

ingediend op **1243** (2021-2022) – Nr. 1
20 april 2022 (2021-2022)

Ontwerp 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

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet van 16 juli 2021	27
Advies van de Vlaamse Jeugdraad	33
Advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	39
Advies van het Horizontaal Overleg Vrijwilligerswerk	49
Bijlagen bij het advies van het Horizontaal Overleg Vrijwilligerswerk:	61
– Bijlage 1: Advies van het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk	63
– Bijlage 2: Advies van de Verenigde Verenigingen.....	71
– Bijlage 3: Advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten .	75
Advies van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media .	79
Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens	87
Advies van de Vlaamse Onderwijsraad.....	97
Voorontwerp van decreet van 17 december 2021	105
Advies van de Raad van State	111
Ontwerp van decreet.....	125
Bijlage bij de memorie van toelichting: Kind- en jongereneffectrapport	131

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samenvatting

Dit ontwerp van decreet legt de verplichting op aan bepaalde organisaties om aan de hand van een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering het goed en zedelijk gedrag van een nieuwe medewerker, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren. Dit ligt in lijn met artikel 22bis, eerste en vierde lid, van de Grondwet, dat zowel bepaalt dat elk kind recht heeft op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit als vereist dat het belang van het kind steeds de eerste overweging dient te zijn bij elke beslissing die het kind aangaat.

I. ALGEMENE TOELICHTING**A. Situering**

Dit ontwerp 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 beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1629/4).

B. Inhoud**Probleemstelling en omgevingsanalyse**

Seksueel grensoverschrijdend gedrag is de overkoepelende term voor situaties waarin iemand geconfronteerd wordt met seksuele handelingen of overgehaald, gemanipuleerd of gedwongen wordt om seksuele handelingen te verrichten zonder dat die persoon dat zelf wil. Sensoa omschrijft seksueel grensoverschrijdend gedrag als volgt: "Seksueel grensoverschrijdend gedrag en de bijhorende ervaringen van de betrokkenen gaat over gebeurtenissen zonder of met fysiek contact: zien van of geconfronteerd worden met seksueel gedrag, seksuele opmerkingen, aanraken, zoenen, uitkleden, penetratie. Het gaat zowel om directe als om media-gerelateerde ervaringen (pikante foto's ongewenst doorsturen bijvoorbeeld)."

Het is daarbij ook belangrijk om te verwijzen naar de sterke opkomst van nieuwe fenomenen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, zoals sexting en online misbruik.

De gezags-, leidende of vertrouwenspositie die volwassenen hebben tegenover minderjarigen maakt dat deze groep bijzonder kwetsbaar is voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. De gevolgen voor minderjarige slachtoffers zijn bovendien ernstiger dan bij meerderjarigen omdat het vertrouwen in anderen en in zichzelf ondermijnd wordt. Beschadiging van de vertrouwensband heeft voor het kind enorme negatieve gevolgen op psychisch vlak en kan leiden tot emotionele problemen en gedragsproblemen. Onderzoek toont een sterk verband tussen de – psychische en lichamelijke – gezondheid van volwassenen en de hier genoemde negatieve emotionele ervaringen in de jeugd- of kindertijd.

Hoewel meisjes vaker slachtoffer zijn en jongens vaker pleger, mogen we mannelijke slachtoffers en vrouwelijke daders niet uit het oog verliezen. Daarnaast is de pleger in de meeste gevallen een bekende, vooral iemand uit het gezin of de familie, of iemand uit de naaste omgeving. Vaak start het proces van grensoverschrij-

dend gedrag met 'grooming': op een bewuste manier wordt eerst het vertrouwen van het slachtoffer en van de omgeving gewonnen.

Uit cijfers blijkt dat minderjarigen vaak geconfronteerd worden met seksueel grensoverschrijdend gedrag en misbruik. In 2011 bevroeg het Kinderrechtencommissariaat 1925 kinderen en jongeren over die thematiek. De conclusie in het rapport *Geweld, gemeld en geteld* van het Kinderrechtencommissariaat luidde als volgt: "(...) binnen de schoolcontext wordt ongeveer 33% van de leerlingen met seksueel overschrijdend gedrag geconfronteerd. Naar de populatie toe betekent dit dat ongeveer 180.000 leerlingen te maken krijgen met ongewenste lichamelijke aanrakingen, met aanrakingen van geslachtsdelen of met ongewenst kussen. Binnen het gezin blijkt 7% van de minderjarigen ervaring te hebben met de verschillende vormen van seksueel overschrijdend gedrag. Om en bij de 27.000 kinderen en jongeren worden tegen hun zin begluurd, aangeraakt of seksueel geïntimideerd. Binnen de sportsector is dat 10%, binnen jeugdbewegingen 3%."

In 2018 vond er hierop een vervolgonderzoek plaats, uitgevoerd door Hogeschool UCLL. In de literatuurstudie in het kader van seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen sportverenigingen en jeugdbewegingen staat te lezen dat plegers vaak coaches of leiders zijn die, net als in het onderwijs, succesvol en populair zijn bij kinderen en jongeren en het vertrouwen genieten van collega's en ouders (Slotboom e.a., 2012). Uit de resultaten van het onderzoek zelf blijkt dat 16,2 procent van de jongeren het afgelopen jaar slachtoffer is geweest van een of meerdere vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en geweld op school, 7,8 procent in de jeugdbeweging en 6,8 procent in de sportclub. In ongeveer een derde van de gevallen (32,6 procent in school en 36 procent bij de jeugdbeweging en sport) was de dader een volwassene.

Uit internationale vakliteratuur blijkt dat alle organisaties of instellingen waar kinderen en jongeren worden opgevangen, kwetsbaar zijn voor seksueel misbruik van kinderen door zowel vrijwilligers als professionele medewerkers. Zowel vrijwilligers als professionele medewerkers werden daarbij gedetecteerd binnen de groep van misbruikers die de organisationele/institutionele context gebruiken om toegang te krijgen tot slachtoffers. Specifiek zijn vrijwilligersorganisaties die met kinderen werken een aantrekkelijke omgeving voor personen die seksueel misbruik willen plegen op kinderen. Deze context stelt hen meer in staat om op regelmatige basis alleen te zijn met potentiële slachtoffers.¹

Van de kinderen die in 2019 bij een vertrouwenscentrum Kindermishandeling werden gemeld, ging het bij 17,5 procent om een melding voor seksueel misbruik, meer bepaald om 1674 van de 9554 gemelde kinderen. In het Sexpertonderzoek (Buysse e.a., 2013) verklaart 16,6 procent van de bevroegde Vlamingen dat ze seksueel grensoverschrijdend gedrag meemaakten voor 18 jaar en 8,1 procent na 18 jaar. Ook 28 procent van de slachtoffers die zich sinds eind 2017 aanmeldden bij de Zorgcentra na Seksueel Geweld zijn minderjarig.

In de politiestatistiek ziet men een gelijkaardige verhouding. In 2020 ging het in Vlaanderen in 1808 van de 3635 geregistreerde klachten in verband met verkrachtingen en aanranding om een minderjarig slachtoffer. Dat is 50 procent van het totaal aantal klachten. Dit is zelfs maar het topje van de ijsberg. Ondanks dat

¹ B. LECLERC, J. FEAKES en J. CALE, "Child sexual abuse in youth-oriented organisations: tapping into situational crime prevention from the offender's perspective", *Crime Science*, 2015, Vol 4, 28; J. SULLIVAN en A. BEECH, "A comparative study of demographic data relating to intra- and extra-familial child sexual abusers and professional perpetrators", *Journal of Sexual Aggression*, 2004, Vol. 10, No.1, 48; M. COLTON e.a., "Learning Lessons from Men Who Have Sexually Abused Children", *The Howard Journal*, 2012, Vol 51, no 1, 84; J. SULLIVAN en A. BEECH, "Professional Perpetrators, Sex Offenders Who Use Their Employment to Target and Sexually Abuse the Children With Whom They Work", *Child Abuse Review*, 2002, Vol. 11, 159, 161, 163; M. COLTON e.a., "Sexual Abuse by Men Who Work with Children", *Journal of Child Sexual Abuse*, 2010, vol 19, 345 e.v.

dankzij onder andere de MeToo-beweging de voorbije jaren steeds meer slachtoffers durven getuigen over wat hen overkomen is, wordt naar schatting 90 procent van de gevallen van seksueel geweld niet aangegeven.

Om de strijd tegen dit probleem aan te gaan is preventie, naast het correct reageren op het gedrag, van cruciaal belang. Het is dan ook een belangrijke pijler in het actieplan ter bestrijding van seksueel geweld. Inzetten op preventie is belangrijk, maar niet altijd even gemakkelijk. Het aanpakken van grensoverschrijdend gedrag vereist immers ook een mentaliteitswijziging in de samenleving. Er moet gewerkt worden aan een cultuur waarin gemakkelijker kan worden gepraat over gevoelens, seksualiteit en problemen. Slachtoffers moeten daarbij de taal en ruimte krijgen om te praten over hun ervaringen en ze moeten een warme omgeving vinden waarin met het nodige respect geluisterd wordt naar hun verhalen. Die omslag kan er uiteraard niet alleen vanuit acties van de overheid komen, maar de Vlaamse overheid moet wel haar steentje bijdragen en in die problematiek een voortrekkersrol spelen.

Op 4 juli 2018 keurde het Vlaams Parlement de resolutie betreffende voorstellen voor het versterken van de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag goed (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1629/4). Het Vlaams Parlement vraagt op pagina 4, in punt 11° aan de Vlaamse Regering om "het uittreksel van het strafregister 569-2, het model bestemd voor het uitoefenen van een activiteit in contact met minderjarigen (artikel 569, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering) te verplichten voor werknemers die in loondienst zijn of als zelfstandige werken én die een verantwoordelijkheid dragen over minderjarigen".

Bovendien verwijst zowel het Comité voor de Rechten van het Kind in zijn slotbeschouwingen bij het rapport aan België² als het verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (het Verdrag van Lanzarote)³ naar de nood naar het nemen van een dergelijk initiatief waarbij personen veroordeeld voor misbruik van kinderen geen contact hebben met kinderen in hun professionele hoedanigheid.

Tot op heden werd echter geen initiatief genomen om deze vraag om te zetten in wetgeving. Daarom werd deze actie, naast zeventig andere acties, vervolgens ook opgenomen in het Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld, dat goedgekeurd is door de Vlaamse Regering op 13 oktober 2020. Voor dit plan sloegen de ministers van Onderwijs, Cultuur, Sport, Media, Jeugd, Welzijn, Volksgezondheid, Gezin, Binnenlands Bestuur, Integratie en Inburgering, Gelijke Kansen en Mobiliteit, onder coördinatie van de minister van Justitie en Handhaving, de handen in elkaar. Want de strijd tegen seksueel geweld moet in alle beleidsdomeinen een prioriteit zijn. Dit plan vertrekt vanuit de noden van het slachtoffer en beoogt een beleidsdomeinoverschrijdende aanpak. De actie werd in dit actieplan als volgt opgenomen: "Er wordt onderzocht of via een horizontaal wetgevend initiatief het uittreksel van het strafregister 596-2, het model bestemd voor het uitoefenen van een activiteit in contact met minderjarigen (artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering) verplicht kan gemaakt worden voor werknemers die in loondienst zijn of als zelfstandige werken én die een verantwoordelijkheid dragen over minderjarigen en welke rol dit kan spelen in het bijdragen tot een integraal en degelijk integriteitsbeleid."

Dit ontwerp van decreet betreft de uitwerking van deze actie.

² "Het Comité beveelt aan dat de Verdragsstaat kinderen beschermt tegen verder misbruik door (...) ervoor te zorgen dat personen die veroordeeld zijn voor misbruik van kinderen worden verhinderd contact te hebben met kinderen in hun professionele hoedanigheid."

³ "Elke Partij neemt de wetgevende of andere maatregelen, in overeenstemming met haar nationale recht, die nodig zijn om ervoor te zorgen dat in de voorwaarden voor toegang tot de beroepen waarbij men regelmatig in aanraking komt met kinderen waarborgen zijn ingebouwd dat de kandidaten voor deze beroepen nooit zijn veroordeeld wegens seksuele uitbuiting of seksueel misbruik van kinderen."

Het ontwerp van decreet beoogt prioritair het vermijden van seksueel grensoverschrijdend gedrag ten aanzien van minderjarigen, maar aan de hand van een controle van het uittreksel uit het strafregister kan ook ruimer het vermijden van elk gedrag dat de fysieke, psychische of seksuele integriteit van minderjarigen aantast, en bijgevolg meer algemeen de bescherming van minderjarigen, als doelstelling van dit ontwerp van decreet worden vooropgesteld.

Er is sprake van een controle van het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt: "Wanneer het uittreksel wordt aangevraagd ten einde toegang te krijgen tot een activiteit die onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen valt, vermeldt het uittreksel behalve de veroordelingen en de beslissingen bedoeld in het eerste lid, ook de beslissingen bedoeld in artikel 594, 4° tot 6°, de veroordelingen bedoeld in artikel 590, eerste lid, 1° en 17°, en de beslissingen bedoeld in artikel 590, eerste lid, 2°, 4°, 5° en 16°, voor feiten gepleegd ten aanzien van een minderjarige en voor zover dit een constitutief element van de inbreuk is of de straf verzwakt. De gemeentelijke administratie vermeldt bovendien of de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een verbod om een activiteit uit te oefenen die hem in contact zou brengen met minderjarigen, uitgesproken door een rechter of een onderzoeksgerecht met toepassing van artikel 35, § 1, tweede lid, van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis. Het verbod dient op het uittreksel te worden vermeld tot op het moment dat de daarop volgende rechterlijke uitspraak kracht van gewijsde heeft verkregen."

Bijlage 3 van de omzendbrief nr. 204 betreffende uittreksels van het strafregister, uitgevaardigd door de federale minister van Justitie, bepaalt welke zaken wel of niet vermeld worden op het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid, Sv. (minderjarigenmodel):

“

**Op uittreksels toe te passen regels voor uitwissing/niet-vermelding
model 596.2 Sv.**

Regel 1: worden in dit model **nooit** vermeld:

1. de veroordelingen tot een werkstraf
2. vervallenverklaringen en maatregelen uitgesproken conform art. 63 van de wet betreffende de jeugdbescherming
3. arresten van herstel in eer en rechten en de ter zake doende veroordelingen
4. minnelijke schikkingen die tot het verval van de strafvordering leiden
5. vrijspraken
6. veroordelingen die tot amnestie hebben geleid
7. veroordelingen die in laatste aanleg zijn gewezen en nietig verklaard tengevolge van een cassatieberoep of een vordering tot herziening
8. beslissingen tot intrekking
9. veroordelingen uitgesproken op grond van een later opgeheven bepaling

Regel 2: **vonnissen minder dan 3 jaar voor datum uittreksel** uitgesproken:

moeten allemaal worden vermeld (eenvoudige schuldigverklaringen, politieveroordelingen, correctionele veroordelingen en criminele veroordelingen)

- +
- opschortingen van de uitspraak voor feiten die ten opzichte van een minderjarige werden gepleegd
 - interneringen voor feiten die ten opzichte van een minderjarige werden gepleegd
 - terbeschikkingstellingen van de regering (strafuitvoeringsrechtbank) en internering genomen ten aanzien van recidivisten, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten die ten opzichte van een minderjarige werden gepleegd
 - buitenlandse beslissingen voor feiten die ten opzichte van een minderjarige werden gepleegd

Regel 3: **vonnissen meer dan 3 jaar geleden** uitgesproken:

- a. **worden steeds vermeld:**
1. de gevangenisstraffen van meer dan 6 maanden
 2. de geldboetes van meer dan 500 euro voor andere strafbare feiten dan het wegverkeer (K.B. 13 maart 1968)

- b. **worden vermeld:**
1. de veroordelingen bij eenvoudige schuldigverklaring
 2. de gevangenisstraffen tot (en met) 6 maanden
 3. de geldboetes tot (en met) 500 euro
 4. de geldboetes op grond van de door het K.B. van 16 maart 1968 (wegverkeer) gecoördineerde wetten
 5. buitenlandse beslissingen
 6. opschortingen van de uitspraak
 7. interneringen
 8. terbeschikkingstellingen van de regering (strafuitvoeringsrechtbank) en internering genomen ten aanzien van recidivisten, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten
 9. **Verbod om in contact te treden met minderjarigen** uitgesproken door een onderzoeksrechter (tot op het ogenblik dat de onderzoeksrechter dit verbod opheft)

alleen indien

- die veroordelingen worden uitgesproken voor feiten die ten opzichte van een minderjarige werden gepleegd
- of indien een **vervalvenverklaring** van meer dan drie jaar in verband met minderjarigen werd uitgesproken in het vonnis (1)

(1) - ontzetting van het recht om deel te nemen aan onderwijs in een openbare of particuliere instelling die minderjarigen opvangt (art. 382bis a S.W.)
- ontzetting van het recht om deel uit te maken van elke instelling of vereniging waarvan de activiteit in hoofdzaak op minderjarigen is gericht (art. 382bis b S.W.)

”

Beleidsmaatregelen en doelstelling

In het ontwerp van decreet wordt algemeen en beleidsdomeinoverschrijdend, conform het bovenvermelde Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld en de resolutie van 4 juli 2018 betreffende voorstellen voor het versterken van de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag de verplichting opgelegd aan bepaalde organisaties om bij de aanstelling van elke nieuwe medewerker (met in principe inbegrip van vrijwilligers) het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren. Deze controle is enkel vereist indien de activiteit van de medewerker voor de organisatie valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, wat neerkomt op het toepassingsgebied van artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, en indien de medewerker op structurele basis rechtstreeks contact heeft met minderjarigen. De controle zal gebeuren aan de hand van het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.

De gedetailleerde toelichting bij deze beleidsmaatregel is terug te vinden in de artikelsgewijze bespreking.

Impactanalyse

Maatschappelijke impact

Er werd een kind- en jongereneffectrapport (JoKER) opgemaakt, dat als bijlage bij de memorie van toelichting is toegevoegd.

Met dit ontwerp van decreet wordt aan kinderen en jongeren een grotere bescherming geboden tegen grensoverschrijdend gedrag door begeleiders in de betrokken organisaties. Het biedt organisaties een decretale basis voor en een belangrijk instrument in hun preventiebeleid. Het ontwerp van decreet biedt hiermee ook een antwoord op belangrijke internationale verwachtingen met betrekking tot kinderrechten.

Voor een beperkt aantal jongeren die zelf kandidaat zouden zijn om als begeleider te gaan werken of zich als vrijwilliger te engageren, kan het wel een, soms onterechte, drempel betekenen. Bij de invoering van het decreet is communicatie over wat een uittreksel uit het strafregister wel of niet omvat en vooral hoe organisaties daarmee moeten omgaan, daarom uiterst belangrijk.

Het ontwerp van decreet biedt een evenwicht tussen de bescherming van kinderen en jongeren, en de inbreuk op het privéleven en het recht van arbeid van toekomstige (jonge) begeleiders. Bij een vrijwillig engagement kan het voor sommige jongeren een vrij hoge drempel betekenen.

Impact op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel

a. Impact op het recht op privéleven en het recht op arbeid

Voorliggend ontwerp van decreet bevat de verplichting voor organisaties om bij de aanstelling van elke nieuwe medewerker het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren. Deze controle is enkel vereist indien de activiteit van de medewerker voor de organisatie valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, en indien de medewerker op structurele basis rechtstreeks contact heeft met minderjarigen. Die controle zal gebeuren aan de hand van het

uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, dat door de betrokken persoon bij aanstelling dient te worden voorgelegd aan de organisatie. Vanuit die optiek is er een zekere impact op het recht op privéleven en het recht op arbeid, maar die is – op basis van wat volgt – legitiem, geschikt, noodzakelijk en evenredig.

Deze maatregel streeft zeker een legitiem doel na, met name de bescherming van minderjarigen, het bevorderen van hun persoonlijke veiligheid en de voorkoming van grensoverschrijdend gedrag ten aanzien van minderjarigen.

Door een controle van het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid, Sv., wordt vermeden dat personen die bepaalde veroordelingen hebben opgelopen of een verbod hebben om een activiteit uit te oefenen die hen in contact zou brengen met minderjarigen, waardoor zij geen goed en zedelijk gedrag, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, vertonen, zouden kunnen worden aangesteld voor een functie waardoor zij in contact treden met minderjarigen. In die zin is de maatregel zeer geschikt en bovendien complementair met de omzendbrief van het College van procureurs-generaal nr. 08/2014 houdende mededeling van opsporingsonderzoeken, vervolgingen en veroordelingen van ambtenaren, en personen die taken van openbaar belang waarnemen of die functies uitoefenen die doorgaans een gezagsrelatie met minderjarigen of kwetsbare personen impliceren.

De maatregel is vervolgens ook noodzakelijk om de lacune die de voormelde omzendbrief bevat, op te vullen. De mededeling van een veroordeling op basis van de omzendbrief zal niet gebeuren indien de betrokkene pas na een eventuele veroordeling wordt tewerkgesteld in een organisatie die op minderjarigen gericht is. Wel moet worden benadrukt dat dit ontwerp van decreet geen alleenstaand initiatief is. Zo dient gewezen te worden 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. Ook binnen heel wat Vlaamse sectoren bestaan op organisatieniveau allerhande regelgeving, deontologische kaders en codes, vormingen, initiatieven en/of praktijken met het oog op het voeren van een kwaliteitsvol en integraal integriteitsbeleid. Daarnaast is het bijvoorbeeld aangewezen dat op het federale niveau in een sensibilisering van strafrechters wordt voorzien met het oog op de toepassing van een beroepsverbod als bijkomende straf op basis van artikel 382bis, Sw. Het uitspreken van een dergelijk beroepsverbod vereist nog steeds het opvragen en controleren van een uittreksel uit het strafregister maar maakt de controle door de organisaties wel eenvoudiger.

De maatregel grijpt slechts in beperkte mate in op het recht op privéleven. Het uittreksel uit het strafregister kan ook enkel met het oog op deze controle worden aangewend en dient daarna vernietigd te worden. Daarnaast bepaalt artikel 6 van het ontwerp van decreet een aantal waarborgen ter bescherming van het recht op privéleven van de betrokkene. Vanwege deze redenen kan de maatregel als proportioneel worden beschouwd. In bepaalde gevallen zou de maatregel voor vrijwilligers toch als disproportioneel kunnen worden beschouwd in het licht van het recht op privéleven. Het opvragen van strafrechtelijke persoonsgegevens – wat een bijzondere categorie van persoonsgegevens vormt met extra waarborgen – kan wel degelijk verder gaan dan noodzakelijk is om het legitieme doel te bereiken, namelijk voorkomen dat personen met bepaalde veroordelingen ten aanzien van minderjarigen alsnog rechtstreeks in contact komen met minderjarigen. Het komt aan de Vlaamse Regering toe om deze gevallen te bepalen en deze uit te zonderen van het toepassingsgebied van de maatregel (zie infra). Ter waarborging van het

recht op privéleven werd aan de Vlaamse Toezichtcommissie advies gevraagd over dit ontwerp van decreet.

