Vlaamse Raad WVG
Welzijn • Volksgezondheid • Gezin

Advies

Ontwerp van decreet over de controle van een uittreksel uit het strafregister voor bepaalde nieuwe medewerkers

Brussel, 2 september 2021

Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin • Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11
info@vlaamseraadwvg.be • www.vlaamseraadwvg.be

Adviesvraag: over het voorontwerp van decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers.

Adviesvrager: Zuhal Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Ontvangst adviesvraag: 16 juli 2021

Adviestermijn: 30 dagen, uitstel tot 3 september 2021

Decretale opdracht: adviesfunctie

Goedkeuring kamer: Intersectorale kamer – 2 september 2021

Contactpersoon: Barbara Krekels – bkrekels@serv.be

Inhoud

Inhoud 3
Advies 4
1 Situering 4
2 Advies 4
2.1 Onderscheid tussen vrijwilligers mét en zonder overeenkomst gerechtvaardigd? 5
2.2 Administratieve overlast voor organisaties 6
2.3 Uitwerken van preventiebeleid is noodzakelijk 7
2.4 Conclusie 8

Advies

1 Situering

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hierna: de raad) werd op 16 juli 2021 door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, mevrouw Zuhal Demir, om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers. De adviestermijn van 30 dagen werd verlengd tot 3 september 2021. Deze adviesvraag is in de Vlaamse Raad WVG behandeld door de Intersectorale Kamer, die het advies bij consensus aanvaarde op 2 september 2021.

Dit voorontwerp van decreet vloeit voort uit de beleidsmatige doelstelling, opgenomen in het Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 oktober 2020 (VR 2020 2310 DOC.1157/4ter) en de resolutie van 4 juli 2018 betreffende voorstellen voor het versterken van de beleidsdomein-overschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag (Parl.St., Vl.Parl. 2017-2018, nr. 1629/4).

Het voorontwerp van decreet beoogt een decretale basis te bieden aan organisaties - die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen - om een uittreksel van het strafregister op te vragen bij het aanstellen van een nieuwe medewerker met als doel om het goed en zedelijk gedrag van een nieuwe medewerker, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren.

Naast een algemeen advies over het voorontwerp van decreet wordt er in het bijzonder gevraagd naar een advies over het toepassingsgebied van het decreet. Momenteel worden zowel professionals als vrijwilligers met een overeenkomst gevat door dit decreet. De wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers bepaalt echter niet of en wanneer er een overeenkomst dient opgemaakt te worden voor vrijwilligers. De minister vraagt of en om welke reden het onderscheid dat momenteel wordt voorzien tussen vrijwilligers met en zonder overeenkomst gerechtvaardigd is en of het toepassingsgebied niet uitgebreid moet worden naar alle vrijwilligers.

De raad gaat in voorliggend advies hoofdzakelijk in op de vraag over het toepassingsgebied van het decreet.

2 Advies

De Vlaamse Raad WVG sluit zich met veel overtuiging aan bij de bekommernissen die aan de basis liggen van dit voorontwerp van decreet, met name het voorkomen van grensoverschrijdend gedrag ten aanzien van kinderen en jongeren. Hiermee wil men niet enkel de seksuele integriteit, maar ook de fysieke en psychische integriteit van kinderen en jongeren beschermen.

Zoals in de memorie van toelichting ook wordt aangegeven, kan deze maatregel evenwel geen alleenstaand initiatief zijn. De memorie wijst op de zeventig andere acties die opgenomen zijn in het Vlaams Actieplan ter bestrijding van seksueel geweld. *Deze verplichting betreft slechts één schakel binnen een ruimer en omvattender integraal integriteitsbeleid De verplichting betreft in dat kader een instrument, een hulpmiddel om een ruimer integraal integriteitsbeleid te realiseren*

(p. 6). Zulk een integraal integriteitsbeleid moet, onder meer, concreet worden door een preventiebeleid inzake het voorkomen van grensoverschrijdend gedrag te voeren binnen elke organisatie die met minderjarigen werkt. In de memorie van toelichting wordt echter niet verder ingegaan op hoe dit concreet vorm kan krijgen en op hoe de voorgestelde maatregel daarin wordt geplaatst.

