
2. Bestudeer of er voor een aantal vrijheidsberovingen een specifieke wettelijke regeling voor minderjarigen moet worden gecreëerd.
3. Pas bestaande cellen zo spoedig mogelijk aan de minimumnormen van het KB 14 september 2007 betreffende de minimumnormen, de inplanting en de aanwending van de door de politiediensten gebruikte opsluitingsplaatsen om beter tegemoet te komen aan de noden van de jongeren of richt deze in waar deze nog niet bestaan.
4. Bekijk of de leeftijdsgrens van 15 jaar om opgenomen te mogen worden in de volwassenenpsychiatrie, kan worden opgetrokken tot 18 jaar.
5. Herbekijk het systeem van de erkenning voor gedwongen opname van ziekenhuizen om meer erkende kinderafdelingen te verkrijgen.
6. Registreer opsluitingen bij de politie op een manier waarop een onderscheid gemaakt kan worden tussen VOS en MOF.
7. Richt gespecialiseerde diensten 'jeugd' binnen de politiezones in indien deze nog niet aanwezig zijn, en maak de kennis van deze (eventueel reeds aanwezige) diensten 24/7 beschikbaar.
8. Ontwikkel een systeem om een beter zicht te krijgen op de plaatsen in voorzieningen die feitelijk beschikbaar zijn, ook al zijn ze formeel gesproken ingenomen.
9. Onderzoek de mogelijkheid om in werkelijke crisissituaties feitelijk beschikbare bedden voor een beperkte duur in te zetten om ongewenste overnachtingen (in politiecel of volwassenenpsychiatrie) te vermijden.
10. Zoek naar een manier om de crisissituatie bij een jongere te laten afkoelen voor bijvoorbeeld 12 uur, zodat er (samen met de jongere) op een rustige manier naar een oplossing gezocht kan worden.
11. Overleg met de private voorzieningen over de mogelijkheid de opnameplicht, die nu slechts zeer uitzonderlijk bestaat, uit te breiden tot bepaalde noodsituaties.
12. Voorzie in opleiding voor het personeel in de omgang met interne crisissen en moedig de uitwisseling van *good practices* hierin tussen de voorzieningen aan.
13. Bouw een soort *rescue*-teams uit om de voorzieningen bij te staan. Deze teams moeten kort op de bal kunnen spelen wanneer de begeleiding van de jongere in crisis dreigt te gaan.
14. Voorzie ondersteuning voor voorzieningen die een plaats zoeken voor jongeren die bij hen een plaats toegewezen kregen, wanneer de interne mogelijkheden uitgeput geraken.
15. Ga na of een verhoging van het aantal aanmeldmomenten voor time-out realiseerbaar is en maak time-out sneller inzetbaar.
16. Laat de hulp aan minderjarigen met complexe problematieken door meerdere voorzieningen tegelijkertijd dragen in plaats van deze naar elkaar door te schuiven.
17. Onderzoek de haalbaarheid van een nieuwe benadering of organisatie van het jeugdhulp-landschap waarbij de nodige expertise gekoppeld wordt aan een bed in plaats van een bed te koppelen aan de aangeboden hulp.
18. Baseer een meer algemeen preventie- en reactiebeleid ten aanzien van weglopers uit instellingen op onderzoek naar de oorzaken, noden en behoeften.
19. Ga in de praktijk bij de weglopers individueel na wat de oorzaken zijn, zoek het meest geschikte antwoord hierop en ga er tijdig mee aan de slag.
20. Een uitbreiding van de besloten plaatsen in de private voorzieningen moet overwogen worden in het licht van het nieuwe jeugd-delinquentierecht waarbij de gesloten plaatsen voor VOS-jongeren in de gemeenschapsinstellingen zullen verdwijnen.