De maatregel grijpt in bepaalde mate in op het recht op arbeid, aangezien de controle van het uittreksel uit het strafregister ertoe kan leiden dat bijvoorbeeld een sollicitant die in beginsel in aanmerking komt voor een bepaalde functie toch niet aangeworven zou worden vanwege bepaalde veroordelingen. Het weren van zo'n sollicitant kan echter niet als een bijkomende straf worden beschouwd. Op basis van de controle van het uittreksel uit het strafregister kan de aanstellende organisatie de afweging maken dat de betrokkene niet de meest geschikte kandidaat is voor de functie. Het ontwerp van decreet zorgt ervoor dat organisaties over alle relevante informatie daartoe kunnen beschikken.

b. Impact op het gelijkheidsbeginsel

Voorliggend ontwerp van decreet is van toepassing op medewerkers die worden aangesteld aan de hand van een overeenkomst, een eenzijdige benoeming of conform de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers. Concreet komt dit neer op werknemers, student-stagiairs, statutaire ambtenaren, zelfstandigen en vrijwilligers – steeds voor zover voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden, vermeld in het ontwerp van decreet. Personen met een verschillend statuut worden bijgevolg op identieke wijze behandeld. De gelijke behandeling van verschillende situaties kan echter redelijk verantwoord worden.

De maatregel streeft een legitiem doel na, met name de bescherming van minderjarigen, het bevorderen van hun persoonlijke veiligheid en de voorkoming van grensoverschrijdend gedrag ten aanzien van minderjarigen.

De verschillende categorieën medewerkers verschillen weliswaar wat betreft de aard van hun engagement en de mate waarin ze zich juridisch verbinden ten aanzien van de betrokken organisaties maar dit verhindert niet dat hun activiteiten, de context ervan en de doelgroep waartoe ze zich richten, wel degelijk identiek en/of voldoende vergelijkbaar zijn in het licht van de doelstelling van de maatregel, met name de bescherming van minderjarigen. Gelet op het potentieel zelfde risico op (of gelegenheid tot) grensoverschrijdend gedrag is het weinig relevant of de betrokken minderjarigen in contact komen met vrijwilligers dan wel met professionele medewerkers. Bijgevolg is voldaan aan de vergelijkbaarheidstoets.

Dit leidt er ook toe dat de gelijkschakeling van verschillende situaties pertinent is om de beoogde doelstelling te bereiken. De strafregistercontrole is even relevant voor de verschillende types van medewerkers. De strafregistercontrole beoogt de beperking van het risico op (of gelegenheid tot) grensoverschrijdend gedrag.

Tot slot is de maatregel evenredig ten aanzien van het nagestreefde doel. Artikel 22bis, eerste en vierde lid, van de Grondwet bepaalt dat elk kind recht heeft op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit en vereist dat het belang van het kind steeds de eerste overweging dient te zijn bij elke beslissing die het kind aangaat. Dit leidt ertoe dat de verwezenlijking van de doelstelling primeert op de (louter) administratieve en organisatorische bezwaren die kunnen worden ingebracht tegen de maatregel. Op deze concrete bezwaren wordt verder ingegaan bij de bespreking van de adviezen van de strategische adviesraden (punt c).

Wat betreft vrijwilligers, zou voor bepaalde organisaties en in bepaalde sectoren de gelijkschakeling van verschillende situaties mogelijks evenwel niet pertinent kunnen zijn om de beoogde doelstelling te bereiken (zie supra en infra). Om deze reden wordt in de mogelijkheid voorzien voor de Vlaamse Regering om te beslissen

om de controle van het uittreksel uit het strafregister niet van toepassing te maken voor vrijwilligers van bepaalde organisaties of sectoren.

Budgettaire impact

Het ontwerp van decreet heeft geen budgettaire impact voor de Vlaamse overheid.

Bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel

De bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen is zeer beperkt. Aangezien uittreksels uit het strafregister door particulieren in principe worden aangevraagd bij de lokale besturen, is het mogelijk dat de toepassing van dit ontwerp van decreet in zeer beperkte mate de werklast van de lokale besturen verhoogt.

Voor Brussel is er geen specifieke impact. Dit ontwerp van decreet is van toepassing op organisaties die vallen onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, met name op organisaties die uitsluitend in het Nederlands worden geleid en beheerd (unicommunautaire instellingen).

Implementatie

Het ontwerp van decreet voorziet in een normale inwerkingtreding. Het decreet zal op de tiende dag na publicatie in het Belgisch Staatsblad in werking treden.

C. Totstandkomingsprocedure

Op 16 juli 2021 werd het voorontwerp van decreet een eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Op basis daarvan werd advies gevraagd aan:

- de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC);
- de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor);
- de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (VR WVG);
- de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC);
- de Vlaamse Jeugdraad;
- het Horizontaal Overleg Vrijwilligerswerk (HOV), met consultatie van de Verenigde Verenigingen (VerVer), het Steunpunt Vrijwilligerswerk en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG).

Op 7 september 2021 verstrekte de Vlaamse Toezichtcommissie het advies nr. 2021/70. De Vlaamse Toezichtcommissie was van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp van decreet voldoende waarborgen zou kunnen bieden voor de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen, op voorwaarde dat daarin de volgende elementen bijkomend werden geïmplementeerd. Hierbij wordt aangegeven op welke wijze werd tegemoetgekomen aan deze elementen:

- de te verwerken persoonsgegevens, in het bijzonder de identificatiegegevens, moesten nader worden gespecificeerd. Er is voor gekozen om de identificatiegegevens niet limitatief op te sommen, aangezien het niet de bevoegdheid is van de Vlaamse Gemeenschap om te bepalen welke gegevens precies worden vermeld op het uittreksel uit het strafregister. Het decreet zou dan telkens moeten worden aangepast indien de federale overheid beslist om een identificatiegegeven bijkomend op te nemen of te schrappen. Wel wordt verwezen naar de regelgeving betreffende het uittreksel uit het strafregister zodat het duidelijk is dat er geen bijkomende identificatiegegevens kunnen worden verwerkt. Het kan ook enkel gaan om identificatiegegevens, geen andere gegevens. Op dit ogenblik vermeldt het uittreksel uit het strafregister als identificatiegegevens de naam, de geboortedatum, de geboorteplaats, de nationaliteit en de woonplaats van de betrokkene. Het rijksregisternummer wordt niet vermeld op het

- uittreksel uit het strafregister. Het is dus niet de bedoeling dat organisaties dit persoonsgegevens kunnen verwerken. Daarnaast werd ook "persoonsgegevens als vermeld in artikel 10 van de AVG" aangepast in "veroordelingen", aangezien dit toch een specifiekere categorie betreft;
- de transparantiemaatregelen moesten worden uitgewerkt. Hiertoe werd een bijkomend lid aan artikel 5 toegevoegd.

Daarnaast werd op advies van de Vlaamse Toezichtcommissie ook de rechtmatigheidsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens in de memorie van toelichting aangepast van artikel 6, lid 1, e), van de AVG (algemeen belang) (AVG: algemene verordening gegevensbescherming) naar artikel 6, lid 1, c), van de AVG (wettelijke verplichting). Ook wordt bijkomend in de memorie van toelichting vermeld dat het niet de bedoeling is dat organisaties interne notities bijhouden waarin de inhoud van het uittreksel wordt overgenomen.

De Vlaamse Jeugdraad, de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, het Horizontaal Overleg Vrijwilligersbeleid en de Vlaamse Onderwijsraad brachten respectievelijk op 1 september 2021, 2 september 2021, 3 september 2021, 3 september 2021 en 23 september 2021 een advies uit. Hieronder worden de belangrijkste elementen toegelicht en besproken.

a) Belang van preventiebeleid

Alle adviesraden benadrukken het belang van een preventiebeleid. In dat kader kan worden verwezen naar het Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld. Dit ontwerp van decreet betreft slechts één schakel binnen een ruimer en omvattender integraal integriteitsbeleid. De verplichting tot controle van het uittreksel uit het strafregister betreft in dat kader een van de instrumenten, een hulpmiddel om een ruimer integraal integriteitsbeleid te realiseren. Ook binnen heel wat Vlaamse sectoren bestaan op organisatieniveau allerhande regelgeving, deontologische kaders en codes, vormingen, initiatieven en/of praktijken met het oog op het voeren van een kwaliteitsvol en integraal integriteitsbeleid. Voorliggend ontwerp van decreet betreft dus een bijkomend hulpmiddel, aanvullend bij de reeds bestaande instrumenten.

b) Vals gevoel van veiligheid

De adviesraden merken op dat de controle van het uittreksel uit het strafregister geen garanties biedt en mogelijks een vals gevoel van veiligheid geeft. Het klopt dat de controle – net zoals elke andere mogelijke maatregel – geen garanties biedt, maar dat is ook niet de doelstelling van het ontwerp van decreet. Dit neemt echter niet weg dat het vooruitzicht van een strafregistercontrole wel degelijk een reëel afschrikwekkend effect kan ressorteren ten aanzien van personen met slechte bedoelingen en tevens een bijkomend instrument biedt aan organisaties voor de bescherming van minderjarigen.

De federale minister van Justitie bepaalt bovendien in zijn beleidsverklaring 2.0⁴ dat uittreksels uit het strafregister digitaal kunnen worden aangevraagd via de gemeenten. Daarnaast wordt ook in een automatische instroom van alle straffen via de griffie van de politierechtbanken en de rechtbanken van eerste aanleg naar het centraal strafregister voorzien. Hierdoor zal de duurtijd vooraleer feiten op het uittreksel worden vermeld, afnemen, wat ook bijdraagt tot de effectiviteit van de maatregel.

⁴ <https://usercontent.one/wp/www.teamjustitie.be/wp-content/uploads/2021/03/Beleidsverklaring-2.0.pdf>.

c) Toepasselijkheid op professionele medewerkers – vrijwilligers

De adviesraden hebben kritiek op het onderscheid dat gemaakt wordt inzake de toepasselijkheid van de verplichting op vrijwilligers met dan wel zonder overeenkomst. Dit onderscheid lijkt inderdaad moeilijk te verantwoorden. Bepaalde vrijwilligers worden op deze wijze anders behandeld, terwijl zij hetzelfde type van activiteiten, ten aanzien van dezelfde doelgroep, in eenzelfde context verrichten. Daarom wordt dit onderscheid geschrapt. Er dient bijgevolg een keuze te worden gemaakt of het decreet in zijn geheel wel of niet toepasselijk is op vrijwilligers. De verschillende adviesraden nemen hier uiteenlopende standpunten over in.

Het HOV argumenteert dat vrijwilligerswerk essentieel onderscheiden moet worden van bezoldigd medewerkerschap, aangezien een vrijwilliger zijn activiteiten en mate van inzet uitoefent in zijn privéleven en volstrekt vrij kan afbakenen, gelet op het onbezoldigde karakter ervan, en gelet op het gegeven dat een vrijwilliger minder bescherming geniet dan een professionele medewerker. Het HOV lijkt dus van mening te zijn dat er onvoldoende aanleiding bestaat om vrijwilligers eveneens onder het toepassingsgebied van het beoogde decreet te brengen. Dit standpunt wordt bijgetreden door de Vlaamse Jeugdraad, de Vlaamse Raad WVG en de SARC-deelraad Socio-cultureel werk.

Beide categorieën (vrijwilligers en professionele medewerkers) verschillen weliswaar wat betreft de aard van hun engagement en de mate waarin ze zich juridisch verbinden ten aanzien van de betrokken organisaties maar dit verhindert niet dat hun activiteiten wel degelijk identiek en/of voldoende vergelijkbaar zijn in het licht van de doelstelling van de betrokken maatregel, met name de bescherming van minderjarigen. Wanneer vrijwilligers en professionele medewerkers beide op structurele basis rechtstreeks in contact komen met minderjarigen, dan bevinden beide categorieën van personen zich in een vergelijkbare positie tegenover deze minderjarigen, en dan bestaat er potentieel eenzelfde risico op (of gelegenheid tot) grensoverschrijdend gedrag. Gezien vanuit het oogmerk van de bescherming van minderjarigen is het met andere woorden weinig relevant of de betrokken minderjarigen op structurele basis rechtstreeks in contact komen met vrijwilligers dan wel met professionele medewerkers. Dit standpunt wordt bijgetreden door de Sportraad en de Vlaamse Onderwijsraad.

Bovendien creëert het vrijblijvende en losse karakter van het statuut van vrijwilliger op zichzelf mogelijk ook een lagere drempel voor grensoverschrijdend gedrag. In tegenstelling tot professionele medewerkers worden vrijwilligers niet automatisch geconfronteerd met een risico op jobverlies, inkomensverlies en/of problemen van tewerkstelbaarheid wanneer zij binnen de context van de organisatie betrappt worden op (of verdacht worden van) grensoverschrijdend gedrag.

Ook blijkt uit literatuuronderzoek dat alle organisaties of instellingen waar kinderen en jongeren worden opgevangen kwetsbaar zijn voor seksueel misbruik van kinderen door zowel vrijwilligers als professionele medewerkers. Zowel vrijwilligers als professionele medewerkers werden daarbij gedetecteerd binnen de groep van misbruikers die de organisationele/institutionele context gebruiken om toegang te krijgen tot slachtoffers. Specifiek zijn vrijwilligersorganisaties die met kinderen werken een aantrekkelijke omgeving voor personen die seksueel misbruik willen plegen op kinderen. Het statuut van vrijwilliger betreft de weg van de minste weer-

stand, en deze context stelt hen meer in staat om op regelmatige basis alleen te zijn met potentiële slachtoffers.⁵

Tot slot kan ook verwezen worden naar het Nederlandse systeem van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Dit is een verklaring voor medewerkers die aantoonbaar dat er op basis van het (justitiële) verleden geen bezwaar is om een specifieke taak of functie in de samenleving te vervullen. Een dergelijke VOG is ook van toepassing op vrijwilligers die met kinderen of kwetsbare personen werken en vormt een belangrijk onderdeel van het preventie- en integriteitsbeleid van elke vrijwilligersorganisatie, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de veiligheid van kwetsbare groepen in de samenleving.⁶

Gezien de uiteenlopende standpunten van de adviesraden en de bestaande verschillen in de onderscheiden sectoren waarop dit ontwerp van decreet van toepassing zal zijn, wordt in artikel 4 de mogelijkheid toegevoegd voor de Vlaamse Regering om te beslissen om voor bepaalde sectoren en organisaties de controle van het uittreksel uit het strafregister in hoofdzaak van vrijwilligers niet van toepassing te maken. Dit is enkel mogelijk indien de beperking van het recht op privéleven ten aanzien van deze medewerkers of hun gelijkschakeling met professionele medewerkers niet berust op een redelijke verantwoording of niet evenredig is met de doelstelling van dit ontwerp van decreet, met name de bescherming van minderjarigen.

d) Administratieve en mentale drempel voor vrijwilligers

Bepaalde adviesraden vrezen dat de controle een bijkomende administratieve last zal vormen voor vrijwilligers om zich te engageren. Hierbij moet worden benadrukt dat het aanvragen van een uittreksel uit het strafregister steeds meer digitaal mogelijk is (zie ook de beleidsverklaring 2.0 van de federale minister van Justitie), en dat het ontvangen ervan op zeer korte termijn mogelijk is. Ook voor het last minute inschakelen van vrijwilligers stellen zich bijgevolg weinig problemen. Daarnaast is de federale overheid momenteel bezig met het opzetten van een eenvoudig digitaal systeem voor het opvragen van een uittreksel uit het strafregister door de burger, wat de administratieve last voor het verkrijgen van een uittreksel gevoelig zal verminderen.

Daarnaast vrezen bepaalde adviesraden ook voor een mentale drempel voor vrijwilligers. Er is immers weinig kennis over de vermeldingen op een uittreksel uit het strafregister, wat sommige kandidaat-vrijwilligers zou belemmeren om zich te engageren voor vrijwilligerswerk. Dit zou echter voldoende kunnen worden gecompenseerd met het verstrekken van correcte informatie en/of afdoende sensibilisering, wat bevestigd wordt door de Vlor. Hiertoe zullen de nodige initiatieven worden genomen.

Een aantal adviesraden zoals de Vlaamse Jeugdraad, het HOV en de SARC-deelraad Socio-cultureel werk wijst op de bijzondere opzet van bepaald vrijwilligerswerk en op de impact die deze maatregel kan hebben op het vlak van inhoud, engagement en organisatie van dit specifieke vrijwilligerswerk. Om die reden wordt in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering voorzien om, onder bepaalde voorwaarden, te

⁵ B. LECLERC, J. FEAKES en J. CALE, "Child sexual abuse in youth-oriented organisations: tapping into situational crime prevention from the offender's perspective", *Crime Science*, 2015, Vol 4, 28; J. SULLIVAN en A. BEECH, "A comparative study of demographic data relating to intra- and extra-familial child sexual abusers and professional perpetrators", *Journal of Sexual Aggression*, 2004, Vol. 10, No.1, 48; M. COLTON e.a., "Learning Lessons from Men Who Have Sexually Abused Children", *The Howard Journal*, 2012, Vol 51, no 1, 84; J. SULLIVAN en A. BEECH, "Professional Perpetrators, Sex Offenders Who Use Their Employment to Target and Sexually Abuse the Children With Whom They Work", *Child Abuse Review*, 2002, Vol. 11, 159, 161, 163; M. COLTON e.a., "Sexual Abuse by Men Who Work with Children", *Journal of Child Sexual Abuse*, 2010, vol 19, 345 e.v.

⁶ <https://www.justis.nl/producten/vog/vrijwilligers-en-vrijwilligersorganisaties.aspx>.

beslissen om de controle van het uittreksel uit het strafregister niet van toepassing te maken voor vrijwilligers van bepaalde organisaties of sectoren.

De Vlaamse Sportraad is expliciet voorstander van een uitbreiding van het toepassingsgebied naar vrijwilligers, mede vanwege de signaalwaarde van de maatregel. Een sportorganisatie geeft zo immers het duidelijke signaal dat het de aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag ernstig neemt. In die optiek zou de controle een positief (en dus engagementsversterkend) psychologisch effect kunnen hebben op kandidaat-vrijwilligers. Organisaties geven op die wijze aan dat ze werkelijk een 'safe zone' beogen te zijn voor iedereen, vrij van grensoverschrijdend gedrag.

Er moet ook worden benadrukt dat het opvragen van dit type uittreksel reeds in bepaalde sectoren effectief gebeurt. Vanuit de verschillende sectoren werden daar geen negatieve effecten qua inzet van vrijwilligers aan gekoppeld.

e) Administratieve planlast voor organisaties

Bepaalde adviesraden menen dat de controle – voornamelijk met betrekking tot vrijwilligers – een te grote administratieve planlast zou creëren voor de organisaties. Er zal inderdaad een zekere bijkomende administratieve planlast zijn. Voor de meeste aan te stellen medewerkers zal er sowieso een aantal administratieve zaken geregeld moeten worden. Het uittreksel betreft dan slechts één enkel bijkomend document dat dient te worden opgevraagd. Bovendien lijkt deze bijkomende administratieve handeling in redelijke verhouding te staan tot het gegeven dat men als organisatie de verantwoordelijkheid draagt voor minderjarigen en dat het welzijn van deze minderjarigen steeds primeert op de finaliteit van de organisatie (bijvoorbeeld sport) en/of een wezenlijke randvoorwaarde vormt voor de finaliteit van de organisatie (bijvoorbeeld opvoeding, hulpverlening enzovoort).

In de meerderheid van de gevallen zal het gecontroleerde uittreksel uit het strafregister een blanco uittreksel betreffen. Er zal dan geen 'bijzondere interpretatie' vereist zijn; het uittreksel zal enkel nog moeten worden vernietigd. De administratieve meerlast zal dan erg beperkt zijn. Indien het uittreksel niet blanco is, lijkt de inspanning die de betrokken organisatie moet leveren om het uittreksel te interpreteren in een redelijke verhouding te staan tot de doelstelling van deze inspanning, met name de wens om te verifiëren dat de kandidaat-vrijwilliger geen klaarblijkelijk risico vormt voor de fysieke en psychische integriteit van de betrokken minderjarigen.

Omdat het mogelijk is dat de administratieve planlast voor bepaalde sectoren en organisaties, die bijna uitsluitend gedragen worden door vrijwillig maatschappelijk engagement of die onvoldoende kunnen steunen op structurele lokale professionele ondersteuning, niet proportioneel of niet pertinent zou zijn ten opzichte van de doelstelling van de controle, wordt er in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering voorzien om te beslissen om de controle van het uittreksel uit het strafregister niet van toepassing te maken voor vrijwilligers van bepaalde organisaties of sectoren.

f) Verantwoordelijkheid, bewijsvoering en gevolgen van de controle

Tot slot rezen er vanuit de adviesraden enkele vragen naar de verantwoordelijkheid voor het doorvoeren van de controle, de bewijsvoering en de gevolgen.

Bij de aanstelling van een werknemer zal het duidelijk zijn dat de werkgever verantwoordelijk is voor de controle van het uittreksel uit het strafregister. In geval van bijvoorbeeld verenigingswerkers of vrijwilligers is het mogelijk dat het minder duidelijk is wie de controle moet doorvoeren. In de meeste organisaties zal er toch steeds een bepaalde persoon, bijvoorbeeld een bestuurder van een vzw, zijn die instaat voor de leiding van de organisatie. Het is echter niet mogelijk om

dit in het algemeen en voor elke sector te bepalen. Dit aspect zal een onderdeel uitmaken van een draaiboek dat per sector op maat wordt opgemaakt. Daarin kan bijvoorbeeld worden bepaald in welke gevallen een escalatie naar een ander beslissingsniveau vereist is maar ook op welke situaties binnen de sector het decreet van toepassing is en op welke niet, hoe het gebruik ervan geïmplementeerd kan worden, hoe erover gecommuniceerd kan worden naar potentiële werknemers en vrijwilligers, welke richtlijnen gehanteerd kunnen worden voor de beoordeling van het uittreksel enzovoort.