Hoewel de raad de doelstelling van de maatregel, nl. bescherming van minderjarigen tegen grensoverschrijdend gedrag, dus krachtig onderschrijft en deze mee wilt bewerkstellingen, roept de toepassing van de maatregel op vrijwilligers in het algemeen, en de versmalling van de toepassing op vrijwilligers met een overeenkomst, toch een aantal vragen op.

2.1 Onderscheid tussen vrijwilligers mét en zonder overeenkomst gerechtvaardigd?

Het voorliggend ontwerp van decreet creëert een verschil in behandeling tussen, enerzijds, vrijwilligers mét een overeenkomst en, anderzijds, vrijwilligers zonder een overeenkomst. In de memorie van toelichting wordt geen verklaring gegeven waarom enkel vrijwilligers mét een overeenkomst tot het toepassingsgebied behoren, terwijl vrijwilligers zonder een overeenkomst van deze plicht worden vrijgesteld.

De raad heeft vragen bij de pertinentie van dit onderscheid ten aanzien van het nagestreefde doel, namelijk het goed en zedelijk gedrag van een nieuwe medewerker, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren. Is het risico dat een vrijwilliger met een overeenkomst grensoverschrijdend gedrag stelt ten aanzien van minderjarigen hoger dan een vrijwilliger zonder overeenkomst? Indien het antwoord daarop negatief is, leidt deze maatregel tot discriminatie. Immers, vrijwilligers die een overeenkomst hebben, zullen verschillend worden behandeld ten aanzien van vrijwilligers zonder een overeenkomst en dit terwijl beiden werken met minderjarigen. Dit onderscheid zal duidelijk moeten beargumenteerd worden, wenst men rechtsprocedures te vermijden. Deze toelichting is vandaag niet aanwezig.

Daarnaast is het niet duidelijk wat er met een ‘overeenkomst’ wordt bedoeld.

Het begrip ‘vrijwilligersovereenkomst’ bestaat niet in het Vlaams decreet vrijwilligerswerk, noch de vrijwilligerswet. Wel het begrip ‘afsprakennota’. Voor de vrijwilliger het vrijwilligerswerk start, ondertekent hij samen met de organisatie een afsprakennota op papier. De vrijwilliger krijgt een papieren of digitale kopie van deze afsprakennota. Dit is een verplichting voor alle organisaties die vallen onder het Vlaams decreet vrijwilligerswerk[1]. Dit zijn organisaties die een erkenning hebben gekregen en vallen onder het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Andere organisaties die hier niet onder vallen, kiezen zelf of ze een overeenkomst maken of niet. Een overeenkomst is dus geen verplichting voor bijvoorbeeld organisaties die vallen onder de beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd en Sport. Het onderscheid tussen het al dan niet hebben van een vrijwilligersovereenkomst (de verplichte ‘afsprakennota’ zoals voorzien in het Vlaams decreet vrijwilligerswerk) hangt dus af van het beleidsdomein waaronder een organisatie valt.

[1] Artikel 5 van het Decreet betreffende het georganiseerde vrijwilligerswerk in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 3/4/2009
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2009040347

De raad vraagt zich ook nog af of met een overeenkomst ook de mondelinge overeenkomst wordt bedoeld.

Omwille van de onduidelijkheid over het begrip 'overeenkomst' en omdat het onderscheid tussen vrijwilligers met en zonder overeenkomst tot discriminatie leidt, adviseert de raad om niet verder door te gaan op dit concept.

Tegelijk vindt de raad het niet aangewezen om het toepassingsgebied uit te breiden naar alle vrijwilligers. Deze maatregel zal een drempel vormen voor vrijwilligers, zeker bij het inzetten van (jongere) vrijwilligers voor een kortdurend engagement. De extra administratieve last voor de kandidaat-vrijwilliger zou een forse rem zetten op dit ad hoc en spontaan engagement.