Zoals later in de memorie van toelichting wordt aangehaald, dient het uittreksel uit het strafregister te worden vernietigd na controle. De vraag rees hoe organisaties dan kunnen aantonen dat zij de controle hebben doorgevoerd. Een organisatie zal dit inderdaad niet zwart op wit kunnen aantonen. Deze bewijsmogelijkheid weegt echter niet op tegen het grondwettelijk recht op privéleven, dat te zeer zou worden ingeperkt door het langdurig bijhouden van het uittreksel uit het strafregister. Om toch een administratief spoor van de controle aan te leggen, is het aangewezen dat organisaties in hun dossier aanduiden dat de controle gebeurd is – dit kan bijvoorbeeld eenvoudig met een vakje dat wordt aangevinkt – zonder dat omtrent de inhoud van het uittreksel uit het strafregister iets wordt vermeld. Het is dus niet vereist – en bovendien niet toegelaten – dat een schriftelijke beoordeling van het uittreksel uit het strafregister wordt bijgehouden. In eerste instantie zal er ook niet worden ingezet op een systematische controle of organisaties de verplichting naleven. Dit ontwerp van decreet heeft immers niet de doelstelling om organisaties te controleren en bestraffen, maar wel om een instrument aan te bieden dat organisaties kan helpen om minderjarigen te beschermen en risicosituaties te vermijden.

Tot slot rees ook de vraag wat de gevolgen zijn indien er een vergissing zou voorvallen bij de beoordeling van een uittreksel uit het strafregister en dit (mede) bepaalde gevolgen zou hebben. De inhoudelijke controle van de inhoud van het uittreksel uit het strafregister betreft een inspanningsverbintenis, waarbij de organisatie naar best vermogen een beslissing dient te nemen. Er wordt verwacht van organisaties dat zij te goeder trouw, voorzichtig en zorgvuldig handelen en de veiligheid van minderjarigen voor ogen houden. Vanuit die optiek kan een organisatie die te goeder trouw en als een voorzichtig en redelijk persoon heeft gehandeld bezwaarlijk burgerlijk aansprakelijk worden gesteld indien een medewerker waarvan het uittreksel van het strafregister werd gecontroleerd naderhand – en alle voorzorgsmaatregelen ten spijt – bepaalde feiten pleegt. Dit zal uiteraard steeds een feitenkwestie betreffen. Dezelfde problematiek speelt overigens ook indien de controle van het uittreksel uit het strafregister niet verplicht zou zijn en men iemand aanwerft die uiteindelijk bepaalde feiten ten aanzien van minderjarigen pleegt. Wanneer men als organisatie een verantwoordelijkheid over minderjarigen draagt, dan vereist immers ook de gemeenrechtelijke zorgvuldigheidsnorm dat men zich voorafgaandelijk vergewist van het geschikt en deugdelijk moreel karakter van een kandidaat-medewerker die op structurele en directe wijze in contact wenst te komen met minderjarigen. Door de strafregistercontrole wel door te voeren, beschikt de organisatie over een bijkomend objectief instrument om het risico te verkleinen.

Daarmee samenhangend zijn er ook vragen omtrent de discretionaire bevoegdheid van organisaties en hoe zij deze in de praktijk dienen toe te passen. Dit kan echter niet in het algemeen voor alle organisaties zonder enige differentiatie worden vastgelegd in een memorie van toelichting. Er zal daarom waar nodig per sector een draaiboek worden opgemaakt met onder meer richtlijnen specifiek voor die sector.

Wel kan worden aangenomen dat het doorvoeren van de controle, bewijsvoering en gevolgen binnen bepaalde sectoren en organisaties een disproportionele weerslag zou kunnen hebben. Het advies van de Vlaamse Jeugdraad geeft aan dat zo'n

maatregel zou inhouden dat personen van jonge leeftijd moeten oordelen over het eventueel strafrechtelijk verleden van leeftijdsgenoten.

Op 17 december 2021 werd het voorontwerp van decreet een tweede keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Op basis daarvan werd advies gevraagd aan de Raad van State.

Op 16 februari 2022 verstrekte de Raad van State het advies nr. 10.717/1. In dit advies wordt het volgende opgemerkt:

- de Raad van State geeft aan dat om een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden verzocht.

Bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer werd de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens opgericht. De VTC is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG kan immers elke lidstaat een of meer onafhankelijke overheidsinstanties, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Sinds de bekendmaking van de aanstelling van de leden van de VTC door de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad van 29 maart 2019 is de VTC ingevolge artikel 10/4, §1, van voornoemd decreet bevoegd om hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens. Er moet aldus worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het ontwerp van decreet is getoetst aan de AVG;

- de Raad van State geeft aan dat voor zover de ontworpen regeling geldt voor organisaties die gelet op hun activiteit ressorteren onder een bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest, de regeling geen bevoegdheidsbezwaren doet rijzen. Het ontwerp van decreet is in die zin bevoegdheidsconform. Het ontwerp van decreet kan echter niet van toepassing zijn op organisaties die niet onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest vallen. Een beroep op artikel 10, BWHI (bijzondere wet tot hervorming der instellingen) wordt niet aanvaardbaar geacht door de Raad van State. Deze opmerking wordt gevolgd en zal toegepast worden maar geeft geen aanleiding tot een aanpassing van het ontwerp van decreet;
- de Raad van State merkt op dat er onduidelijkheid kan ontstaan in de verhouding tussen het ontwerp van decreet en de bestaande sectorale regelgeving die gelijkaardige – maar toch verschillende – bepalingen bevat omtrent het voorleggen van een uittreksel uit het strafregister. De Raad van State raadt aan om deze verhouding te verduidelijken. Het is effectief de bedoeling om de sectorale regelgeving, indien die reeds een eigen regeling bevat, aan te passen om deze in overeenstemming te brengen met voorliggend ontwerp van decreet. Het is echter een uitdrukkelijke keuze om deze aanpassingen in een afzonderlijke regelgevende tekst op te nemen. Zo zullen bijvoorbeeld de wijzigingen aan decreten met betrekking tot onderwijs, kinderopvang en buitenschoolse opvang in een afzonderlijk decreet, op initiatief van de functioneel bevoegde minister, worden opgenomen. De vereiste aanpassingen aan besluiten van de Vlaamse Regering kunnen logischerwijze niet in voorliggend ontwerp van decreet worden doorgevoerd. Deze zullen het voorwerp van afzonderlijke besluiten van de Vlaamse Regering uitmaken;

- met betrekking tot artikel 4, tweede lid, van het ontwerp van decreet merkt de Raad van State op dat de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om de draagwijdte van de opgelegde verplichting ten aanzien van vrijwilligers te bepalen, niet voldoende nauwkeurig omschreven is. Het ontwerp van decreet moet ofwel bepalen welke organisaties of sectoren niet onder de controleverplichting vallen, ofwel de criteria vastleggen om deze organisaties of sectoren te bepalen. Om gevolg te geven aan deze opmerking worden in artikel 4, tweede lid, de criteria bepaald op basis waarvan de Vlaamse Regering kan beslissen om organisaties of sectoren uit te sluiten van de verplichting tot controle van het uittreksel uit het strafregister van vrijwilligers.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Alle artikelen hebben zowel betrekking op gemeenschapsaangelegenheden als op gewestaangelegenheden aangezien alle artikelen van toepassing zijn op organisaties die onder de bevoegdheid vallen van de Vlaamse Gemeenschap dan wel het Vlaamse Gewest, naargelang de betreffende sector waarin de organisatie zich bevindt.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Aangezien de organisaties, beoogd in artikel 2, zowel organisaties vallende onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, als organisaties vallende onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, kunnen betreffen, heeft dit ontwerp van decreet betrekking op zowel gewest- als gemeenschapsaangelegenheden.

Artikel 2

Artikel 2 bepaalt het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet, met name op welke organisaties het ontwerp van decreet van toepassing is. Voor de omschrijving van het toepassingsgebied wordt gebruikgemaakt van het toepassingsgebied van het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, het 'minderjarigenmodel'. Het ontwerp van decreet is van toepassing op organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen. Door de omschrijving uit artikel 596, tweede lid, Sv. over te nemen, wordt enerzijds vermeden dat het toepassingsgebied uit artikel 596, tweede lid, Sv. zou worden overschreden, waardoor men een dergelijk uittreksel uit het strafregister zou opvragen terwijl het Wetboek van Strafvordering hierin niet voorziet. Anderzijds wordt vermeden dat bepaalde organisaties niet gevat zouden worden door dit decreet, terwijl een controle op basis van het uittreksel uit het strafregister wel aangewezen zou zijn.

Er is bewust voor gekozen om het toepassingsgebied op een algemene wijze te omschrijven. Een limitatieve opsomming van organisaties is steeds beperkend en leidt tot ongewenste uitsluitingen van organisaties. Een algemene omschrijving laat ook toe dat het decreet steeds actueel blijft en dat het decreet niet voortdurend moet worden aangepast.

Hierbij wordt, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 4, tweede lid, van het ontwerp van decreet wel een indicatieve oplijsting gegeven van organisaties die gevat worden door de toepassing van het decreet, voor zover ze activiteiten aanbieden die vallen onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulp-

verlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen. Deze oplijsting is dus louter indicatief en illustratief:

- jeugdhulpvoorzieningen;
- diensten voor pleegzorg;
- VAPH-voorzieningen (VAPH: Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap);
- thuiszorgvoorzieningen;
- adoptiediensten;
- kinderopvang van baby's en peuters;
- organisaties die buitenschoolse activiteiten organiseren;
- consultatiebureaus van Kind en Gezin (Opgroeien);
- vertrouwenscentra Kindermishandeling;
- sportorganisaties;
- jeugdverenigingen;
- centra voor leerlingenbegeleiding;
- centra voor algemeen welzijnswerk;
- ondersteuningscentra jeugdzorg;
- de sociale dienst jeugdrechtbank;
- centra voor geestelijke gezondheidszorg;
- inloopteams;
- gemeenschapsinstellingen;
- centra voor ontwikkelingsstoornissen;
- justitiehuisen;
- organisaties uit de brede cultuursector;
- onderwijsinstellingen.

Artikel 3

Artikel 3 bevat de eigenlijke verplichting. Die is zo omschreven dat het voorleggen van het uittreksel uit het strafregister niet de kernverplichting betreft, maar louter het middel. Organisaties zijn ertoe gehouden om het goed en zedelijk gedrag te controleren, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang van minderjarigen inhoudt. Er wordt een specifieke nadruk gelegd op het gedrag ten aanzien van minderjarigen. Dat is het kwalitatieve criterium dat de organisatie moet controleren. Het is van belang om te benadrukken dat met dit criterium niet louter het controleren op zedenfeiten ten aanzien van minderjarigen beoogd wordt, maar dat onberispelijk gedrag een ruimere toepassing kent.

In het eerste lid worden de voorwaarden bepaald waaraan cumulatief voldaan moet zijn opdat de controle dient doorgevoerd te worden:

- 1° de controle dient enkel doorgevoerd te worden indien de activiteit van de betrokken medewerker die hij voor de organisatie zal uitoefenen, valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, wat opnieuw neerkomt op de omschrijving uit artikel 596, tweede lid, Sv. Het is niet noodzakelijk dat de activiteiten uitsluitend op minderjarigen gericht zijn. Indien een deel van het doelpubliek van de activiteiten minderjarigen zijn, zal het decreet van toepassing zijn;
- 2° de controle dient enkel te worden doorgevoerd voor nieuwe medewerkers die op structurele basis rechtstreeks contact zullen hebben met minderjarigen. Onder deze twee noodzakelijke voorwaarden wordt verstaan:
 - a) op structurele basis: indien een medewerker slechts zeer uitzonderlijk in contact komt met een minderjarige, is de controle niet vereist. 'Op structurele basis' moet steeds in het kader van de aanstelling (bijvoorbeeld de overeenkomst) worden geïnterpreteerd. Het is niet omdat een overeenkomst slechts van korte duur is, dat er geen sprake kan zijn van contact op structurele basis. In het kader van bijvoorbeeld een weekcontract van een vervangingsleerkracht zal het contact met zijn minderjarige leerlingen intensief zijn en zal dat contact sowieso moeten worden beschouwd

- als contact op structurele basis, ondanks het feit dat het maar een overeenkomst voor één week betreft;
- b) rechtstreeks contact: dit bijkomende criterium wordt opgelegd omdat het risico op grensoverschrijdend gedrag zo goed als onbestaande is indien er geen rechtstreeks contact is met minderjarigen. Een beleidsmedewerker of adviseur die wel betrokken is bij de organisatie van begeleiding van minderjarigen maar in de praktijk niet met minderjarigen in aanraking komt, valt bijvoorbeeld niet onder de verplichting. Ook de presentatie van een artistiek product zoals een theatervoorstelling aan een minderjarig publiek valt zo niet onder de verplichting. Tot slot moet worden benadrukt dat ook onlinecontact met minderjarigen als rechtstreeks contact kan worden beschouwd;
- 3° de verplichting om het uittreksel uit het strafregister te controleren geldt enkel voor medewerkers die op het ogenblik van de aanstelling meerderjarig zijn. De kans dat een minderjarige kandidaat-medewerker een veroordeling heeft opgelopen die ertoe leidt dat hij niet zou kunnen worden aangesteld, is dermate klein dat de administratieve last niet opweegt tegenover het minieme risico. Immers, de enige veroordelingen die op het uittreksel uit het strafregister van de minderjarige zouden worden vermeld, betreffen veroordelingen na uithandengeving, wat sowieso slechts vanaf de leeftijd van 16 jaar en enkel voor zware misdrijven mogelijk is;
- 4° de betrokken persoon wordt door middel van een overeenkomst of een eenzijdige benoeming of conform de Vrijwilligerswet aangesteld. Daarmee worden minstens de volgende personen en contracten beoogd:
- a) medewerkers die via een arbeidsovereenkomst als vermeld in artikel 2 en 3 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten worden aangeworven, met andere woorden arbeiders en bedienden;
 - b) medewerkers die via een overeenkomst inzake verenigingswerk als vermeld in artikel 6 van de wet van 24 december 2020 betreffende het verenigingswerk worden aangeworven;
 - c) student-stagiairs die met de betreffende stageplaats een overeenkomst sluiten;
 - d) medewerkers die eenzijdig benoemd worden, met andere woorden statutaire ambtenaren;
 - e) zelfstandigen waarmee een overeenkomst wordt afgesloten, behoudens de uitzonderingen, vermeld in artikel 4 (zie de artikelsgewijze bespreking bij artikel 4 voor meer toelichting);
 - f) vrijwilligers als vermeld in artikel 3, 2°, van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.

Bij de overeenkomsten is het niet relevant of de overeenkomst met de natuurlijke persoon zelf, dan wel met een rechtspersoon (vennootschap, vzw enzovoort) wordt gesloten. Van belang is de betrokken persoon die activiteiten zal verrichten in de organisatie, niet het statuut van de contractspartner.

Artikel 3, tweede lid, vermeldt het middel dat wordt aangewend om de controle te kunnen voorleggen, met name het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid, Sv., met name het minderjarigenmodel. Het uittreksel uit het strafregister dat wordt voorgelegd, mag maximaal één maand oud zijn op het ogenblik van het voorleggen.

Daar wordt nog aan toegevoegd dat een gelijkaardig document ook in aanmerking kan worden genomen indien dat verleend is door een andere lidstaat van de Europese Unie of door een andere staat die ermee gelijkgesteld is op het vlak van toegang tot het uitoefenen van beroepswerkzaamheden.

Artikel 3 heeft tot gevolg dat de organisaties een discretionaire bevoegdheid hebben bij de beoordeling van het uittreksel uit het strafregister. Een persoon met een

strafblad is niet hoe dan ook een gevaar voor minderjarigen. Sommige vermeldingen op dat uittreksel hebben mogelijks geen invloed op de omgang met minderjarigen zoals bijvoorbeeld een zware verkeersovertreding, waardoor het niet vereist is dat betrokkenen daardoor niet zouden kunnen worden aangesteld. Als maatschappij moet men personen met een strafblad de kans kunnen geven om zich te herpakken en te re-integreren. Een blanco strafregister is daarom niet vereist. Wel moet worden nagegaan of de vermeldingen op het uittreksel uit het strafregister ertoe leiden dat er geen sprake meer is van goed en zedelijk gedrag, wat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt.

Deze beoordeling zal niet steeds eenvoudig te maken zijn. Artikel 3, derde lid, geeft daarom enkele richtlijnen. Bij de beoordeling aan de hand van het uittreksel uit het strafregister wordt met een aantal aspecten rekening gehouden:

- a) contextuele gegevens: dit kunnen contextuele gegevens zijn met betrekking tot feiten waarvoor men veroordeeld is die ertoe leiden dat een veroordeling mogelijks toch niet als problematisch wordt beschouwd voor de aanstelling van de betrokkene. Zo zal een veroordeling voor verkoop van drugs aan minderjarigen mogelijks niet als problematisch worden ervaren bij de aanwerving van een ervaringsdeskundige rond druggebruik in een jeugdhulpvoorziening. Maar even goed kunnen het contextuele gegevens met betrekking tot het verdere levensverloop van de betrokkene zijn, of een specifieke context van de functie waarvoor de betrokkene wordt aangeworven;
- b) het tijdsverloop sinds een mogelijke veroordeling: een jeugdfout kan – maar hoeft niet noodzakelijk – op latere leeftijd voor het uitoefenen van een job zonder belang zijn geworden;
- c) het feit of het gaat om een veroordeling wegens feiten gepleegd ten aanzien van een minderjarige: een veroordeling heeft niet noodzakelijk een invloed op het gedrag ten aanzien van minderjarigen. Zo is het mogelijk dat een veroordeling wegens fraude niet als problematisch wordt beschouwd om daarna een job uit te oefenen waarbij de betrokkene in contact komt met minderjarigen.

Op de discretionaire bevoegdheid van de organisaties bestaat een uitzondering, met name indien het uittreksel uit het strafregister een bijkomende straf als vermeld in artikel 382bis, eerste lid, 2° of 3°, van het Strafwetboek vermeldt. Artikel 382bis van het Strafwetboek bepaalt:

“Art. 382bis. Onverminderd de toepassing van artikel 382 kan elke veroordeling wegens feiten bedoeld in de artikelen 371/1 tot 377, 377quater, 379 tot 380ter, 381 en 383 tot 387, gepleegd op de persoon van een minderjarige of met zijn deelneming, de ontzetting meebrengen van het recht om, voor een termijn van een jaar tot twintig jaar:

- 1° in welke hoedanigheid ook deel te nemen aan onderwijs in een openbare of particuliere instelling die minderjarigen opvangt;
- 2° deel uit te maken, als vrijwilliger, als lid van het statutair of contractueel personeel of als lid van de organen van bestuur en beheer, van elke rechtspersoon of feitelijke vereniging waarvan de activiteit in hoofdzaak op minderjarigen gericht is;
- 3° een activiteit toegewezen te krijgen die de veroordeelde in een vertrouwens- of een gezagsrelatie tegenover minderjarigen plaatst, als vrijwilliger, als lid van het statutair of contractueel personeel of als lid van de organen van bestuur en beheer, van elke rechtspersoon of feitelijke vereniging.
- 4° te wonen, te verblijven of zich te op te houden in de door de bevoegde rechter bepaalde aangewezen zone. De oplegging van die maatregel moet met bijzondere redenen worden omkleed en rekening houden met de ernst van de feiten en met de reclasseringsmogelijkheden voor de veroordeelde.

Artikel 389 is van toepassing op deze bepaling.”

De strafrechter kan bij de veroordeling voor bepaalde misdrijven van seksuele aard ten aanzien van of met behulp van minderjarigen (bijvoorbeeld voyeurisme, verkrachting, grooming, bezit van kinderpornografie, prostitutie van minderjarigen enzovoort) met het oog op het beperken van het recidiverisico, deze bijkomende straffen opleggen. De bijkomende straffen op basis van punt 2° en 3° houden in dat de betrokkene gedurende een bepaalde periode geen deel mag uitmaken van een organisatie waarvan de activiteit in hoofdzaak op minderjarigen is gericht, of dat de betrokkene geen activiteit mag uitvoeren waarbij hij of zij in een vertrouwens- of een gezagsrelatie tegenover minderjarigen komt te staan. Voor de toepassing van deze bijkomende straf maakt het Strafwetboek geen onderscheid tussen activiteiten als professionele medewerker en activiteiten als vrijwilliger. De bijkomende straf geldt voor alle categorieën van medewerkers. Het is dus van belang dat de controle van het uittreksel uit het strafregister voor alle categorieën van medewerkers gebeurt, en niet enkel voor professioneel aangestelde medewerkers. Indien een dergelijke bijkomende straf wordt vermeld op het uittreksel uit het strafregister zal de aanstellende organisatie rekening moeten houden met deze bijkomende straf en zal ze ertoe gehouden zijn om de betrokkene niet aan te stellen. De organisatie heeft dan geen beoordelingsmarge.

Artikel 3 bepaalt ook wanneer de controle moet worden uitgevoerd, met name bij de aanstelling van een nieuwe medewerker. Er wordt geen systematische herhaaldelijke controle voorzien. De omzendbrief van het College van procureurs-generaal nr. 08/2014 houdende mededeling van opsporingsonderzoeken, vervolgingen en veroordelingen van ambtenaren, en personen die taken van openbaar belang waarnemen of die functies uitoefenen die doorgaans een gezagsrelatie met minderjarigen of kwetsbare personen impliceren⁷ speelt hierop in. Met betrekking tot onder andere personen van wie het dossier aantoonde dat zij functies uitoefenen in de gezondheidszorg, de welzijnszorg, de culturele sector, de jeugdsector, de media en de sport voor zover deze functies doorgaans een gezagsrelatie met minderjarigen of kwetsbare personen impliceren en ze worden uitgeoefend in het kader van een structuur met rechtspersoonlijkheid kan het Openbaar Ministerie bepaalde veroordelingen (en onder bepaalde voorwaarden zelfs het feit dat de betrokkene het voorwerp is van een opsporingsonderzoek of vervolging) meedelen aan de vertegenwoordiger van de organisatie in kwestie. De toepassing van deze omzendbrief heeft tot gevolg dat een systematische herhaaldelijke controle van het uittreksel uit het strafregister niet noodzakelijk is. Om ervoor te zorgen dat de toepassing van deze omzendbrief consequent en op efficiënte wijze gebeurt, zal er in Vlaanderen per sector een liaison met het Openbaar Ministerie worden aangesteld. De precieze rol en taakafbakening van deze liaisons zullen ingevuld worden op basis van de sectorspecifieke context en de verhouding tussen de administratieve entiteit en de betrokken organisaties. Of de organisatie bijvoorbeeld zelf deel uitmaakt van een overheidsdienst of louter gesubsidieerd wordt door de overheid kan een invloed hebben op de invulling van de rol van liaison. Vlaanderen zal vervolgens jaarlijks aan het College van procureurs-generaal een lijst met deze liaisons bezorgen. Op die manier kan de nodige informatie vlotter doorstromen tot bij de betreffende organisaties.

Ook moet worden opgemerkt dat artikel 3, tweede lid, vermeldt dat het de betrokkene – de aan te stellen medewerker – is die het uittreksel uit het strafregister voorlegt. De betreffende organisaties krijgen dus geen toegang tot het Centraal Strafregister of tot een andere gegevensbank. De betrokkene staat zelf in voor het aanvragen van het uittreksel uit het strafregister en het voorleggen ervan aan de betreffende organisatie.

⁷ Zie omzendbrief: https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/col_08_2014_herziene_09.01.2020.pdf.

Artikel 3, vierde lid, vermeldt dat de controle ook moet worden doorgevoerd ten aanzien van medewerkers die niet nieuw zijn maar die door een wijziging van hun activiteit, bijvoorbeeld een overplaatsing of een functiewijziging, zouden voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid. Deze controle is enkel verplicht indien ze voordien niet voldeden aan de voorwaarden. Indien bijvoorbeeld een beleidsmedewerker van de gemeentelijke jeugddienst een functiewijziging ondergaat waardoor hij in de zomer ook mee moet instaan voor de begeleiding van minderjarigen tijdens zomerkampen die worden georganiseerd door datzelfde lokaal bestuur, zal het lokaal bestuur bij die functiewijziging ook de controle moeten doorvoeren.

Tot slot voorziet artikel 3, vijfde lid, in de uitzonderlijke mogelijkheid om, indien er een gegronde indicatie voor is, toch opnieuw een uittreksel uit het strafregister op te vragen van een bestaande medewerker. Het moet worden benadrukt dat dit slechts zeer uitzonderlijk kan en bovendien steeds op gemotiveerde wijze moet gebeuren. Het is dus absoluut niet de bedoeling dat deze bepaling wordt aangegrepen door organisaties om systematische herhaaldelijke controles van het uittreksel uit het strafregister door te voeren. Het opnieuw opvragen van een uittreksel uit het strafregister kan niet zomaar vanwege een subjectief voorgevoel. Er moeten objectieve omstandigheden aanwezig zijn die leiden tot een gegronde indicatie dat de medewerker een veroordeling zou hebben opgelopen die van die aard is dat ze het werken met minderjarigen onmogelijk maakt. Hierbij moet er door organisaties over gewaakt worden dat het opnieuw opvragen niet leidt tot willekeur of discriminatie.

Artikel 4

Artikel 4 bevat de uitzonderingen op de verplichte controle van het uittreksel uit het strafregister:

- 1° indien de betrokkene tijdens het voorbije jaar reeds een uittreksel uit het strafregister heeft voorgelegd aan een organisatie hoeft hij dit niet opnieuw voor te leggen bij een nieuwe aanstelling door dezelfde organisatie noch hoeft de organisatie de controle opnieuw door te voeren.
Hiermee wordt vermeden dat medewerkers die worden aangesteld met kortdurende contracten, bijvoorbeeld week- of maandcontracten, telkens opnieuw een uittreksel uit het strafregister moeten opvragen en dat de organisatie telkens opnieuw de controle zou moeten doorvoeren.
Deze uitzondering is niet van toepassing indien een controle wordt doorgevoerd op basis van artikel 3, vijfde lid. Dit wordt uitdrukkelijk vermeld in artikel 3, vijfde lid, van het ontwerp van decreet;
- 2° indien een overeenkomst wordt gesloten met een rechtspersoon, bijvoorbeeld een vennootschap of een vzw met betrekking tot een persoon die activiteiten zal uitvoeren in de aanstellende organisatie, zal de controle van deze persoon niet moeten worden doorgevoerd indien de rechtspersoon bevestigt dat de controle reeds gebeurd is op het ogenblik dat de rechtspersoon die persoon zelf heeft aangesteld. Indien bijvoorbeeld een consultancybedrijf een externe consultant een langdurig project met betrekking tot minderjarigen laat uitvoeren in een school waardoor de consultant gedurende lange tijd fysiek aanwezig is in die school, zal de school de controle toch niet moeten uitvoeren ten aanzien van die consultant indien het consultancybedrijf bij het aanwerven van de consultant de controle reeds heeft doorgevoerd;
- 3° een dienstenovereenkomst die geen structurele samenwerking beoogt, wordt niet gevat door het ontwerp van decreet. Indien men een clown aanstelt als animatie op een opendeurdag is de verplichte controle van deze clown niet noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor een acteerworkshop die gegeven wordt in een theatergezelschap. Er wordt immers geen structurele samenwerking beoogd. Indien een jeugdhulpvoorziening echter bijvoorbeeld een externe kinderpsychiater aanstelt en hiervoor een dienstenovereenkomst van twee jaar

sluit met de psychiater, waardoor de psychiater gedurende twee jaar activiteiten ten aanzien van minderjarigen verricht in de voorziening, zal dit als een structurele samenwerking worden gekwalificeerd, waardoor de verplichte controle wel van toepassing zal zijn.

Daarnaast bevat het ontwerp van decreet de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering, op voorstel van de functioneel bevoegde Vlaamse minister, om te beslissen om de controle van het uittreksel uit het strafregister niet van toepassing te maken voor vrijwilligers van bepaalde organisaties of sectoren, met name wanneer de maatregel niet redelijk zou kunnen worden verantwoord en verder zou gaan dan wat noodzakelijk is om het legitieme doel te bereiken.

Voor bepaalde sectoren en organisaties zou de maatregel immers niet proportioneel kunnen worden geacht in het licht van het recht op privéleven en het gelijkheidsbeginsel en verder gaan dan dat noodzakelijk is om het legitieme doel van dit ontwerp van decreet te bereiken, namelijk voorkomen dat personen met bepaalde veroordelingen ten aanzien van minderjarigen alsnog rechtstreeks in contact komen met minderjarigen.

Het komt aan de Vlaamse Regering toe om deze gevallen te bepalen, op voorwaarde dat de beperking van het recht op privéleven ten aanzien van deze medewerkers of hun gelijkschakeling met professionele medewerkers niet berust op een redelijke verantwoording of niet evenredig is met de doelstelling van dit ontwerp van decreet, met name de bescherming van minderjarigen.

Artikel 5

Artikel 5 bevat de regeling omtrent de verwerking van persoonsgegevens. De organisaties, vermeld in artikel 2, dienen immers over een rechtsgrond te beschikken om de gerechtelijke gegevens die vermeld worden op een uittreksel uit het strafregister te mogen verwerken. Artikel 5 is opgesteld vanuit het beginsel van minimale gegevensverwerking.

Artikel 5, §2, bepaalt de finaliteit van de verwerking van de persoonsgegevens, met name de bescherming van minderjarigen. Het uittreksel uit het strafregister zal worden gecontroleerd met het oog op bescherming van minderjarigen. Dat is ook het uiteindelijke doel van het ontwerp van decreet. Om dat doel te bereiken wordt ten aanzien van nieuwe medewerkers vereist dat zij goed en zedelijk gedrag vertonen, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt.

Daarnaast bepaalt paragraaf 2 ook de types persoonsgegevens die in het kader van dit ontwerp van decreet kunnen worden vermeld, met name de identificatiegegevens en de veroordelingen die vermeld worden op het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid, Sv.

Er is voor gekozen om de identificatiegegevens niet limitatief op te sommen, aangezien het niet de bevoegdheid is van de Vlaamse Gemeenschap om te bepalen welke gegevens precies worden vermeld op het uittreksel uit het strafregister. Het decreet zou dan telkens moeten worden aangepast indien de federale overheid beslist om een identificatiegegeven bijkomend op te nemen of te schrappen. Wel wordt verwezen naar het uittreksel uit het strafregister zodat het duidelijk is dat er geen bijkomende identificatiegegevens kunnen worden verwerkt. Het kan ook enkel gaan om identificatiegegevens, geen andere gegevens. Op dit ogenblik vermeldt het uittreksel uit het strafregister als identificatiegegevens de naam, de geboortedatum, de geboorteplaats, de nationaliteit en de woonplaats van de betrokkene. Het rijksregisternummer wordt niet vermeld op het uittreksel uit het strafregister. Het is dus niet de bedoeling dat organisaties dit persoonsgegeven kunnen verwerken.

Daarnaast kunnen ook de veroordelingen die op het uittreksel uit het strafregister worden vermeld, worden verwerkt. Dit betreffen persoonsgegevens als vermeld in artikel 10 van de algemene verordening gegevensbescherming. Persoonsgegevens als vermeld in artikel 10 van de AVG zijn persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen, die op grond van artikel 6, lid 1, alleen mogen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden.

De organisaties verwerken de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 1, conform artikel 6, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming: de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust.

Paragraaf 2, tweede lid, bepaalt de wijze van verwerking. Die is beperkt tot het doorvoeren van de controle van het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt.

Paragraaf 2, derde lid, geeft aan van welke personen de vermelde persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. Hiervoor wordt verwezen naar artikel 3, eerste lid, waarin wordt vastgelegd ten aanzien van wie de controle dient te worden uitgevoerd, met name aan te stellen medewerkers. Dit geeft ook nogmaals aan dat de controle plaatsvindt vóór de aanstelling. Daarnaast kan het ook gaan om de medewerkers, vermeld in artikel 3, vierde en vijfde lid. In die gevallen heeft de controle betrekking op reeds bestaande medewerkers.

Paragraaf 3, eerste lid, geeft aan dat elke organisatie individueel als verwerkingsverantwoordelijke optreedt met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, met name voor de controle van het goed en zedelijk gedrag aan de hand van het uittreksel van het strafregister.

Bijgevolg is elke organisatie ook verantwoordelijk voor het treffen van de betreffende beveiligingsmaatregelen. Aangezien persoonsgegevens als vermeld in artikel 10 van de AVG toch delicate gegevens betreffen, is een bijzondere aandacht inzake informatieveiligheid vereist. Zo moet er bijvoorbeeld worden gewaakt over een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer tot de uittreksels uit het strafregister zodat niet elke medewerker binnen de organisatie deze vrijelijk kan raadplegen.

Gezien de verwerking van persoonsgegevens, vermeld in artikel 10 van de AVG, moet er ook gewezen worden op de toepasselijkheid van artikel 10, §2, van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens:

“§2. De verwerkingsverantwoordelijke en, in voorkomend geval, de verwerker stellen een lijst op van de categorieën van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens, met een beschrijving van hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de beoogde gegevens. Deze lijst wordt ter beschikking gehouden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit.

De verwerkingsverantwoordelijke en, in voorkomend geval, de verwerker zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling, ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.”.

Paragraaf 3, derde lid, legt de regels omtrent de bewaring van de uittreksels uit het strafregister – en dus de persoonsgegevens – vast. Als algemeen principe geldt, conform de AVG, dat persoonsgegevens niet langer mogen bewaard worden

dan noodzakelijk is voor het doeleinde van de gegevensverwerking – in casu de bescherming van de minderjarigen, en meer concreet de controle van het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt. Bijgevolg bepaalt het ontwerp van decreet dat de uittreksels uit het strafregister vernietigd worden nadat de definitieve beslissing omtrent de aanstelling van de medewerker genomen is, of, in geval het gaat om de controle van een bestaande medewerker – als vermeld in artikel 3, vierde of vijfde lid – nadat de controle voltooid is en daar het gepaste gevolg aan gegeven is. Hierbij wordt op advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens benadrukt dat de inhoud uit het uittreksel uit het strafregister moet worden vernietigd. Er kunnen dus ook geen interne notities worden bijgehouden waarin de inhoud van het uittreksel wordt overgenomen.

Dit heeft tot gevolg dat de organisatie niet zwart op wit kan aantonen dat zij de verplichte controle heeft doorgevoerd. Deze bewijsmogelijkheid weegt echter niet op tegen het grondwettelijk recht op privéleven, dat te zeer zou worden ingeperkt door het langdurig bijhouden van het uittreksel uit het strafregister. Om toch een administratief spoor van de controle aan te leggen, is het aangewezen dat organisaties in hun dossier aanduiden dat de controle gebeurd is – dit kan bijvoorbeeld eenvoudig met een vakje dat wordt aangevinkt – zonder dat omtrent de inhoud van het uittreksel uit het strafregister iets wordt vermeld. Het is dus niet vereist – en bovendien niet toegelaten – dat een schriftelijke beoordeling van het uittreksel uit het strafregister wordt bijgehouden.

Met het oog op de bescherming van dat recht op privéleven wordt in artikel 5 ook vermeld dat de personen die de controle doorvoeren, de verkregen informatie als vertrouwelijk dienen te behandelen. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat dergelijke gevoelige strafrechtelijke informatie verspreid wordt naar andere medewerkers binnen de organisatie, die niet betrokken zijn bij de aanstelling van de medewerker. Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan artikel 10, §2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

Tot slot vereist artikel 5 dat organisaties transparant zijn ten aanzien van de personen waarvoor de controle van het uittreksel uit het strafregister wordt doorgevoerd. Het moet duidelijk zijn voor welk doeleinde zij het uittreksel uit het strafregister dienen voor te leggen en dat de persoonsgegevens na de controle in hun geheel worden vernietigd. Ook moet het duidelijk zijn tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten inzake bescherming van persoonsgegevens.

Artikel 6

Dit artikel voorziet in een evaluatie van het decreet door de Vlaamse Regering na één jaar na de datum van de inwerkingtreding. Op die wijze kan worden nagegaan of de controle die voorzien wordt in dit ontwerp van decreet een meerwaarde vertoont in de strijd tegen seksueel geweld en de bescherming van minderjarigen en of het toepassingsgebied van het decreet moet aangepast worden.

Artikel 7

Artikel 7 regelt de inwerkingtreding van het decreet.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering
en Facilitair Management,

Jan JAMBON

Viceminister-president van de Vlaamse Regering en
Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

VOORONTWERP VAN DECREET
van 16 juli 2021



Ontwerp 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

Op voorstel van Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand en de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt gewest- en gemeenschapsaangelegenheden.

Art. 2 . Dit decreet is van toepassing op organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Art. 3. De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, controleren bij de aanstelling van elke nieuwe medewerker het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, indien de volgende voorwaarden cumulatief vervuld zijn:

- 1° de activiteit die de medewerker voor de organisatie zal uitvoeren valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering;
- 2° de medewerker zal in het kader van de activiteit op structurele basis rechtstreeks contact hebben met minderjarigen;
- 3° de medewerker is een meerderjarige persoon op het ogenblik van de aanstelling;

- 4° de medewerker wordt op een van de volgende wijzen aangesteld:
- a) door middel van een overeenkomst, rechtstreeks met de betreffende natuurlijke persoon of onrechtstreeks via een rechtspersoon;
 - b) door middel van een eenzijdige benoeming;

Met het oog op de controle, vermeld in het eerste lid, legt de betrokkene voor de aanstelling een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering, dat op het ogenblik van het voorleggen maximaal één maand oud is, voor. Een document dat gelijkwaardig is aan het voormelde uittreksel uit het strafregister en dat is verleend door andere lidstaten van de Europese Unie of door staten die ermee gelijkgesteld zijn op het vlak van de toegang tot het uitoefenen van beroepswerkzaamheden, wordt ook in aanmerking genomen.

Bij de controle, vermeld in het eerste lid, van het voorgelegde uittreksel uit het strafregister, vermeld in het tweede lid, wordt rekening gehouden met volgende elementen:

- 1° contextuele gegevens;
- 2° het tijdsverloop sinds een mogelijke veroordeling;
- 3° het feit of het gaat om een veroordeling wegens feiten gepleegd ten aanzien van een minderjarige;
- 4° andere elementen dan de elementen vermeld in punt 1° tot en met 3°, die de organisatie, die de medewerker aanstelt, relevant acht.

De controle, vermeld in het eerste lid, wordt ook uitgevoerd voor elke medewerker die door een wijziging van de activiteit die de medewerker voor de organisatie zou uitvoeren, voldoet aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, terwijl dat voor de wijziging van de activiteit niet het geval was.

Art. 4. In afwijking van artikel 3 van dit decreet voert de aanstellende organisatie geen controle uit en legt de betrokkene geen uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, voor, indien een van de volgende voorwaarden is vervuld:

- 1° de betrokkene heeft ten aanzien van de aanstellende organisatie in de loop van het voorbije jaar reeds dergelijk uittreksel uit het strafregister voorgelegd in het kader van een vorige aanstelling en de betrokkene is toen effectief aangesteld;
- 2° de medewerker wordt aangesteld door middel van een overeenkomst met een rechtspersoon, en die rechtspersoon bevestigt dat de controle reeds bij de aanstelling van die medewerker is doorgevoerd;
- 3° de overeenkomst, vermeld in artikel 3, eerste lid, 4°, a), van dit decreet, is een dienstenovereenkomst en beoogt geen structurele samenwerking tussen de aanstellende organisatie en de betrokken medewerker.

Art. 5. §1. In dit artikel wordt verstaan onder algemene verordening gegevensbescherming: de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

§2. De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, kunnen met het oog op de bescherming van minderjarigen identificatiegegevens en persoonsgegevens als vermeld in artikel 10 van de algemene verordening gegevensbescherming, verwerken.

De verwerking, vermeld in het eerste lid, beperkt zich tot de controle, vermeld in artikel 3.

De personen van wie de persoonsgegevens, vermeld in het eerste lid, kunnen worden verwerkt, zijn de aan te stellen medewerkers, vermeld in artikel 3, eerste lid, en de medewerkers, vermeld in artikel 3, vierde lid.

§3. De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, treden elk op als verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming, voor de gegevensverwerking, vermeld in paragraaf 2.

De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, nemen de passende maatregelen ter beveiliging van de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 2. De maatregelen, vermeld in artikel 10, §2, van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, worden toegepast.

De uittreksels uit het strafregister worden niet langer bewaard dan noodzakelijk is voor de controle, vermeld in artikel 3. De uittreksels uit het strafregister worden vernietigd nadat de definitieve beslissing omtrent de aanstelling van de medewerker is genomen.

De personen die de controle, vermeld in artikel 3, doorvoeren, nemen het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht.

Art. 6. De Vlaamse Regering evalueert dit decreet na één jaar na de datum van de inwerkingtreding ervan.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management

Jan JAMBON

Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand

Ben WEYTS

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

ADVIES VAN DE VLAAMSE JEUGDRAAD



ADVIES 2106

Uittreksel strafregister

Datum: 1 september 2021

Voorzitter: Amir Bachroui

Aanwezigen: Amir Bachroui, Loredana Cremery, Priscilla Keuppens, Flen Morren, Maryline Thiry, Marnik de Bont, Franka Foré, Paulien Herck, Ines De Geest, Jan Langerhaert, Nick Beerens

De Vlaamse Jeugdraad, in vergadering op 1 september 2021, onder voorzitterschap van Amir Bachroui, en met bovenvermelde aanwezigen, adviseert unaniem het volgende:

1. **Verplicht organisaties niet** om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid van het Wetboek voor Strafvordering op te vragen **bij vrijwilligers**. 36
2. **Wees terughoudend bij het invoeren van een verplichte opvraging** voor bepaalde organisaties van een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid van het Wetboek voor Strafvordering **bij bepaalde nieuwe medewerkers**. De beoogde doelstelling weegt niet onverdeeld op tegen de mogelijke nadelen van de verplichte opvraging. 38
3. Investeer in een degelijke informatiecampagne rond het uittreksel van het strafregister. 38
4. Investeer in campagnes, vormingen en educatief materiaal voor jongeren die inzetten op weerbaarheid, grenzen stellen en het bespreekbaar maken van grensoverschrijdend gedrag. 38

Situering

Om de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag te versterken werkte de Vlaamse Regering het Vlaamse actieplan ter bestrijding van seksueel geweld uit, goedgekeurd op 13 oktober 2020. In voorliggende ontwerp van decreet is één van zeventig andere acties die opgenomen zijn in het Vlaamse actieplan bestrijding van seksueel geweld.

De jeugdwerksector hecht enorm veel belang aan doelstellingen en inspanningen die ervoor zorgen dat hun organisaties veilige plekken voor kinderen en jongeren zijn. De integriteit en veiligheid van kinderen en jongeren is een topprioriteit voor onze sector. Opdat elk kind en elke jongere zichzelf kan zijn, zich kan ontplooiën, kan spelen en gelukkig kan zijn. Elk relevant en efficiënt initiatief dat bijdraagt tot de bescherming van de integriteit van kinderen en jongeren juichen we dan ook toe.

De jeugdwerksector in Vlaanderen heeft al een lange traditie rond de thema's integriteit en veiligheid. Dankzij het werk van de commissie Grensoverschrijdend Gedrag van het Vlaams Parlement (2017-2018) is er de laatste vier jaar meer lijn en meer monitoring gekomen in de diverse vormen van integriteitsbeleid van onze verschillende organisaties. Na verschillende schandalen in de sport- en cultuursector had de commissie onder meer tot gevolg dat elke jeugdwerkorganisatie die erkend is door de Vlaamse overheid een uitgewerkt integriteitsbeleid en een laagdrempelig aanspreekpunt integriteit (API) moet hebben.

Ook onze sector moet zich bewust zijn van de risico's. Elk geval van grensoverschrijdend gedrag is er één te veel en de veiligheid en integriteit van onze kinderen en jongeren staat centraal. Daarom gingen we ook onmiddellijk aan de slag met deze opgelegde opdracht van de Vlaamse overheid. We vertrokken niet van een leeg blad, maar met de ervaring en expertise die onze sector en diverse organisaties door de jaren heen hadden opgebouwd. Zo kwamen we tot een opleiding 'API in het jeugdwerk' waarbij de opmaak, uitbouw en bijsturing van een integriteitsbeleid centraal staat. Sinds 2018 heeft elke Vlaams erkende jeugdwerkorganisatie een eigen API en integriteitsbeleid op maat van hun organisatie. Door die maatregel zetten organisaties nog meer dan voorheen in op kwaliteitsbeleid, preventiebeleid en een doordacht reactiebeleid wanneer het gaat over geweld, pesten en seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Ook in 2017 kwam de vraag naar voren of de verplichte controle van een uittreksel uit het strafregister nodig was, zowel voor beroepskrachten als voor vrijwilligers. Toen was de kern van ons standpunt dat het een vals gevoel van veiligheid geeft en verre van een sluitend systeem is.

We zien daarom de tijd, energie en middelen die zouden gaan naar de administratieve molen achter deze controle, liever gaan naar vorming, opleiding en preventie binnen onze sector. De impact en het nut van dergelijke maatregelen zijn veel groter dan de 'schijnmaatregel' die nu voorligt. Daarnaast zal de invoering van deze maatregel ongewild meer drempels opwerpen voor vrijwilligers in de diverse sectoren, terwijl de Vlaamse overheid al jaren aangeeft dat ze de (administratieve) drempels voor vrijwilligers wil verlagen.