2.2 Administratieve overlast voor organisaties

Omwille van de sterke fragmentering van het vrijwilligersbeleid in Vlaanderen, werd in de vorige legislatuur een gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid opgezet om het klimaat waarin vrijwilligers functioneren te verbeteren.

Eén van de doelen van het gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid was ook om de administratieve lasten voor vrijwilligerswerk te verminderen. Het huidige Regeerakkoord bevestigt deze ambitie. *We zorgen voor verdere planlastvermindering en administratieve vereenvoudiging en we zetten fors in op digitalisering*." (Hoofdstuk Cultuur, Jeugd en Sport p. 169).

Het voorliggende decreet verplicht organisaties om vrijwilligers met een overeenkomst voor aanvang van hun engagement een uittreksel van het strafregister (model 2) te vragen als zij met minderjarigen werken. De raad vreest dat deze verplichting een sterke impact zal hebben op alle organisaties die vandaag nog geen uittreksel van het strafregister vragen aan hun vrijwilligers. De maatregel betekent voor organisaties extra administratieve last om de documenten op te vragen en veilig te behandelen. Die bijkomende administratieve belasting gaat voorbij aan de draagkracht van vele van deze initiatieven die ook qua bestuur vaak afhankelijk zijn van vrijwillige inzet. Zo zullen de inspanningen om tot administratieve vereenvoudiging te komen niet alleen teniet gedaan worden, ze zullen sterk toenemen.

In de memorie van toelichting wordt geen aandacht besteed aan hoe de overheid deze administratieve belasting voor organisaties tot een minimum zal beperken (automatisering?). Indien de maatregel wordt doorgevoerd, moet dit voor de raad gepaard gaan met concrete en duidelijke initiatieven van de overheid om die administratieve belasting voor organisaties tot een minimum te beperken.

De raad heeft verder een aantal vragen bij de concrete uitvoering van de maatregel:

- De documenten moeten voorgelegd worden en moeten vernietigd worden nadat de aanstelling is gebeurd. De organisatie/vereniging zal de documenten dus niet opslaan noch delen. De raad vraagt zich daarbij ook af hoe er zal worden verzekerd dat een organisatie/vereniging kan bewijzen dat de documenten werden opgevraagd en gecontroleerd.
- Hoe moet een organisatie die informatie op het strafblad interpreteren? Worden enkel veroordelingen met betrekking tot grensoverschrijdend gedrag bedoeld of ook andere feiten die op een Uittreksel Strafregister worden gezet, en wat doet de organisatie daar dan mee? Wat met mensen die een veroordeling hebben, niet van die aard van grensoverschrijdend gedrag? Mogen ze starten of niet?

- Sommige vrijwilligers starten als zij minderjarig zijn en dus niet gecontroleerd moeten worden. Is er een controle nodig wanneer zij meerderjarig worden?
- Deze controle is er voor medewerkers die net starten. Hoe lang is deze controle geldig? Moet deze aanvraag elk jaar opnieuw aangevraagd worden voor vrijwilligers met een tijdelijk engagement? Wat met de huidige (vrijwillige) medewerkers? Om een min of meer waterdicht systeem te hebben, dient men iedereen te screenen én zou dit jaarlijks herhaald moeten worden.
- Het opvragen van dit document zal de doorlooptijd tussen kandidatuur en effectieve start verlengen. Wat met vrijwilligers die last-minute ingeschakeld worden voor een opdracht? Zal dit nog mogelijk zijn?

De raad is er van overtuigd dat dit voorontwerp van decreet een drempelverhogende impact heeft op het engagement van jonge mensen om zich kandidaat te stellen voor een vrijwillig engagement ten aanzien van kinderen en jongeren, zowel voor de kandidaat-vrijwilligers zelf als voor de organisaties die op hen beroep willen doen.