Onze sector was dan ook blij dat toenmalig minister van Jeugd Sven Gatz in het Vlaams Parlement onze sector volgde en geen voorstander was om een uittreksel uit het strafregister op te vragen en te controleren¹. Ook nu, 4 à 5 jaar later en met onze ervaring van de API-werkingen en de intervisies met API's in de sector, blijven we bij ons standpunt van toen. Ook tijdens het uitgebreide traject ter voorbereiding van dit ontwerpdecreet brachten we dit standpunt naar voren, en dat zullen we blijven doen.

Advies

Verplicht organisaties niet om bij vrijwilligers een uittreksel op te vragen uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid van het Wetboek voor Strafvordering.

1.1 Vals gevoel van veiligheid

Laat ons duidelijk herhalen: als sector is de integriteit van onze kinderen en jongeren enorm belangrijk. Net daarom kunnen we maatregelen die een vals gevoel van veiligheid creëren niet steunen.

Een uittreksel opvragen geeft het gevoel dat wie ooit iets heeft gedaan dat de integriteit van jongeren schaadde, dat niet opnieuw zal kunnen doen in een jeugdwerkcontext. Dat klopt gewoon niet: wie nooit betrapt en veroordeeld werd voor bepaalde feiten, beschikt over een blanco uittreksel. Bij wie wel een veroordeling heeft, komen de feiten vaak pas na geruime tijd op het uittreksel te staan. Dat kan tot drie jaar duren. Drie jaar tussen een gepleegd feit en het moment dat het zichtbaar is op het uittreksel van een strafregister, dat duurt bijna langer dan een gemiddeld engagement in het jeugdwerk. Bovendien bevat het model 596.2 alleen feiten ten aanzien van minderjarigen. Dit uittreksel opvragen werkt dus onvoldoende effectief om de risico's die we willen vermijden daadwerkelijk te vermijden, maar creëert tegelijk wel een vals gevoel van veiligheid. Bovendien creëert het heel wat neveneffecten en extra drempels.

Daarenboven schuilt het gevaar erin dat dit document dé manier is om je als organisatie of gemeentebestuur veilig te stellen. Je kunt je erachter verschuilen als er toch iets gebeurt. En de kans bestaat dat overheden (lokaal en Vlaams) niet meer inzetten op de nodige preventie, vorming, bespreekbaarheid ...

¹ Schriftelijke vraag:

1.2 Onbedoelde drempels en gebrekkige informatie

Specifiek voor vrijwilligers spelen die extra drempels een hele grote rol. We denken daarbij aan extra administratieve belasting en rompslomp voor lokale besturen en organisaties, problemen rond perceptie en zelfs zelfcensuur van vrijwilligers.

Perceptie en zelfcensuur?

Door het gebrek aan kennis en informatie over wat er juist wel en niet op een uittreksel van het strafregister staat, zouden geëngageerde jongeren die ooit een misstap hebben begaan zichzelf al kunnen uitsluiten van sollicitaties of oproepen tot vrijwilligers. Laat ons duidelijk stellen dat het jeugdwerk **niét** de plaats wil zijn die tweede kansen biedt aan plegers van zedenfeiten. Maar wij zijn wel een sector die mensen (jongeren) niet afschrijven op basis van een fout uit het verleden. Wij willen vertrekken vanuit vertrouwen en kansen bieden. Deze regelgeving zal de perceptie wekken dat het jeugdwerk vertrekt vanuit een controle of gevoel van wantrouwen en dat is niet hoe het jeugdwerk in de maatschappij wil staan.

Zorg eerst dat het systeem van het uittreksel op punt staat. Zowel om het uittreksel aan te vragen en te bekomen als de duurtijd tussen een gepleegd feit en de zichtbaarheid op het uittreksel. De manier om het uittreksel te bekomen moet uniform zijn in alle gemeentes en moet gratis zijn. Sommige gemeentes rekenen kosten aan voor het aanvragen en bekomen van een uittreksel van het strafregister.

Door dit decreet wordt **verenigingen een beoordelings- en controlebevoegdheid** opgelegd. Verenigingen en hun vrijwilligers krijgen zo de verantwoordelijkheid opgedrongen uittreksels van strafregisters te interpreteren en te 'oordelen' over andere vrijwilligers of zij blijf geven van 'onberispelijk gedrag t.a.v. minderjarigen'. De beoordelings-elementen in artikel 3 van het voorontwerp zijn te vaag en vormen geen generieke leidraad om tot een billijke beoordeling te komen. Het is naar onze mening niet opportuun die verantwoordelijkheid bij vrijwilligersorganisaties en hun vrijwilligers te leggen. Bovendien stelt zich de vraag of het geen inbreuk is op een aantal grondrechten van de betrokken vrijwilligers (recht op privacy, vermoeden van onschuld ...). Daarnaast creëer je op die manier weer heel veel verwachtingen en druk op sterk geëngageerde vrijwilligers.

Privacy

Werken in de jeugdsector gaat niet gepaard met beroepsgeheim, maar gebeurt wel binnen een uitgebreid deontologisch kader. Als de regelgeving rond deze uittreksels doorgetrokken wordt naar vrijwilligers zullen groepsleiding, speelpleinverantwoordelijken, voorzitters van bepaalde verenigingen aan leeftijdsgenoten of andere vrijwilligers een uittreksel uit het strafregister moeten opvragen. Het is niet evident om die persoonlijke informatie zorgvuldig en professioneel te verwerken. Leggen we de verantwoordelijkheid (alweer) bij vrijwilligersorganisaties? Zeker in het licht van de AVG is het belangrijk kritisch te bekijken of vrijwilligers deze zeer gevoelige informatie moeten en kunnen verwerken.

Vermoeden van onschuld

Daarnaast hebben we in België een rechtssysteem dat uitgaat van onschuld tot de schuld bewezen is, dat ervoor zorgt dat mensen geen twee keer veroordeeld kunnen worden voor dezelfde feiten, en waarbij vonnissen uitgevoerd én gecontroleerd worden door datzelfde justitiesysteem. Een rechter kan bij bewezen schuld straf vorderen zoals een contactverbod na bepaalde feiten en het is dan ook aan de staat om dat vonnis op te volgen. Het is aan niemand anders om mensen te straffen voor onbewezen feiten, noch aan de maatschappij om mensen geen tweede kans te geven na feiten waarvoor ze niet veroordeeld zijn die losstaan van de toekomstige vrijwillige of beroepsbezigheid. Het is niet evident een interpretatie te maken van zo'n uittreksel. Gaan we die verantwoordelijkheid bij vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties leggen?

Wees terughoudend met de invoering van een verplichte opvraging voor bepaalde organisaties van een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid van het Wetboek voor Strafvordering **bij bepaalde nieuwe medewerkers**. De beoogde doelstelling weegt niet onverdeeld op tegen de mogelijke nadelen van de verplichte opvraging.

Vanwege alle voorgaande argumenten zijn we als Vlaamse Jeugdraad ook terughoudend om de verplichting in te voeren bij bepaalde beroepskrachten. Ook hier geloven wij dat inzetten op preventie, sensibilisering en risicoanalyse om ongepast gedrag te voorkomen efficiënter is dan deze maatregel. Maar voor beroepskrachten kunnen we nog meegaan in het voorstel omdat het niet uitzonderlijk is voor mensen die professioneel werken met kinderen en jongeren. Toch mag de invoering van die maatregel niet onbedoeld nog extra drempels opwerpen.

De terughoudendheid bij deze maatregel voor beroepskrachten/medewerkers zit hem voor ons ook in de duurtijd van een overeenkomst. Moet je voor een contract van één dag een uittreksel voorleggen? Gezien onze argumentatie waarmee we de efficiëntie van deze maatregel in twijfel trekken, stellen we voor om alleen te controleren bij arbeidsovereenkomsten van **onbepaalde duur**.

Investeer in een degelijke informatiecampagne rond het uittreksel van het strafregister.

De kennis van het uittreksel strafregister artikel 596 is daarbij het belangrijkste. Bij aanvang van dit beleidstraject wisten wij niet dat er meerdere modellen waren. De kennis bij de bevolking en bij jongeren rond dit thema moet worden verhoogd. Zodat capabele jeugdwerkers die ooit een stommeit begingen die niet gelinkt is aan seksueel geweld, niet zouden denken dat ze niet meer in aanmerking kunnen komen voor een job binnen het jeugdwerk. We willen vermijden dat jongeren aan zelfcensuur doen die het gevolg is van gebrek aan kennis over het uittreksel van het strafregister.

Als die vrees zich doortrekt en we onbedoelde drempels creëren, verliezen we een sterkte van het jeugdwerk. Het jeugdwerk is gebaat met 'jongeren die ooit een misstap begingen', o.a. als ervaringsdeskundigen; zij vormen een enorme meerwaarde en een kracht van het jeugdwerk. Als we die (ongewild) afschrikken door een onwetendheid en gebrek aan kennis over het uittreksel van het strafregister, dan verliezen we in het jeugdwerk waarde, kennis en 'mandaat' bij het omgaan en werken met sommige groepen jongeren.

Naast informatie naar burgers en jongeren, is het ook aan te raden een degelijke informatiecampagne naar organisaties op te stellen. Zodat de organisaties weten wat ze wel en niet mogen doen. En er duidelijkheid is over wanneer er bijvoorbeeld een uittreksel moet worden opgevraagd. Vanuit deze optiek zijn we wel blij dat de controle dient te gebeuren bij de aanstelling en niet al bij een sollicitatie.

Investeer in campagnes, vormingen en educatief materiaal voor jongeren die inzetten op weerbaarheid, grenzen stellen en het bespreekbaar maken van grensoverschrijdend gedrag.

Het is belangrijk om de tijd en administratie die gaat naar de controle van dit uittreksel te kunnen steken in de mensen zelf. In het vertrouwen in mensen, een band opbouwen met hen, in hun groeikansen. Dat maakt van onze organisaties veilige plekken, samen met de sociale controle en het inzetten op sensibilisering en een risicoanalyse om ongepast gedrag te voorkomen.

ADVIES VAN DE VLAAMSE RAAD VOOR WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN



Advies

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

Brussel, 2 september 2021

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: Zuhail 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	43
Advies	44
1 Situering	44
2 Advies.....	44
2.1 Onderscheid tussen vrijwilligers mét en zonder overeenkomst gerechtvaardigd?.....	45
2.2 Administratieve overlast voor organisaties	46
2.3 Uitwerken van preventiebeleid is noodzakelijk	47
2.4 Conclusie	48

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 Zuhair 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., VI.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, kinderscherming, 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 vrijwilligerswerk¹. 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.

ADVIES VAN HET HORIZONTAAL OVERLEG VRIJWILLIGERSWERK

DEPARTEMENT CULTUUR, JEUGD & MEDIA

Vlaamse overheid

Departement Cultuur, Jeugd en Media
Arenbergstraat 9
1000 BRUSSEL
www.vlaanderen.be/cjm

Mevrouw Zuhel Demir
Vlaams minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme
Martelaarsplein 7
1000 Brussel

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
			3
vragen naar/e-mail		telefoonnummer	datum
Nele.Haegemans@vlaanderen.be		36934	3/09/2021

Betreft: Advies HOV 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

Mevrouw de minister,

Met uw brief van 16 juli ll. vroeg u het Horizontaal Overleg Vrijwilligersbeleid (HOV) om advies te geven 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.

In deze nota gaat het HOV hier graag op in, maar eerst geven we graag nog de nodige achtergrondinformatie over het Gecoördineerd Vrijwilligersbeleid en het Horizontaal Overleg Vrijwilligers.

1. Situering Horizontaal Overleg Vrijwilligers

Het gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid is een transversaal beleid dat in 2016 werd opgezet door de Vlaamse Regering om het klimaat waarin vrijwilligers functioneren te verbeteren.

Vanuit de fundamentele waarde die vrijwilligers hebben voor onze samenleving, is het algemene doel van het gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid om vrijwilligers – in welke sector ze ook actief zijn – beter te waarderen, beter te beschermen, beter te ondersteunen en hen administratieve lasten uit handen te nemen. Het idee daarachter is dat vrijwilligers gelijk behandeld, correct geïnformeerd, voldoende verzekerd en voldoende beschermd worden en volgens de principes in de vrijwilligerswet van 3 juli 2005 behandeld worden. Het beleid wil zo het vrijwilligerswerk in Vlaanderen stimuleren, promoten en zichtbaar maken.

De belangeloosheid waarmee vrijwilligers zich inzetten voor anderen en voor de maatschappij vraagt immers dat we als overheid zorgvuldig en vol respect met hen omgaan en hen waarderen in hun engagement, of ze dat nu doen in de sport, cultuursector, de zorg, zich inspannen voor natuurbehoud, zich nuttig maken in de welzijnssector of voor een veiligere mobiliteit, etc.

Alle Vlaamse overheidsentiteiten die een vrijwilligerssector vertegenwoordigen of die belang hebben bij een beter vrijwilligersklimaat worden actief betrokken bij het gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid en nemen vanuit die capaciteit deel aan het Horizontaal Overleg Vrijwilligers of het HOV, een transversaal of multidisciplinair beleidsvoorbereidend ambtelijk orgaan. Het HOV is een beleidsadviserend orgaan binnen de administratie, als onderdeel van de uitvoerende macht. Het HOV kan als eenheid standpunten innemen en meegeven aan de Vlaamse Regering.

De leden van het HOV zijn momenteel:

- Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;
- Sport Vlaanderen;
- Ministerie van Onderwijs en Vorming;
- Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken
- Departement Werk en Sociale economie
- Agentschap Binnenlands bestuur
- Agentschap Natuur en Bos
- Agentschap Onroerend Erfgoed
- Agentschap Opgroeien
- Departement Cultuur, Jeugd en Media (coördinerend departement: voorzitter en secretaris)

Het HOV heeft een structurele samenwerking met vier bevoorrechte partners, die als actieve waarnemers aanwezig zijn op de vergaderingen van het Horizontaal Overleg en vanuit hun kennis, expertise en positie in het veld relevante input leveren, elk vanuit zijn eigenheid. Het gaat over

- het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk (VSVw)
- de Verenigde Verenigingen (VerVer)
- de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- De Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC)

De opdracht van het HOV 2.0. is:

- uitwerken, interpreteren en bewaken van de Vlaamse visie op het gecoördineerd Vlaamse vrijwilligersbeleid en op die manier meewerken aan de beleidsvoorbereiding van het gecoördineerd vrijwilligersbeleid;
- bewaken van de uitvoering van het doelstellingenkader en actieplan van het gecoördineerd Vlaamse vrijwilligersbeleid;

- vervullen van een detectiefunctie en signalen doorgeven over het vrijwilligerswerk in Vlaanderen aan de politiek verantwoordelijken.
- aan informatie- en kennisdeling doen over vrijwilligersbeleid in de verschillende beleidsdomeinen;
- kennis spreiden in de eigen organisatie, zorgen voor een beter basisbegrip over vrijwilligerswerk binnen de Vlaamse overheid en vooral om waken over de juiste hantering ervan. Ze hebben de taak om het intern vrijwilligersbeleid binnen de Vlaamse overheid te verfijnen.
- zich toeleggen op alle maatschappelijke evoluties en beleidsevoluties die een impact kunnen hebben op het vrijwilligerswerk en waar nodig via beleidsadvisering, antwoorden op formuleren.

2. Gevolgde adviesprocedure

Aangezien er in de zomerperiode geen vergadering gepland was van het HOV, hebben we gewerkt met een schriftelijke procedure, waarbij alle HOV-leden uitgenodigd werden om hun standpunt over het dossier toe te lichten in de periode voorafgaand aan 20 augustus II.

Op basis van de ontvangen reacties werd een gezamenlijke ontwerptekst geformuleerd die opnieuw naar iedereen rondgestuurd werd ter nazicht en goedkeuring. Via een stilteprocedure (of na expliciet akkoord) werd onderstaande tekst aangenomen als het gezamenlijke standpunt van het Horizontaal Overleg Vrijwilligers.

Gezien de expliciete vraag van de regering om ook de waarnemende leden te consulteren en om reactie te vragen, kiezen we ervoor om hun individuele standpunten als bijlage op te nemen. Deze bijdragen sluiten nauw aan bij het algemene standpunt van het HOV, maar reiken daarnaast soms interessante bijkomende argumentatie aan die nuttig kan zijn bij de beoordeling van het dossier door de Vlaamse Regering. We vinden het daarom belangrijk dat deze standpunten apart en expliciet kunnen geraadpleegd worden door de Vlaamse Regering. Als bijlage zijn de integrale adviezen toegevoegd van:

- het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk (VSVw) (Bijlage 1)
- de Verenigde Verenigingen (VerVer) (Bijlage 2)
- de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSg) (Bijlage 3)

Wat opviel in de reacties van de verschillende HOV-leden en waarnemende HOV-leden is een relatief grote eensgezindheid in de bezorgdheden omtrent het ontwerpdecreet. Het HOV geeft daarom graag het volgende gezamenlijke advies aan de Vlaamse Regering.

3. Advies van het Horizontaal Overleg Vrijwilligers

Principieel zijn alle HOV-leden voorstander van acties die worden ondernomen om de fysieke en psychische integriteit van kinderen en jongeren te beschermen. Het is positief dat de Vlaamse Regering hier aandacht aan besteedt en het Actieplan ter bestrijding van seksueel geweld en grensoverschrijdend gedrag ernstig neemt. Dit is voor iedereen van primordiaal belang.

Het HOV stelt zich echter vragen bij het gebruikte instrument en vooral over de toepassing ervan op vrijwilligers. De meeste HOV-leden zijn erg kritisch en stellen zich de vraag of in dit decreet het doel de middelen wel heiligt en niet eerder een vals gevoel van veiligheid creëert. Bovendien lijkt de toepassing ervan op vrijwilligers in de meeste gevallen buitenproportioneel. Het HOV stelt zich ernstige vragen over de administratieve last en de verplichte 'politie' bevoegdheid die wordt opgelegd aan verenigingen en organisaties die vrijwilligers inschakelen. Het ontwerpdecreet is vooral drempelverhogend voor het vrijwilligerswerk als geheel, draagt niet bij tot een beter vrijwilligersklimaat en lost ons inziens ook het probleem niet werkelijk op.

a) Algemene bedenkingen

Vals gevoel van veiligheid

Het uittreksel uit het strafregister geeft enkel zicht op veroordelingen en is een momentopname. Een persoon kan lang onder de radar blijven en daardoor over een blanco strafblad beschikken. Het opvragen van het uittreksel geeft dus geen garantie dat deze persoon geen risico betekent voor minderjarigen. Een veroordeling verschijnt ook niet meteen op een strafblad, dus zekerheid is er nooit.

Het opvragen van het uittreksel uit het strafregister biedt bovendien geen algemene bescherming, kwetsbare groepen volwassenen lopen mogelijk ook risico's maar aan dit probleem gaat het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen voorbij. De overheid installeert de facto een onderscheid tussen sectoren en subsectoren, en creëert dus extra drempels voor bepaalde soorten vrijwilligerswerk, waardoor bepaalde activiteiten en (sub)sectoren minder aantrekkelijk worden om vrijwilligerswerk te verrichten dan andere.

Gegeven deze onzekere uitkomst lijkt de maatregel de meeste HOV-leden dan ook buitenproportioneel. We beargumenteren dit verder in de volgende paragrafen.

Beoordelingsopdracht en controlebevoegdheid

Organisaties moeten het uittreksel uit het strafregister (laten) opvragen, controleren, beoordelen, een 'verwerkingsverantwoordelijke' aanstellen, vertrouwelijkheid garanderen, etc. Dit zorgt voor hoge administratieve last en drempels en zal vrijwilligers afschrikken om een engagement aan te gaan.

Bovendien stellen zich een aantal problemen en vragen waarop het ontwerpdecreet geen antwoord geeft: Wie moet binnen een organisatie het uittreksel opvragen? Wat is de verantwoordelijkheid van die persoon als er een vergissing gebeurt? Kunnen organisaties wel voldoen aan alle GDPR-vereisten? Wat zijn de gevolgen wanneer er toch een feit wordt gepleegd? Het ontwerpdecreet stelt dat het attest slechts ter inzage mag opgevraagd worden en dus niet bewaard mag worden, maar hoe moet een organisatie bij controle dan aantonen dat ze de controle effectief heeft gedaan?

Het HOV wil er bijkomend op wijzen dat vele vrijwilligers worden ingezet in organisaties of verenigingen die ook door vrijwilligers worden aangestuurd en waar dus geen beroepskrachten bij betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld in feitelijke verenigingen. De bestuurs- of andere vrijwilligers van deze organisaties krijgen de verantwoordelijkheid om een administratief uittreksel te screenen en te interpreteren van een vrijwilliger die op gelijke voet staat. Bovendien zijn de beoordelingselementen in artikel 3 van het voorontwerp vaag en vormen ze een onvoldoende generieke leidraad om tot een billijke beoordeling te komen.

Om deze redenen lijkt het ons niet gegarandeerd dat (kleine, al dan niet feitelijke) verenigingen die vaak weinig geprofessionaliseerd zijn, kunnen garanderen dat de informatie beveiligd, vertrouwelijk behandeld en vernietigd wordt. Een risico op inbreuken op het grondwettelijk recht op privacy en de rechten inzake gegevensbescherming lijken ons dan ook reëel en een inbreuk op bepaalde grondrechten van de betrokken vrijwilligers mogelijk (vermoeden van onschuld,...). Ook de (juridische) gevolgen voor de verenigingen zelf zijn momenteel niet voldoende in te schatten.

Administratieve last bij organisaties

Een van de doelstellingen binnen het gecoördineerde vrijwilligersbeleid is om te komen tot vermindering van administratieve lasten en van zogenaamde “regulitis” voor organisaties en hun vrijwilligers. Het HOV is bezorgd dat de keuze om vrijwilligers in dit voorontwerp te vatten op de manier zoals erin beschreven net het tegenovergestelde bereikt en dus weer leidt tot meer administratieve last. Vooral voor organisaties met weinig of geen professionele medewerkers mag de impact hiervan niet worden onderschat.

Het opvragen van het attest legt opnieuw een extra verantwoordelijkheid bij organisaties die al veel administratieve lasten te dragen hebben. Het HOV is van mening dat dit haaks staat op de inspanningen die worden geleverd in het kader van het Vlaamse gecoördineerde vrijwilligersbeleid om regulitis voor vrijwilligersorganisaties te verminderen en staat er daarom kritisch tegenover.

Drempelverhogend

Het HOV is er verder van overtuigd dat dit voorontwerp 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, in een tijd dat het sowieso al niet evident is om voldoende vrijwilligers te vinden.

Vrijwilligers engageren zich de dag van vandaag veel minder dan vroeger langdurig bij één bepaalde organisatie. Het vrijwilligerswerk gebeurt veel meer ad hoc. Mensen komen (éénmalig) mee doen, voor heel gerichte taken, omdat het hen voldoening geeft om iets te kunnen betekenen voor een ander. De tijdsgeest is niet meer die van vrijwilligers die van bij de geboorte tot de dood bij dezelfde organisatie engageren, maar is gekenmerkt door meer dynamiek en wisselende engagementen. Als organisaties voor al deze mensen die zich tijdelijk engageren voor kinderen en jongeren, dit uittreksel moeten opvragen, dan vreest het HOV dat organisaties die nu activiteiten voor kinderen en volwassen organiseren, zich zullen terugplooiën op activiteiten voor enkel volwassenen om administratieve lasten te vermijden.

Het HOV is bovendien bezorgd dat ook het doel om een laagdrempelig vrijwilligersengagement voor iedereen te realiseren onder druk komt te staan. Vooral voor jongeren en mensen in kwetsbare situaties die misschien al met justitie in aanraking kwamen (misschien omwille van andere redenen dan de hier geviseerde) zal de drempel om zich te engageren fors worden verhoogd. Nochtans zou vrijwilligerswerk net een laagdrempelige nieuwe start moeten kunnen betekenen voor mensen in een kwetsbare positie, wat hen

uiteindelijk ook meer eigenwaarde en zelfvertrouwen kan geven om er in het algemeen terug tegenaan te gaan.

Vrijwilligers zijn geen werknemers

Het HOV acht het gelijkschakelen van betaalde medewerkers, die professioneel actief zijn en door een arbeidscontract gebonden aan organisaties, met vrijwilligers, waarbij de aard van samenwerking en verbondenheid met de organisatie per definitie verschillend is, niet wenselijk en zelfs fundamenteel onjuist.

Zoals het Vlaams Steunpunt vrijwilligerswerk stelt: “De Vrijwilligerswet is ontegensprekelijk duidelijk een bijzondere regeling, vermits ze ingrijpt op de vrije tijd van mensen, en zich duidelijk afspeelt in het privéleven van een individu (‘vrijwilligerswerk is een activiteit die zich afspeelt in het privéleven van het individu’). Vanuit deze optiek alleen al dient en kan vrijwilligerswerk essentieel onderscheiden te worden van arbeid en arbeidsovereenkomsten. [Vrijwilligerswerk] gaat om onbezoldigde inzet, gebaseerd op de individuele wilsautonomie: iemand kiest of hij/zij zich engageert, hoe en waar. Als de vrijwilliger geen activiteit opneemt, die afbakt, of de activiteit staakt, staat daar, in tegenstelling tot bij werknemers gebonden aan een arbeidsovereenkomst, geen sanctie tegenover. Vrijwilligers genieten bovendien minder bescherming dan werknemers: bij het eindigen van de samenwerking, er is geen wettelijke verzekeringsplicht inzake (arbeids)ongevallen, er is geen wettelijk recht op terugbetaling van de kosten woon en- wegverkeer, etc.”¹

Omwille van deze redenen lijkt het het HOV veroorloofd om een duidelijk onderscheid te maken in het toepassingsgebied van het decreet tussen werknemers en vrijwilligers omdat hun rechten en plichten duidelijk anders zijn.

Vrijwilligers met of zonder overeenkomst

Onderscheid maken tussen vrijwilligers met of zonder overeenkomst lijkt ons ook niet zinvol. Ten eerste is het begrip overeenkomst onduidelijk beschreven in de ontwerp tekst en is het niet duidelijk of het gaat over schriftelijke overeenkomsten, overeenkomsten waarin een vergoeding wordt voorzien, mondelingen overeenkomst, etc.

Bovendien is het onderscheid overeenkomst/geen overeenkomst ons inziens eigenlijk zonder voorwerp, aangezien er uiteraard altijd een soort overeenkomst is zodra een vrijwilliger zich inzet voor een organisatie. Meestal mondeling uiteraard, maar je maakt nu eenmaal afspraken over wat de vrijwilliger doet.

Enkel organisaties die vallen onder het welzijnsdecreet hebben een verplichting om een schriftelijke overeenkomst te sluiten (3 APRIL 2009. - Decreet betreffende het georganiseerde vrijwilligerswerk in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin). Deze verplichting is ingegeven vanuit de kwaliteitseisen die de Vlaamse overheid stelt aan organisaties die via dit decreet gesubsidieerd worden (ruimere verzekeringsplicht, vorming, onthaal,...) en heeft weinig te maken met de effectieve inzet van de vrijwilligers.

In de praktijk moedigen we het gebruik van overeenkomsten aan, aangezien dit kan bijdragen tot betere algemene vrijwilligersomstandigheden en ondersteuning van de vrijwilligers. Dit kan bijdragen tot een betere toepassing van rechten van vrijwilligers volgens de wet op het vrijwilligerswerk en een meer overdachte inzet van vrijwilligers, wat hun welzijn en het algemene vrijwilligersklimaat alleen maar zal

¹ Zie nota VSVW in Bijlage 1

verbeteren. Echte gevolgen zoals een arbeidsovereenkomst heeft zo'n overeenkomst echter niet, omdat de aard van vrijwilligersovereenkomsten essentieel anders zijn dan die van arbeidsovereenkomsten, net omdat er geen arbeidsrelatie ontstaat in de zin van de arbeidswetgeving. Daarom spreekt men vaak over afsprakennota's, eerder dan overeenkomsten. Kleinere organisaties maken zelden een afsprakennota, omdat het hun werking administratief te zwaar belast. Ze zijn daartoe ook niet verplicht door de vrijwilligerswet. Er is enkel een informatieplicht.

Een onderscheid maken in dit decreet tussen vrijwilligers op basis van dit zogenaamde criterium 'wel/geen overeenkomst' zou alleen maar meer verwarring veroorzaken bij de organisaties in het veld, waardoor organisaties verplichtingen fout toepassen of met allerlei vragen naar het Steunpunt Vrijwilligerswerk komen en het uiteindelijke resultaat vooral extra verwarring en niet-toepassing is, met nog meer verrommeling van de verplichtingen en rechten omtrent vrijwilligerswerk dan nu al het geval is (na de vele recent federale ingrepen in de vrijwilligerswet die ook nu al in de praktijk de wettelijke gelijkheid van vrijwilligers op de helling hebben gezet).

We moeten bovendien vermijden dat een onderscheid tussen vrijwilligers met of zonder overeenkomst in het voorliggende decreet in de praktijk zou leiden tot minder overeenkomsten, net om aan deze verplichting te ontsnappen. Op dit ogenblik zijn de organisaties die effectief werken met zogenaamde vrijwilligersovereenkomsten of afsprakennota's meestal grote, sterk gestructureerde organisaties en lokale besturen die de capaciteit hebben om deze administratieve formaliteiten te vervullen. Het zou jammer zijn dat zij, door de verplichting die gecreëerd wordt, hieraan in de toekomst verzaken en de vrijwilligers daarmee de facto minder goed inlichten en ondersteunen. De enigen die er immers uiteindelijk minder goed vanaf komen, zijn de vrijwilligers zelf.

b) Suggesties vanuit het HOV

Specifieke regelgeving en mogelijkheid openhouden

Het HOV is voorstander om vrijwilligers als categorie te schrappen uit dit ontwerpdecreet. Dit neemt natuurlijk niet weg dat in bepaalde specifieke gevallen een aparte regelgeving het opvragen van een uittreksel uit het strafregister wel kan toestaan of verplichten. Zo kan de inrichter van consultatiebureaus van het Agentschap Opgroeien bvb. nu al een uittreksel van het strafregister opvragen bij vrijwilligers, indien hij dat zelf wenst.

Het HOV wil vooral vermijden dat de verplichting op elke individuele vrijwilliger in elke sector en in eender welke context van toepassing moet worden.

In deze context lijkt het de HOV-leden daarom nuttig om in het decreet wel de mogelijkheid te creëren voor organisaties om het uittreksel van het strafregister op te vragen voor vrijwilligers indien ze dat zelf wensen, zolang we vermijden dat het over een verplichting voor elke vrijwilliger in elk geval gaat. In specifieke regelgeving voor bijvoorbeeld het beleidsdomein WVG zou daarnaast, indien gewenst, de verplichting opgenomen kunnen worden, zoals nu al het geval is in het hoger aangehaalde voorbeeld.

Onduidelijkheid over begrippen

Het HOV merkt op dat een aantal begrippen in het ontwerpdecreet weinig afgelijnd zijn. Dit zal in de praktijk grote onduidelijkheid en onzekerheid veroorzaken. Begrippen als 'organisatie' en 'overeenkomst' worden niet duidelijk gedefinieerd, terwijl het toepassingsgebied zeer ruim kan zijn.

Het lijkt het HOV belangrijk om de gebruikte begrippen beter af te lijnen, teneinde rechtsonzekerheid en verwarring op het terrein te vermijden.

Integriteitsbeleid

Ten slotte zou het HOV graag nog een suggestie willen doen met het oog op effectief preventief inzetten op vermijden van seksueel, psychisch en fysisch geweld en grensoverschrijdend gedrag naar minderjarigen toe.

Het HOV is ervan overtuigd dat vrijwilligersorganisaties meer baat hebben bij meer ondersteuning in het uitbouwen van een effectief integriteits- en preventiebeleid dan bij de extra administratieve stap van het opvragen van een uittreksel uit het strafregister, die weinig bijkomende zekerheid biedt naar effectieve preventie toe.

Het lijkt ons daarom beleidsmatig interessanter om in te zetten op sensibilisering van organisaties en verantwoordelijken van organisaties rond stappen die ze kunnen ondernemen op het vlak van integriteits- en preventiebeleid en om hen handvaten aan te reiken om hier rond te werken binnen hun organisaties. Dit verhoogt de zelfstandigheid en de verantwoordelijkheid van organisaties en helpt hen tussen te komen daar waar ze effectief impact hebben op de problematiek. We zijn ervan overtuigd dat verenigingen en andere vrijwilligersorganisaties zeker openstaan voor extra ondersteuning op dat vlak.

4. Conclusie

Het voorliggende ontwerpdecreet is ontstaan vanuit goede bedoelingen en met het oog op preventie in een belangrijk maatschappelijk thema. De HOV-leden erkennen dit en zijn principieel overtuigd dat de integriteit van kinderen en jongeren altijd voorop moet staan. In zijn toepassing op vrijwilligers is het ontwerpdecreet echter ontzettend complex en heeft het verstrekken gevolgen voor vele vrijwilligers en hun organisaties. Het HOV is dan ook van oordeel dat de uitbreiding ervan op vrijwilligers buitenproportioneel is en de doeltreffendheid van de maatregel wellicht te beperkt is om deze impact op het maatschappelijk belang van vrijwilligers te aanvaarden.

Het HOV is er dan ook geen voorstander van om de verplichting om een uittreksel uit het strafregister op te vragen op te leggen voor vrijwilligers die zich inzetten in organisaties ongeacht de organisatievorm of de sector waarbinnen het vrijwilligerswerk zich afspeelt. Het vrijwilligerswerk moet een eigen dynamiek kunnen behouden, met respect voor zowel de bepalingen uit de Vrijwilligerswet als de basisprincipes van de Vlaamse Regering inzake het Vlaams gecoördineerde vrijwilligersbeleid.

We denken wel dat het nuttig kan zijn om de mogelijkheid te creëren voor organisaties om het uittreksel van het strafregister op te vragen voor vrijwilligers indien ze dat zelf wensen; zolang we vermijden dat het gaat over een verplichting voor elke vrijwilliger in elk geval. In specifieke regelgeving voor bijvoorbeeld het beleidsdomein WVG zou daarnaast, indien gewenst, een effectieve verplichting opgenomen kunnen worden.

Voorzichtigheid lijkt ons geboden. Het mag niet de bedoeling zijn om vrijwilligers of vrijwilligersorganisaties in te schakelen voor politieke bevoegdheden. Bijkomende administratieve overlast moet vermeden worden en de toegankelijkheid van vrijwilligerswerk mag niet verhoogd worden met bijkomende drempels. Ook onderscheid maken tussen verschillende soorten vrijwilligers is onwenselijk en druist in tegen de principes van het gecoördineerde vrijwilligersbeleid. Ten slotte stelt zich de vraag of dit geen inbreuk betekent op een aantal grondrechten van de betrokken vrijwilligers.

Het is zonder twijfel een moeilijke evenwichtsoefening tussen het vermijden van een té hoge administratieve druk voor (kleine) organisaties, de rechten van de betrokkenen en de bescherming van minderjarigen, maar we zijn ervan overtuigd dat blind alle vrijwilligers (of sommige vrijwilligers) verplicht meenemen in het toepassingsgebied van deze wetgeving geen duurzame oplossing van het probleem oplevert.

Met vriendelijke groeten,



Nele Haegemans, namens het Horizontaal Overleg Vrijwilligersbeleid
Voorzitter en secretaris van het HOV
Beleidsmedewerker Departement Cultuur, Jeugd en Media (coördinerend departement)

BIJLAGEN

bij het advies van het Horizontaal Overleg Vrijwilligerswerk:

- Bijlage 1: Advies van het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk
- Bijlage 2: Advies van de Verenigde Verenigingen
- Bijlage 3: Advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten



www.vlaanderenvrijwilligt.be
www.vrijwilligerswerk.be

Nota Ontwerp Decreet Uittreksel Strafregister

Inleidend: Grensoverschrijdend gedrag in Vrijwilligersland

Het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk vzw zet al enkele jaren in op het informeren en sensibiliseren van vrijwilligersorganisaties (vzw's, lokale besturen, feitelijke verenigingen) met betrekking tot het thema grensoverschrijdend gedrag.

We organiseren studiedagen, documenten, sociale media posts en interviews rondom het thema.

Het is immers niet ondenkbaar dat zich ook tijdens het vrijwilligerswerk feiten kunnen voordoen die als GOG gekwalificeerd kunnen worden. Er zijn ons enkele voorbeelden bekend, maar zoals aangegeven in de data die verstrekt worden in de begeleidende nota (VR 2021 1607 DOC.0925/1QUATER), blijft een deel van dit soort feiten taboe, onder de radar, etc...

Via onze helpdesk krijgen we geregeld vragen van organisaties en lokale besturen of, en indien ja, ze een bewijs kunnen opvragen bij hun vrijwilligers, een uittreksel uit het strafregister, als vrijwilligers ingeschakeld worden bij de begeleiding van kinderen en jongeren, en bij uitbreiding bij kwetsbare mensen. De problematiek is ons dus gekend.

De Vlaamse Regering ontwikkelt thans een globale aanpak rondom de thematiek, waarbij één van de punten in de aanpak bestaat uit een verplichting om een uittreksel strafregister op te vragen aan alle nieuwe, meerderjarige medewerkers, inclusief vrijwilligers die in contact komen met minderjarige kinderen en jongeren.

Aan het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk vzw wordt, via onze rol binnen het HOV, expliciet gevraagd een advies te verstrekken. In de onderliggende nota geven we ons standpunt hieromtrent, en formuleren we ons advies.

Advies Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk met betrekking tot het verplichten van het opvragen van een uittreksel van het strafregister 569-2 opvragen aan vrijwilligers

Er kan gesteld worden dat er thans al een aantal organisaties, vooral sterker gestructureerde en lokale besturen (speelpleinwerking, huiswerkbegeleiding,...), nu al een uittreksel opvragen alvorens de vrijwilliger van start kan gaan. Welke impact dit heeft op het al dan niet instappen van kandidaat-vrijwilligers tot de activiteit is ons niet bekend.

Uit de informatie die we hieromtrent opvangen stellen we volgende reacties vast (hoewel er geen gestructureerde data beschikbaar zijn)

- de vraag schrikt potentiële vrijwilligers af, waardoor ze zich niet engageren in de organisatie, zich elders engageren of nooit meer overwegen te vrijwilligen; vanzelfsprekend is dat geen schuldbekentenis, een pogen verbergen van feiten, maar vaak een principiële kwestie (ik wil me onbezoldigd inzetten en nu moet ik bewijsstukken voorleggen dat ik dat wel goed zal doen...)
- de vraag levert een zekerheid/geruststelling op bij kandidaat-vrijwilligers: ze voelen dat de organisatie de inzet van vrijwilligers ernstig wil opnemen en ze beschouwen de afhandeling van dit soort formaliteit als een teken van degelijkheid: zij zien hierin dus geen bezwaar.

1. Consequent zijn

Het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk vzw adviseert niet per definitie dergelijke bewijsstukken op te vragen voorafgaandelijk aan het vrijwilligerswerk, en dit omwille van verschillende redenen:

- dergelijk attest is steeds een momentopname, wie feiten pleegde maar onder de radar bleef, geen veroordeling opliep,... zal een blanco attest kunnen afleveren;
- indien een attest opgevraagd wordt, zou dit consequent aan elke vrijwilliger gevraagd moeten worden:
 - het voorliggend Decreet stelt dat enkel de nieuwe medewerkers (en vrijwilligers) aan deze vereiste zouden moeten voldoen, wat volgens ons niet correct is (gelijke behandeling van elke vrijwilliger wordt niet gegarandeerd) en niet aan de reeds actieve vrijwilligers (terwijl inzichten over GOG toch vaak spreken over het feit dat men vertrouwensrelaties opwekt met potentiële slachtoffers alvorens 'toe te slaan');
 - het Decreet geeft geen duidelijkheid over wie de zogenaamde nieuwe medewerker is, is een vrijwilliger die zich jaarlijks engageert voor bv. een jeugdwerking een nieuwe medewerker of wordt deze persoon eens hij/zij een attest voorlegde niet langer gezien als een nieuwe medewerker?
 - wat met occasionele vrijwilligers? Spontane vrijwilligers die on the spot een handje meehelpen? Het is wellicht in veel gevallen niet realistisch om bij deze vrijwilligers een uittreksel op te vragen

Met andere woorden, een probleem inzake GOG pogen oplossen via het opvragen van attesten, biedt geen soelaas. Integendeel, het zal een vals gevoel van veiligheid creëren.

Het feit dat er geen waterdicht systeem kan worden opgezet, noopte de (federale) wetgever destijds (bij de ontwikkeling van de Vrijwilligerswet) af te stappen van een schriftelijke informatieplicht: er zijn niet enkel praktische bezwaren, er resten knelpunten op het gebied van controle en eventuele sanctionering.

2. Administratieve overlast

Organisaties, of dit nu lokale besturen zijn, organisaties of feitelijke verenigingen opleggen formaliteiten op te vragen aan vrijwilligers voorafgaandelijk aan hun inschakeling, leidt tot administratieve overlast en klaart een aantal problemen niet op:

- Wie is gemachtigd om deze attesten op te vragen? Elke medewerker? De vrijwilligersverantwoordelijke? Kunnen deze mensen zonder meer deze controlefunctie vervullen? Welke gevolgen heeft het voor de organisatie als er hier een slordigheid gebeurde of toch een vrijwilliger zonder blanco uittreksel uit het strafregister door de mazen van het net glipte? Wat met de regels inzake GDPR? Wat bij twijfel?
- Een attest mag enkel ter inzage zijn, op welke manier dient men te bewijzen dat de controle effectief uitgevoerd werd?
- Wat met feitelijke verenigingen of lokale afdelingen van grotere structuren: wie kan daar een formele bevoegdheid hebben om dergelijke attesten te bekijken, te beoordelen? Opvragen van dergelijke attesten zorgt voor een extra

verantwoordelijkheid en workload bij organisaties, die altijd, en nu in het bijzonder in functie van covid-19 bijzonder hard getroffen werden door restricties, plannen en organiseren van activiteiten. Het een extra taak opleggen verhoogt niet enkel de regulitis, het druist eveneens in tegen de intentie van de Vlaamse Regering een vrijwilligersvriendelijk klimaat te ontwikkelen.

- Wat zijn mogelijke (al dan niet juridische) consequenties moest er toch een feit gepleegd worden, ondanks het feit dat van iedereen attesten werden opgevraagd?

3. Vrijwilligers zijn geen werknemers

Het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen wenst werknemers en vrijwilligers op eenzelfde wijze te benaderen, maar dit is fundamenteel onjuist, gezien de fundamentele verschillen tussen werknemers en vrijwilligers.

De Vrijwilligerswet is ontegensprekelijk duidelijk een bijzondere regeling, vermits ze ingrijpt op de vrije tijd van mensen, en zich duidelijk afspeelt in het privéleven van een individu ('vrijwilligerswerk is een activiteit die zich afspeelt in het privéleven van het individu'). Vanuit deze optiek alleen al dient en kan vrijwilligerswerk essentieel onderscheiden te worden van arbeid en arbeidsovereenkomsten.

Er zijn voldoende bronnen die deze stelling volgen, en het onderscheid wordt zelfs expliciet gemaakt in adviezen van bv. de NAR. De regelgeving dient dus in deze logica opgebouwd te blijven. Men kan zich daarom de vraag stellen of het toepassingsgebied van het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen per definitie ook toegepast moet worden op vrijwilligers.

Vanuit het werkveld zien we een tendens om vrijwilligerswerk te benaderen als een vorm van tewerkstelling, wat niet correct is, en duidelijk tot uiting komt in de definitie zoals geformuleerd in artikel 3 van de Vrijwilligerswet die stipuleert dat

Art. 3. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder : 1° vrijwilligerswerk : elke activiteit : a) die onbezoldigd en onverplicht wordt verricht; b) die verricht wordt ten behoeve van één of meer personen, andere dan degene die de activiteit verricht, van een groep of organisatie of van de samenleving als geheel; c) die ingericht wordt door een organisatie anders dan het familie- of privé-verband van degene die de activiteit verricht; d) en die niet door dezelfde persoon en voor dezelfde organisatie wordt verricht in het kader van een arbeidsovereenkomst, een dienstencontract ^[1] of een aanstelling als statutair personeelslid ^[1]; 2° vrijwilliger : elke natuurlijke persoon die een in 1° bedoelde activiteit verricht ^[1] met inbegrip van de personen belast met een mandaat of die lid zijn van een bestuursorgaan van een organisatie bedoeld in 3° ^[1]; 3° organisatie : elke feitelijke vereniging of private of publieke rechtspersoon zonder winstoogmerk die werkt met vrijwilligers (, waarbij onder feitelijke vereniging wordt verstaan elke vereniging zonder rechtspersoonlijkheid van twee of meer personen die in onderling overleg een activiteit organiseren met het oog op de verwezenlijking van een onbaatzuchtige doelstelling, met uitsluiting van enige winstverdeling onder haar leden en bestuurders, en die een rechtstreekse controle uitoefenen op de werking van de vereniging); <W 2006-07-19/39, art. 2, 1°, 004 ; Inwerkingtreding : 01-08-2006> 4° (...) <W 2006-07-19/39, art. 2, 2°, 004 ; Inwerkingtreding : 01-08-2006>		
---	--	--

Het gaat om onbezoldigde inzet, gebaseerd op de individuele wilsautonomie: iemand kiest of hij/zij zich engageert, hoe en waar. Als de vrijwilliger geen activiteit opneemt, die afbakt, of de activiteit staakt, staat daar, in tegenstelling tot bij werknemers gebonden aan een arbeidsovereenkomst, geen sanctie tegenover. Vrijwilligers genieten bovendien minder bescherming dan werknemers: bij het eindigen van de samenwerking, er is geen wettelijke verzekeringsplicht inzake (arbeids)ongevallen, er is geen wettelijk recht op terugbetaling van de kosten woon en- wegverkeer, etc....