2.3 Uitwerken van preventiebeleid is noodzakelijk

Zonder de meerwaarde van een uittreksel van het strafblad in twijfel te trekken, heeft de raad toch enkele opmerkingen en vragen. De raad merkt op dat personen met een blanco strafregister niet noodzakelijkerwijs ook onberispelijk gedrag vertonen. Dit wordt tevens in het kind- en jongeren-effectrapport bevestigd .

Daarnaast dient er te worden benadrukt dat een uittreksel uit het strafregister wel (deels) een inzicht geeft in het verleden van een persoon maar slechts een momentopname is. Een blanco strafblad geeft geen garantie dat een persoon onberispelijk gedrag vertoont ten aanzien van minderjarigen. Het decreet gaat enkel over een eenmalige controle van onberispelijk gedrag bij minderjarigen bij aanvang van een engagement. Er is geen herhaalde controle.

Het blijft dus onontbeerlijk om deze maatregel te kaderen binnen een actief preventiebeleid en erin te blijven investeren. Zoals vermeld in de memorie van toelichting vereist het aanpakken van grensoverschrijdend gedrag een mentaliteitswijziging in de samenleving. Preventie speelt hierbij een cruciale rol. Zonder een duidelijk en ambitieus preventiebeleid zal het moeilijk worden om het beoogde doel, namelijk minderjarige beschermen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag, te bereiken.

Daarom benadrukt de raad dat een preventie- en opvolgingsbeleid onontbeerlijk is om een bewustwording te creëren over wat grensoverschrijdend gedrag inhoudt. Hoewel vermeld in de memorie van toelichting, ontbreken er concrete stappen om een preventie- en opvolgingsbeleid te koppelen aan de voorgestelde maatregel. Zonder een duidelijk en ambitieus opvolgingsbeleid - bijvoorbeeld door het invoeren van een neutrale rapporteringsmogelijkheid - zal het moeilijk worden om het beoogde doel, namelijk minderjarige beschermen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag, te realiseren.

Zonder een actief preventiebeleid, zal de maatregel een vals gevoel van veiligheid geven.

2.4 Conclusie

- De Vlaamse Raad WVG sluit zich met veel overtuiging aan bij de bekommernissen die aan de basis liggen van dit voorontwerp van decreet, met name het voorkomen van grensoverschrijdend gedrag ten aanzien van kinderen en jongeren. De raad benadrukt evenwel het belang van een preventie- en opvolgingsbeleid om een bewustwording te creëren over wat grensoverschrijdend gedrag inhoudt. Hoewel vermeld in de memorie van toelichting, ontbreken er concrete stappen om een preventie- en opvolgingsbeleid te koppelen aan de voorgestelde maatregel. Als deze maatregel niet binnen dit bredere preventiebeleid wordt gekaderd, zal hij een vals gevoel van veiligheid creëren, enkel veel administratieve belasting met zich mee brengen en zijn doel voorbij schieten.
- Omwille van de onduidelijkheid over het begrip ‘overeenkomst’ en omdat het onderscheid tussen vrijwilligers met en zonder overeenkomst tot discriminatie leidt, adviseert de raad om niet verder door te gaan op dit concept.
- De raad vindt het niet aangewezen om het toepassingsgebied uit te breiden naar alle vrijwilligers.
- Indien de in dit ontwerp van decreet voorgestelde maatregel wordt doorgevoerd, moet hij voor de raad gepaard gaan met concrete en duidelijke initiatieven van de overheid om de administratieve belasting voor organisaties tot een minimum te beperken. De maatregel, zoals hij vandaag voorligt, brengt immers een niet haalbare toename van de administratieve belasting met zich mee, die een rem zal zetten op het vrijwilligerswerk, in het bijzonder op het kortdurende, spontane engagement.
- De raad is er van overtuigd dat dit voorontwerp van decreet een drempelverhogende impact heeft op het engagement van jonge mensen om zich kandidaat te stellen voor een vrijwillig engagement ten aanzien van kinderen en jongeren, zowel voor de kandidaat-vrijwilligers zelf als voor de organisaties die op hen beroep willen doen.