Een vrijwilliger is geen werknemer en kan er niet mee vergeleken worden.

Het is bovendien cruciaal dat deze eigenheid, specifieke dynamiek en bijzonder aard van het vrijwilligerswerk, bewaakt en gerespecteerd wordt.

In tegenstelling tot werknemers, is er geen concreet of sterk uitgebouwd beschermingssysteem opgezet om de rechten van de vrijwilligers te vrijwaren: ze kunnen bij onheuse behandeling, of in dit geval bij verkeerde interpretatie van documenten die ze overhandigen, niet terecht bij een vertrouwenspersoon, een externe preventieadviseur of wat dan ook. Hoewel de Vrijwilligerswet officieel betiteld is als de Wet betreffende de rechten van de vrijwilliger, haalt, in tegenstelling tot wat de titel doet vermoeden, de vrijwilliger er amper rechten uit: een recht op (basis)info en een recht op verzekerd te zijn (niet altijd) voor wat betreft de burgerlijke aansprakelijkheid. Essentiële bescherming van de rechten van de vrijwilliger als persoon, zijn niet te vinden in de Vrijwilligerswet.

Dat het Decreet toegepast moet worden op zowel betaalde als onbetaalde medewerkers, lijkt ons ongegrond. Beide groepen hebben wezenlijk onderscheiden kenmerken, andere rechten en plichten, etc... Het feit dat artikel 9 van de Vrijwilligerswet onder de titel Arbeidsrecht geen specifieke bepalingen omvat, behalve het expliciet onttrekken van (buitenlandse) werknemers aan de regeling betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, wat hen de kans biedt toch te vrijwilligen, onderlijnt dit wezenlijke verschil. Deze bepaling onttrekt vrijwilligers immers expliciet aan een regeling voor (betaalde) medewerkers.

Hoewel in de adviezen en opmerkingen o.a. van de inspectie van Financiën gesteld wordt dat professionele medewerkers en vrijwilligers gelijkgeschakeld dienen te worden, zijn we het hiermee niet eens: een betaalde medewerker vervult in essentie een andere rol dan een vrijwilliger, wat het onderscheid tussen medewerkers kan rechtvaardigen.

Het gegeven dat vrijwilligers geen formele kanalen hebben om onheuse bejegening aan te kaarten, ze hun rechten niet kunnen uitputten, lijkt het ons niet correct ook een Uittreksel uit het strafregister aan hen te vragen, opgelegd door de overheid.

De regeling van het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen aan vrijwilligers, kan een negatieve impact hebben, het kader waarbinnen vrijwilligers actief zijn complexer en onduidelijker maken. En de rechtszekerheid van vrijwilligers (verder) ondermijnen.

We zijn dan ook geen voorstander om via Decretale weg opnieuw uitzonderingen te integreren in de regelgeving, die onzekerheid en discriminatie op het terrein vergroten.

4. Bijkomende drempels voor specifieke soorten vrijwilligerswerk

Het mogelijk introduceren van een vereiste tot opvragen van Uittreksels uit het Strafregister aan bepaalde categorieën vrijwilligersorganisaties, met name voor die organisaties die zich richten op kinderen en jongeren, is een drastische ingreep.

Het biedt bovendien geen algemene bescherming, kwetsbare groepen volwassenen lopen mogelijk ook risico's: aan dit probleem gaat het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen voorbij.

De overheid installeert hiermee een onderscheid tussen sectoren en subsectoren, en creëert dus extra drempels voor bepaalde soorten vrijwilligerswerk, waardoor

bepaalde activiteiten en (sub)sectoren minder aantrekkelijk worden om te vrijwilligen dan andere.

Het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk vzw is en blijft een pleitbezorger van eenduidige regelgeving en wetgeving, die aan alle vrijwilligers, ongeacht de activiteit of de soort organisatie waarbinnen men zich engageert, dezelfde behandeling garandeert. Dit principe wordt, zoals met alle andere uitzonderingen (creatie van aparte categorieën vrijwilligers, afwijkingen op kostenvergoedingen,...) uitgehold.

Dat dit een negatieve impact heeft op het vrijwilligerswerk en contradictorisch is met de uitgangsprincipes van het Vlaams Gecoördineerd Vrijwilligersbeleid, staat buiten kijf.

5. Bijkomende drempel voor toegang tot het vrijwilligerswerk

Het spreekt voor zich dat er wel een ernstige drempel wordt opgeworpen in het vrijwilligerswerk, wat niet strookt met het principe dat er een ruime toegankelijkheid moet zijn en de formaliteiten zoveel mogelijk beperkt dienen te worden. Het risico bestaat dat meer kwetsbare personen het vrijwilligerswerk (nog) meer zullen vermijden.

Het valt bovendien niet te bewijzen dat het opvragen van het betreffende uittreksel meer feiten aan het licht zou brengen: uit recente cijfers blijkt dat ongeveer 4 % van gepleegde feiten aan de oppervlakte komen.

6. Onderscheid tussen vrijwilligers met of zonder overeenkomst?

Het Decreet legt het toepassingsgebied vast voor betaalde medewerkers en onbetaalde medewerkers. Zoals hoger aangegeven is het gelijkschakelen van betaalde medewerkers, die professioneel actief zijn en door een arbeidscontract gebonden met vrijwilligers die niet door een overeenkomst gebonden worden en waarbij de aard van samenwerking en verbondenheid met de organisatie per definitie verschillend is, niet wenselijk.

De vraag stelt zich of dit kan worden opgelost met een onderscheid te maken tussen vrijwilligers met of zonder overeenkomst, maar in feite gaat dit om het uitwerken in Vlaamse regelgeving van een fictie, die voor rechtsonzekerheid zal leiden.

De Vrijwilligerswet wilden aanvankelijk een schriftelijke overeenkomst tussen organisatie en vrijwilliger installeren (cf. parlementaire besprekingen i.k.v. de ontwikkeling van de Vrijwilligerswet), waarvan afgestapt werd omwille van verschillende redenen:

- het essentiële verschil tussen vrijwilligers en betaalde medewerkers
- de (terechte) weerstand vanuit het hele werkveld, waardoor de wetgever uiteindelijk koos voor het concept Informatieplicht (artikel 4 van de Vrijwilligerswet)
 - de informatieplicht kan schriftelijk worden voldaan, mondeling, individueel of collectief
 - de eventuele informatienota is een unilateraal document, uitgaande van de organisatie ten opzichte van de vrijwilliger, geen wederzijds document, geen resultante van onderhandeling tussen contracterende partijen
- de drempels om te vrijwilligen zo laag mogelijk te houden
- rekening te houden met het fundamenteel tussen een arbeidsovereenkomst (resultaatsverbintenis) en een 'vrijwilligersovereenkomst' (inspanningsverbintenis)

Hoewel het niet correct is om zomaar te stellen dat vrijwilligerswerk vrijblijvend is, wat niet klopt, is het een brug te ver om vrijwilligers gelijk te stellen met betaald personeel, hen te binden aan een overeenkomst, die in essentie eenzijdig is.

Op dit ogenblik zijn er organisaties die reeds werken met zogenaamde vrijwilligersovereenkomsten; dat is een keuze van de betreffende organisaties. Meestal gaat het om grote, sterk gestructureerde organisaties en lokale besturen die de capaciteit hebben om administratieve formaliteiten te vervullen.

De aard van deze vrijwilligersovereenkomsten is en blijft echter essentieel anders dan die van een arbeidsovereenkomst, net omdat er geen arbeidsrelatie ontstaat in de zin van de arbeidswetgeving.

Het Vlaams Decreet met betrekking tot het autonoom vrijwilligerswerk legt, in tegenstelling tot de Vrijwilligerswet, wel een schriftelijke overeenkomst op, die wordt ondertekend door beide partijen. Deze vereiste is ingegeven vanuit kwaliteitseisen en vooral ook vanuit controle door de Vlaamse overheid ten aanzien van de erkende organisaties. Organisaties die erkend worden onder het Decreet betreffende het autonome vrijwilligerswerk, krijgen immers een subsidie om bepaalde kwalitatieve eisen, opgelegd door de overheid na te leven (ruimere verzekeringsplicht, vorming, onthaal,...)

Hoewel de bepalingen voor de informatieplicht en bijhorende (schriftelijke) overeenkomst door de overheid verder gaan dan de basiselementen om aan de informatieplicht van de vrijwilligerswet te voldoen krijgt de vrijwilliger geen specifieke bescherming, recht op verdediging, etc...

Het Decreet (autonoom vrijwilligerswerk) catalogeert deze vereiste trouwens als 'afsprakennota' en geeft de nota geen statuut van overeenkomst en is van toepassing op het vrijwilligerswerk in het domein Welzijn Gezondheid en Gezin. Het gaat om om en bij de 200 organisaties, die niet allemaal actief zijn met een doelgroep kinderen en jongeren...

Dit zou impliceren dat de draagwijdte van het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen, opgelegd wordt aan organisaties die in feite niet door het decreet (autonoom vrijwilligerswerk) gevisieerd worden.

Er kan geen onderscheid gemaakt worden in het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen, tussen organisaties met of zonder overeenkomst. De realiteit is dat er niet met overeenkomsten gewerkt wordt in het vrijwilligerswerk, hoogstens met afsprakennota's.

Zoals eerder aangehaald is het ontwikkelen van een fictieve constructie van vrijwilligers met of zonder overeenkomst geen onderbouwd concept. In tegendeel, de organisatie (behalve de schare organisaties die onder het Decreet Vrijwilligerswerk in de autonome organisaties, maar zich niet allen richten op kinderen en jongeren...) vallen, zou dan kunnen opteren te verzaken aan schriftelijke overeenkomsten, waardoor het beoogde effect van het nieuwe Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen, in feite zonder voorwerp blijft en dode letter blijft.

We pleiten er dan ook voor om het vrijwilligerswerk van het toepassingsgebied uit te sluiten, om de onzekerheid, verwarring, interpretatiemoeilijkheden op het terrein uit te sluiten.

7. Bijkomende onduidelijkheden

- het concept overeenkomst

We gaven reeds aan dat vrijwilligerswerk met of zonder overeenkomst in feite niet bestaat. Men zou ervan kunnen uitgaan dat er een vorm van verbintenis ontstaat van zodra er een samenwerking wordt opgezet tussen een organisatie en een vrijwilliger. Men maakt afspraken, die al dan niet op papier worden gezet.

Het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen, spreekt over 'overeenkomst' zonder te stipuleren over welke soort overeenkomst dit zou kunnen gaan. Ook de mondelinge overeenkomsten? Dan vallen alle vrijwilligersorganisaties onder de verplichtingen van het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen.

Introduceert men het concept van het vrijwilligerswerk met overeenkomst, terwijl er geen enkele wettelijke bepaling bestaat die de mogelijkheid geeft om het sluiten van een overeenkomst op te leggen, dan zou elke organisatie ervoor kunnen opteren geen (schriftelijke) overeenkomsten meer op te stellen: dat zou een sterk negatieve impact hebben. Geen enkele vorm van vrijwilligerswerk is dan nog onderwerp van het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen.

- de term regelmatige inzet

In het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen staat dat de verplichting geldt voor wie op regelmatige basis in contact komt met kinderen en jongeren, een Uittreksel zou moeten kunnen voorleggen. De vraag stelt zich wat het begrip 'regelmatig' betekent: dagelijks? Wekelijks? Maandelijks?

Indien het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen consequent wil zijn, heeft dit onderscheid geen betekenis. Men lokt er enkel meer interpretatiemoeilijkheden mee uit.

- controle/sanctie

Het is onduidelijk wat mogelijke sanctiemechanismen zijn als organisaties geen gevolg geven aan wat het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen oplegt.

- tijdelijke initiatieven

Er zijn steeds meer losse initiatieven, projecten, wijkinitiatieven, etc... die vanzelfsprekend ook met vrijwilligers werken. Gezien het vaak tijdelijke of ad hoc karakter hiervan, is het niet wenselijk te veel administratieve overlast op te leggen.

Tot slot

Het mag duidelijk zijn dat het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk vzw geen voorstander is om de toepassing van het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen op te leggen aan vrijwilligers die zich inzetten in organisaties, ongeacht de organisatievorm of de sector waarbinnen het vrijwilligerswerk zich afspeelt.

Het vrijwilligerswerk moet een eigen dynamiek kunnen behouden, met respect voor zowel de bepalingen uit de Vrijwilligerswet als de basisprincipes van de Vlaamse Regering inzake het Vlaams Gecoördineerd Vrijwilligersbeleid.

Een onderscheid maken tussen vrijwilligers met of zonder overeenkomst lijkt ons gedoemd bij voorbaat te mislukken. Er is geen rechtvaardiging om hier een verschil te creëren, en bij uitbreiding pleiten we ervoor geen bijkomende restricties tot het vrijwilligerswerk op te leggen. We suggereren dus dat vrijwilligers uit het toepassingsgebied te halen van het Decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister op te vragen.

We herhalen, tenslotte dat het feit dat de Vlaamse Regering inzet op het aanpakken van ongewenst overschrijdend gedrag, zeker toe te juichen is. We zijn er eveneens van overtuigd dat de vrijwilligersorganisaties hierin een bijdrage toe kunnen leveren maar die situeert zich ons inziens op het terrein van sensibilisering, het verder inzetten op een laagdrempelig meldpunt, ondersteuning en vorming van organisaties om een preventiebeleid op te zetten, etc.

de verenigde verenigingen

Advies betreffende 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

1. Situering

In het kader van het versterken van de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag, werkte de Vlaamse Regering het Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld, goedgekeurd op 13 oktober 2020 uit. Het voorliggend ontwerp van decreet is één van zeventig andere acties die opgenomen zijn in het Vlaams Actieplan ter bestrijding van seksueel geweld.

2. Adviesvraag aan het HOV

Op 16 juli stelde minister Zuhal Demir de vraag naar advies betreffende dit voorontwerp van decreet aan het HOV (Horizontaal Overleg Vrijwilligers), waarin gevraagd wordt het Steunpunt Vrijwilligerswerk en de Verenigde Verenigingen te consulteren.

De minister wijst er in haar adviesvraag op dat in het decreet momenteel zowel professionals als vrijwilligers met een overeenkomst worden gevat. *“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 daarom ook om aan te geven 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.

3. Advies ‘de Verenigde Verenigingen’

Het spreekt voor zich dat we de bescherming van de integriteit van kinderen en jongeren een belangrijke prioriteit vinden. We achten het positief dat de Vlaamse Regering met het Vlaams Actieplan ter bestrijding van seksueel geweld acties onderneemt om grensoverschrijdend gedrag en seksueel gedrag tegen te gaan.

Na bevraging en aftoetsing bij onze sectoren zien we dat bij de meeste van onze sectoren er geen draagvlak is voor dit ontwerp van decreet. Er zijn hierbij uitzonderingen, met name bij de sportsector. Dit heeft echter vooral te maken met de reeds huidige gang van zaken en de eigenheid van de sector.

We komen evenwel tot volgende gemeenschappelijk gedragen bezorgdheden:

- **Wat wordt er met een overeenkomst bedoeld?**
Gaaf het over enkel schriftelijke overeenkomsten of ook mondelinge overeenkomsten? De (federale) vrijwilligerswet spreekt niet over een verplichting om een schriftelijke overeenkomst af te sluiten. Enkel organisaties die onder het Vlaams decreet vrijwilligerswerk ¹vallen, zijn verplicht om een ‘afsprakennota’ op te maken tussen organisatie en vrijwilliger. In de meeste

¹ Dit zijn organisaties die een erkenning hebben gekregen en vallen onder het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

sectoren van de Verenigde Verenigingen wordt beperkt gewerkt met schriftelijke overeenkomsten. Een mogelijk averechts effect van deze maatregel zou kunnen zijn dat er geen schriftelijke overeenkomsten meer afgesloten worden om zo bijkomende administratie te vermijden.

- ⇒ Het begrip ‘overeenkomst’ is te onduidelijk omschreven en leidt tot verwarring en ongelijke behandeling. Het is niet zinvol en, gezien de praktijk in het verenigingsleven, niet relevant om hier een onderscheid in te maken.
- We stellen ons de vraag of het verplicht opvragen van een uittreksel uit het strafregister geen **vals gevoel van veiligheid** met zich meebrengt. Het uittreksel uit het strafregister geeft enkel zicht op veroordelingen. Een blanco strafblad geeft geen garantie dat een persoon onberispelijk gedrag vertoont ten aanzien van minderjarigen en het gaat ook over een momentopname. Er gaat bvb. enige tijd overheen vooraleer veroordelingen zichtbaar zijn op het strafregister. Er zit steeds meer dynamiek en wisseling in het engagement bij vrijwilligers, waardoor er, zeker in bepaalde sectoren, achter de feiten aan wordt gelopen.
 - Bovendien staan op het attest ook alle veroordelingen, ook die zaken die niet relevant zijn voor de uitvoering van taak/opdracht waarvoor vrijwilligers zich engageren en feiten die zich soms jaren geleden gesteld hebben. De vereniging, veelal zelf vrijwilligers, moeten dit dan controleren, registreren, op de juiste momenten opvragen, een ‘verwerkingsverantwoordelijke’ aanstellen, vertrouwelijkheid garanderen Dit zorgt voor **hoge drempels** en zal **vrijwilligers afschrikken om een engagement aan te gaan**. Bijkomend moeten we vaststellen dat er een beperkte kennis is over wat op welk ‘model’ van uittreksel vermeld wordt, laat staan dat velen weten dat er verschillende modellen bestaan. Hierdoor zullen kandidaat-vrijwilligers omwille van zelfcensuur niet de stap zetten naar vrijwilligerswerk.
 - Door dit decreet wordt **verenigingen een beoordelings- en controlebevoegdheid** opgelegd. Verenigingen en hun vrijwilligers krijgen hiermee de verantwoordelijkheid opgedrongen uittreksels van strafregisters te interpreteren en te ‘oordelen’ over andere vrijwilligers of zij blijken geven van ‘onberispelijk gedrag tav minderjarigen’. De beoordelingselementen in artikel 3 van het voorontwerp zijn te vaag en vormen geen generieke leidraad om tot een billijke beoordeling te komen. Het is ons inziens niet opportuun deze verantwoordelijkheid bij vrijwilligersorganisaties en hun vrijwilligers te leggen. Bovendien stelt zich de vraag of dit geen inbreuk betekent op een aantal grondrechten van de betrokken vrijwilligers (recht op privacy, vermoeden van onschuld, ...).
 - Het verplichten om systematisch een uittreksel uit het strafregister op te vragen, zal veel bijkomende **administratieve overlast** met zich meebrengen. We meenden dat het net de ambitie van de Vlaamse overheid was om de regeldruk te verlagen. Deze verplichting zal ook omwille van deze praktische en administratieve redenen de **drempel naar vrijwilligerswerk, zowel voor verenigingen als voor vrijwilligers verhogen**. En dit in tijden waar het reeds moeilijker is om vrijwilligers langduriger te engageren.
 - Er wordt in het ontwerp van decreet de afbakening gemaakt dat de medewerker *‘in het kader van de activiteit op structurele basis rechtstreeks contact hebben met minderjarigen’*. Vrijwilligers stromen vaak geleidelijk in of nemen geleidelijk aan meer/andere taken op. Wat is dan het ‘afklopmoment’ om een attest op te vragen? Wat zijn de criteria voor **‘structurele inzet’** en **‘rechtstreeks contact met minderjarigen’**? Met andere woorden, de omschrijving in het ontwerpdecreet is **niet duidelijk** genoeg en creëert grijze zones. Het lijkt ons ook moeilijk om hier eenduidigheid in te voorzien, gezien de grote diversiteit in de werking bij de verschillende

sectoren (vb. sportsector tav amateurkunstensector enz.). Bovendien zal er dan ook binnen een en dezelfde vrijwilligersorganisatie onderscheid ontstaan tussen vrijwilligers, waarbij er bij sommigen een attest gevraagd wordt en bij anderen niet.

- Het ontwerp van decreet stelt dat het niet noodzakelijk is dat de activiteiten uitsluitend op minderjarigen gericht zijn. ***‘Indien een deel van het doelpubliek van de activiteiten minderjarigen zijn, zal het decreet van toepassing zijn.’*** Ook dit creëert grijze zones en vraagt meer duiding.
- Er worden in de verschillende sectoren reeds veel (proactieve) inspanningen geleverd om grensoverschrijdend gedrag te vermijden en tegen te gaan. In plaats van deze verplichting op te leggen, lijkt het ons sterk aangewezen om **bestaande acties verder te verfijnen en in te zetten op vorming, opleiding en preventieve acties.**

⇒ Het uitbreiden van het toepassingsgebied naar vrijwilligers is ons inziens omwille van bovenstaande redenen niet wenselijk.

Tot slot. Het beschermen van de integriteit van kinderen en jongeren is ook voor onze verenigingen van primordiaal belang. Niettemin, verenigingen spelen een cruciale rol in het creëren van sociale betrokkenheid, groeikansen geven aan mensen, het verhogen van de maatschappelijke participatie en ontmoeting op welke wijze dan ook. We vrezen dat het verplichten van deze controle deze kansen op ontmoeting, groepsvorming, activering, participatie, ... in sterke mate zal tenietdoen.

Brussel, 26/08/2021

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw
Bischoffsheimlaan 1-8 • 1000 Brussel • T +32 2 211 55 00
BIC GKCCBEBB • IBAN BE 10 0910 1156 9604
RPR Brussel BE 0451 857 573
info@vvsg.be • www.vvsg.be



Reactie op adviesvraag WVG

Nota: Chris Peeters, stafmedewerker jeugd en sport, opvolging vrijwilligersbeleid – 5 augustus 2021

1 Inleiding

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 beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag (Parl.St., VI.Parl. 2017-2018, nr. 1629/4). Het ontwerp van decreet werd reeds besproken met de verschillende betrokken sectoren.

Het legt de verplichting op aan bepaalde organisaties om aan de hand van een uittreksel uit het strafregister conform artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, het goed en zedelijk gedrag van een nieuwe medewerker, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren.

Op 16/07/2021 hechtte de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring aan 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.

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme Zuhail Demir vraagt de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin in het bijzonder advies met betrekking tot dit voorontwerp omwille van 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.

Als lid van deze Vlaamse adviesraad wordt VVSG uitgenodigd hieromtrent input te leveren.

Het voorliggende voorontwerp van decreet heeft verregaande gevolgen voor de lokale besturen en voor de talrijke lokale verenigingen die beroep doen op vrijwilligers. In de hierna volgende tekst gaan we in op deze impact.

2 Vrijwilligers met en zonder overeenkomst

De VVSG heeft al verschillende jaren een samenwerkingsovereenkomst met het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk om via sterke gezamenlijke initiatieven de correcte inzet van vrijwilligers in onze samenleving te ondersteunen en lokale besturen aan te moedigen hierin een trekkende rol op te nemen. Daarbij is het ijveren voor het opmaken van overeenkomsten tussen de vrijwilliger en de organisatie waar het vrijwilligerswerk zal uitgevoerd worden een belangrijk thema dat moet bijdragen tot een juridisch correcte toepassing van de wet op het vrijwilligerswerk en het statuut van de vrijwilliger. Vooral bij occasioneel vrijwilligerswerk en op een individuele schaal komen deze overeenkomsten voor en dat is een goede zaak. In het rijke verenigingsleven in Vlaanderen zijn de vrijwilligersovereenkomsten veel minder ingeburgerd. Denk daarbij aan bv. de amateur-sportverenigingen en de jeugdbewegingen. Het gaat om vele duizenden vrijwilligers die meestal volledig gratis hun schouders zetten onder deze verenigingen. In de meeste gevallen groeien deze vrijwilligers door vanuit het zelf deelnemer zijn naar een verantwoordelijke begeleidersrol. De vrijwilligers zijn vaak al jaren betrokken bij de werking alvorens ze hun engagement opnemen.

In beide gevallen zadelt de aanpak die dit voorontwerp voorstaat de organisatie die beroep doet op vrijwilligers op met een gigantische administratieve opdracht die voorbijgaat aan de draagkracht van deze initiatieven die ook qua bestuur vaak afhankelijk zijn van vrijwillige inzet. De inspanning om tot administratieve vereenvoudiging te komen worden niet alleen te niet gedaan, ze worden met een factor x vermenigvuldigd.

Deze attesten voor (alle) vrijwilligers verplichten betekent ook ontzettend veel extra administratieve last voor talrijke feitelijke verenigingen, waar het onderscheid van vrijwilligers met of zonder overeenkomst al helemaal niet speelt. Het kan best zijn dat de vrijwilliger in kwestie het attest gemakkelijk kan downloaden, maar de verenigingen moeten dit wel registreren, controleren (= wetgeving kennen), op de juiste momenten opvragen, een 'verwerkingsverantwoordelijke' aanstellen, vertrouwelijkheid garanderen, enz.

3 Drempelverhogende impact

De VVSG is er van overtuigd dat dit voorontwerp 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.

Het druist in tegen nieuwe tendensen die aantonen dat vrijwilligers veel meer ad hoc komen mee doen; voor heel gerichte taken, eenmalig, uit goesting. Het lijkt onmogelijk om voor al deze mensen, vanaf het eerste contact te vragen dat ze een attest goed gedrag en zeden zouden voorleggen.

Bovendien bestaat het risico dat initiatieven die zich nu zowel tot volwassenen als tot kinderen en jongeren richten gaan terugplooiën op een aanbod voor volwassenen om op die manier de administratieve last te vermijden.

4 Kind- en jongereneffectrapport (JoKER) in tegenspraak met de Memorie van toelichting?

Het JoKER, dat de administratie opmaakte op vraag van de Vlaamse regering spreekt zich niet uit over de kwestie van vrijwilligers met of zonder overeenkomst.

Citaat:

*Met dit decreet wordt aan kinderen en jongeren een grotere bescherming geboden tegen grensoverschrijdend gedrag door begeleiders in de betrokken organisaties. Het biedt organisaties een decretale basis voor een belangrijk instrument in hun preventiebeleid. Het decreet biedt hiermee ook een antwoord op belangrijke internationale verwachtingen m.b.t. kinderrechten. Voor een beperkt aantal jongeren die zelf kandidaat zouden zijn om als begeleider te gaan werken, kan het wel een, soms onterechte, drempel betekenen. **Een beperking van het toepassingsgebied komt hier deels aan tegemoet: zo worden bijvoorbeeld vrijwilligers van de verplichting uitgesloten (behoudens een andere beslissing van de Vlaamse Regering), ook betrokkenen in het kader van een dienstenovereenkomst die geen structurele samenwerking beoogt, worden van de verplichting ontheven.** Bij de invoering van het decreet is communicatie over wat een uittreksel uit het strafregister wel of niet omvat en hoe organisaties daarmee moeten omgaan, daarom belangrijk.*

In de Memorie van Toelichting lezen we op pagina 9-10 sub artikel 3, 4°:

Citaat:

4° de betrokken persoon wordt door middel van een overeenkomst of een eenzijdige benoeming aangesteld. Daarmee worden minstens volgende personen en contracten beoogd:

- medewerkers die via een arbeidsovereenkomst, zoals vermeld in artikel 2 en 3 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, worden aangeworven, m.a.w. arbeiders en bedienden;
- medewerkers die via een overeenkomst inzake verenigingswerk, zoals vermeld in artikel 6 van de wet van 24 december 2020 betreffende het verenigingswerk, worden aangeworven;
- medewerkers die eenzijdig benoemd worden, m.a.w. statutaire ambtenaren;
- zelfstandigen waarmee een overeenkomst wordt afgesloten, behoudens de uitzonderingen vermeld in artikel 4 (zie de artikelsgewijze bespreking bij artikel 4 voor meer toelichting);

Pagina 10 van 15

- vrijwilligers als vermeld in artikel 3, 2°, van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers die voor hun prestaties als vrijwilliger een overeenkomst sluiten.

Bij dergelijke overeenkomsten is het niet relevant of de overeenkomst met de natuurlijke persoon zelf, dan wel met een rechtspersoon (vennootschap, vzw,...) wordt gesloten. Van

belang is de betrokken persoon die activiteiten zal verrichten in de organisatie, niet het statuut van de contractspartner.

Het lijkt er sterk op dat de opsteller van het Kind- en Jongereneffectrapport (JoKER) zich niet baseerde op de meest recente tekst van het Voorontwerp.

5 Administratieve lasten voor de lokale besturen

Hoewel de meeste lokale besturen op hun gemeentelijke platforms de mogelijkheid bieden om via elektronische weg het gevraagde document te verkrijgen zal er door (jonge) burgers toelichting gevraagd worden over deze administratieve aanpak. Voor lokale besturen met een rijk verenigingsleven zal dit meer impact hebben op de dienstverlening dan de Memorie van Toelichting laat uitschijnen.

6 Besluit

De VVSG sluit zich met veel overtuiging aan bij de bekommernissen die aan de basis liggen van dit voorontwerp 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.

De keuze om vrijwilligers in dit voorontwerp te vatten op de manier zoals hierin beschreven zorgt voor een ongeziene administratieve last. Gelet op het feit dat het in grote mate gaat om (jonge) vrijwilligers die vertrouwd zijn met en gekend door de vereniging waarin zij als begeleiders aantreden enerzijds, en hun jeugdige leeftijd waarbij er van laakbare feiten vastgesteld en veroordeeld door een rechtbank wat aanleiding zou kunnen geven tot een negatief attest in de praktijk (vrijwel) onmogelijk sprake kan zijn lijkt de voorgestelde aanpak niet proportioneel. De VVSG dringt dan ook met klem aan om de maatregel niet toepasbaar te maken voor deze deeldoelgroepen.

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD VOOR CULTUUR,
JEUGD, SPORT EN MEDIA

**Advies**

**Algemene Raad i.s.m. de Sectorraad
Kunsten en Erfgoed, de Sectorraad Sociaal-
Cultureel Werk, de Vlaamse Sportraad en
de Sectorraad Media
3 september 2021**

Advies over voorontwerp van decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers

Op 16 juli 2021 heeft Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme Zuhair Demir de SARC 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. Omwille van de recesperiode werd de adviestermijn vastgelegd na onderling overleg.

I. CONTEXT

Het voorontwerp van decreet legt de verplichting op aan bepaalde organisaties om bij de aanstelling van elke nieuwe medewerker (met inbegrip van vrijwilligers met een overeenkomst) het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren. Deze controle is enkel vereist indien de activiteit van de medewerker voor de organisatie valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, wat neerkomt op het toepassingsgebied van artikel 596, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering, en indien de medewerker op structurele basis rechtstreeks contact heeft met minderjarigen. De controle zal gebeuren aan de hand van het uittreksel uit het strafregister, als vermeld in artikel 596, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering.

II. GEZAMENLIJK ADVIES

De SARC is tevreden dat er blijvend stappen worden gezet ter bescherming van de integriteit van kinderen en jongeren. In hoeverre het voorgestelde initiatief een geschikt instrument is in de bescherming van de integriteit van kinderen en jongeren verschilt per sector. Onderstaand advies

begint met de weergave van enkele gezamenlijke opmerkingen en adviespunten die door de Algemene Raad en de vier sectorraden worden onderschreven (Sectorraad Kunsten en Erfgoed, de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk, de Vlaamse Sportraad en de Sectorraad Media), waarna enkele sectorspecifieke conclusies aan bod komen.

PREVENTIE BOVEN CONTROLE

Volgens de SARC is het blijvend investeren in vorming, opleiding, preventie, sensibilisering en risicoanalyse op langere termijn doeltreffender dan het systematisch opvragen van een uittreksel van het strafregister. De sectoren leveren in het veld al heel wat inspanningen om de integriteit van kinderen en jongeren te vrijwaren en grensoverschrijdend gedrag te vermijden. De SARC vraagt om deze initiatieven verder te ondersteunen en uit te bouwen zodat medewerkers gewapend worden om op een correcte manier om te gaan met grensoverschrijdend gedrag.

De adviesraad wijst er ook op dat gepleegde feiten soms pas na lange tijd zichtbaar zijn op het uittreksel. In die tussentijd kan een vrijwilliger of medewerker een blanco uittreksel aanleveren. Het opvragen van een uittreksel biedt op die manier een vals gevoel van veiligheid en biedt geen waterdichte garanties.

Bovendien is het onduidelijk hoe organisaties met de verkregen informatie zullen omgaan; mogelijks heeft de informatie gevolgen voor de samenwerking, los van feiten die betrekking hebben op de integriteit ten opzichte van kinderen en jongeren.

De vraag is of een attest van goede zeden perse de oplossing is. Er zijn namelijk ook situaties waarin iemand verdacht wordt maar nog niet veroordeeld is: hoe gaat men hier dan mee om? Zowel bij de aanwerving als tijdens de duur van een arbeidsovereenkomst. Vaak is de werkgever hier niet over ingelicht en speelt ook het vermoeden van onschuld. Op deze vragen lijkt voorliggend voorontwerp niet onmiddellijk een antwoord te geven.

Tot slot wijst de SARC er ook op dat het voorontwerp van decreet extra administratieve planlast en ongewenste drempels voor vrijwilligers kan creëren.

ONDUIDELIJK TOEPASSINGSGEBIED

Daarnaast wijst de SARC nog op enkele onduidelijkheden m.b.t. het toepassingsgebied van het decreet:

- De medewerker die binnen de scope valt heeft *'in het kader van de activiteit op structurele basis rechtstreeks contact met minderjarigen'*. Het is echter onduidelijk wanneer er sprake is van een 'structurele basis' en 'rechtstreeks contact met minderjarigen'. Gezien de eigenheid van de verschillende sectoren is het wellicht moeilijk om een sluitende omschrijving te vinden. Bovendien creëert het een ongelijke behandeling van verschillende vrijwilligers binnen eenzelfde organisatie. Zij die wél binnen deze omschrijving passen en zij die buiten het toepassingsgebied gerekend worden.
- De activiteiten moeten niet uitsluitend op minderjarigen gericht zijn. Het decreet is van toepassing *'Indien een deel van het doelpubliek van de activiteiten minderjarigen zijn'*. Ook deze passage zal in het veld voor onduidelijkheden zorgen.

- Het ontwerpdecreet geeft geen heldere omschrijving van het begrip ‘overeenkomst’. Gaat het enkel over schriftelijke overeenkomsten of ook over mondelinge overeenkomsten? De Vrijwilligerswet verplicht niet om een schriftelijke overeenkomst af te sluiten. In heel wat sectoren zijn dus geëngageerde vrijwilligers aan de slag zonder een neergeschreven overeenkomst.
- De SARC vraagt ook om verduidelijking omtrent de personen/organisaties die verantwoordelijk zijn voor de controle van het uittreksel strafregister en welke maatregelen er genomen kunnen worden, en tegen wie, indien er niet juist gehandeld wordt bij deze controle.
- Tot slot kan men bij dit alles ook nog de vraag stellen wat de aansprakelijkheid van de werkgever is. Hierover wordt namelijk amper iets gezegd in het decreetvoorstel. Het principe van de administratieve controle staat centraal, maar er staat nergens dat dit ertoe moet leiden dat de betrokkene niet aangeworven kan worden. Impliceert dit dan dat de werkgever een eigen analyse kan maken naar het risico van de strafrechtelijke veroordeling voor de betrokken functie? En welke verantwoordelijkheid draagt de werkgever dan? Wat als de werkgever beslist om iemand toch aan te stellen en er zich naderhand een incident voordoet?

III. ADVIES SOCIAAL-CULTUREEL WERK

De Sectorraad voor Sociaal-cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen juicht de achterliggende motivatie ter bescherming van kinderen en jongeren toe, maar stelt dat het voorgestelde initiatief daartoe geen geschikt instrument is voor de sectoren binnen het brede sociaal-cultureel werkveld.

De sectorraad is principieel tegen het systematisch opvragen van het uittreksel uit het strafregister en beargumenteert zijn standpunt, aanvullend op bovenstaand advies, middels onderstaande adviespunten.

VRIJWILLIGERS EN BEROEPSKRACHTEN

De verplichting wordt zowel opgelegd voor beroepskrachten als voor vrijwilligers met een overeenkomst. Deze verplichting om systematisch een uittreksel uit het strafregister op te vragen, zal veel bijkomende administratieve overlast met zich meebrengen. Het creëert zowel voor de organisaties als voor de vrijwilligers ongewenste drempels, drempels die het beleid middels tal van initiatief net jarenlang tracht af te bouwen. Voorliggend initiatief past dus niet binnen het algemeen streven naar planlast- en drempelverlaging binnen het vrijwilligersbeleid.

De sectorraad is geen voorstander van het opleggen van deze controle voor vrijwilligers.

De ‘beperking’ tot vrijwilligers met een overeenkomst (waarbij duidelijk een overeenkomst op papier bedoeld wordt) is daarenboven een vreemde keuze. Doordat de federale wet m.b.t. de rechten van de vrijwilligers niet verplicht om een geschreven overeenkomst op te maken, engageert het merendeel van de vrijwilligers zich zonder overeenkomst in organisaties. In dat opzicht kunnen vragen gesteld worden over de effectiviteit van het voorliggende voorstel: het merendeel van de organisaties wordt hier niet door gevat.

Voor beroepskrachten kan deze discussie op een rationelere manier gevoerd worden. De sectorraad staat open voor een controle voor vaste medewerker, maar plaatst vraagtekens bij de duurtijd van een overeenkomst. Het lijkt immers weinig zinvol en efficiënt om ook voor kortlopende overeenkomsten een uittreksel op te vragen. De sectorraad stelt voor om de controle enkel op te leggen voor overeenkomsten van onbepaalde duur.

IV. ADVIES VLAAMSE SPORTRAAD

De Vlaamse Sportraad adviseert positief bij voorliggend voorontwerp van decreet. Hoewel bovenstaande adviespunten enkele gebreken aantonen bij de verplichting voor organisaties om een uittreksel uit het strafregister te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers – zoals o.a. een gebrek aan waterdichte garanties en een verhoogde planlast en drempel voor vrijwilligers – is de Vlaamse Sportraad voorstander om deze verplichting te realiseren binnen de sportsector.

Deze aanvullende maatregel moet gezien worden als een beperkte, maar welkome aanvulling op de vele inspanningen die reeds worden geleverd op het gebied van vorming, opleiding, preventie, sensibilisering en risicoanalyse rond de bescherming van kinderen en jongeren. Daarnaast is dit advies van belang in functie van de signaalwaarde: een sportorganisatie toont dat het inzet op een ethisch en veilig sportklimaat en geeft het duidelijke signaal dat het de aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag ernstig neemt. De Vlaamse Sportraad sluit zich hier dan ook aan bij het advies van het Centrum Ethiek in de Sport vzw (ICES) waarin wordt gepleit voor het opvragen van het uittreksel strafregister voor iedereen die regelmatig in aanraking komt met minderjarigen ¹.

UITBREIDEN TOEPASSINGSGEBIED NAAR ALLE VRIJWILLIGERS

Omwille van de structurele omgang met jongeren en de vele actieve vrijwilligers binnen de Vlaamse sportsector is de sectorraad voorstander om het toepassingsgebied uit te breiden naar beroepskrachten, vrijwilligers met overeenkomst én vrijwilligers zonder overeenkomst. Het is belangrijk dat alle vrijwilligers door dit decreet worden gevat. Een onderscheid maken tussen vrijwilligers met en zonder overeenkomst binnen de sportsector lijkt de Vlaamse Sportraad (alsook ICES¹) hier dan ook niet wenselijk noch zinvol. Bij het behouden van dit onderscheid kan het decreet bovendien het onbedoelde negatieve effect afdwingen dat sportorganisaties geen/minder gebruik zullen maken van vrijwilligers met overeenkomst.

FREQUENTIE OPVRAGING

Een herhaaldelijke opvraging van het uittreksel strafregister binnen de sportsector biedt een betere bescherming dan de eenmalige controle bij nieuwe medewerkers. Hierin volgt de Vlaamse Sportraad het advies van ICES¹ waarin zij aangeven voorstander te zijn om dit uittreksel om de twee jaar op te vragen. Een herhaaldelijke opvraging weegt in de ogen van de Vlaamse Sportraad op dit moment echter niet op tegen de nadelen op het gebied van planlast en de verhoogde drempel voor vrijwilligers. Indien de procedure tot opvraging van het uittreksel strafregister versneld en versimpeld kan worden (bv. door verdere stappen van digitalisering binnen lokale besturen en de Federale Overheidsdienst Justitie), kan de optie tot herhaaldelijke opvraging opnieuw bekeken worden.

¹ Centrum Ethiek in de Sport – Advies uittreksel strafregister

http://www.ethicsandsport.com/images/uploads/downloads/Advies_Uittreksel_Strafregister_ICES.pdf

PRIVACY

De Vlaamse Sportraad herhaalt de algemene vraag om meer duidelijkheid over wie binnen een organisatie verantwoordelijk is voor de controle en de beslissingen met betrekking tot het uittreksel strafregister. Daarbij vraagt de sectorraad specifiek om extra duidelijkheid op het vlak van privacy en de verwerking van gegevens; bv. ook rondom de registratie van de beslissingen die genomen worden bij de controle van het uittreksel strafregister.

In verband met verbeteren van de bescherming van de privacy verwijst de sectorraad ook naar de inhoud van het uittreksel strafregister zelf. Hierin worden momenteel bijvoorbeeld ook gegevens opgenomen die irrelevant zijn voor de uitvoering van dit decreet. De Vlaamse Sportraad noemt hieromtrent het goede voorbeeld van de Nederlandse Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), waarbij enkel wordt aangegeven of er een bezwaar is om de specifieke functie/taak uit te oefenen waarvoor de VOG is aangevraagd. Hierdoor wordt de bescherming van de privacy van de medewerker maximaal gegarandeerd.

V. ADVIES SECTORRAAD MEDIA

De Sectorraad Media onderschrijft de noodzaak om werk te maken van de bescherming van kinderen en jongeren en de sector heeft terzake reeds heel wat initiatieven genomen die inzetten op sensibilisering en het voorzien van vertrouwenspersonen en meldpunten.

Het is voor de sectorraad echter niet volledig duidelijk of omroepen en productiehuizen (die producties voor en met jongeren maken) ook onder dit decreetvoorstel vallen. De mediasector wordt als dusdanig niet vernoemd in de memorie van toelichting, maar de notie “animeren en begeleiden van jongeren” is voor interpretatie vatbaar. Het is dan ook aangewezen dat deze onduidelijkheid wordt weggenomen en er rechtszekerheid is voor de mediasector.

Daarnaast kan het ook zijn dat men bijvoorbeeld een producer aanwerft die niet met kinderen moet werken maar waarbij de opdracht later wijzigt waardoor die tijdelijk wel met kinderen moet werken. Dan kan men toch vragen stellen naar timing en praktische haalbaarheid als men dan plots wel die controle moet gaan uitvoeren. Er wordt soms à la minute besproken dat iemand van productie A naar B gaat, dan lijkt dit moeilijk haalbaar. De raad is van mening dat er toch een afweging gemaakt moet worden of zo’n administratieve stap effectief genoeg is om het resultaat dat je wil bereiken te realiseren. De vraag stelt zich dan ook of er voor dergelijke korte contacten met jongeren stringente regelgeving moet worden voorzien.

Namens de Algemene Raad en de sectorraden,

Annick Schramme, algemeen voorzitter

Bart Dierick, algemeen secretaris

Bart Demuyt, voorzitter sectorraad Kunsten en Erfgoed

Frie De Greef, voorzitter sectorraad Sociaal-Cultureel Werk

Simon Delaere, voorzitter sectorraad Media

Astrid Vervaeke, voorzitter Vlaamse Sportraad

ADVIES VAN DE VLAAMSE TOEZICHTCOMMISSIE VOOR DE VERWERKING
VAN PERSOONSGEGEVENS



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2021/70 van 7 september 2021

betreffende

tekst	Voorontwerp van decreet
van	de Vlaamse Regering
titel	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
roepnaam	(Decreet uittreksel strafregister)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 16 juli 2021

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna de "**VTC**");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna het "**e-govdecreet**"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad Van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna de "**AVG**"), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna de "**WVG**");

Gelet op het verzoek om advies van 16 juli 2021 van mevrouw Zuhail Demir, minister van Justitie en Handhaving, ontvangen door de VTC op 16 juli 2021;

Brengt op 7 september 2021 het volgend advies uit:

VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Justitie en Handhaving (hierna de "**Adviesvrager**") verzocht bij brief van 16 juli 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "**VTC**") over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse regering *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* (hierna het "**Ontwerp**").
2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. Het Ontwerp is van toepassing op organisaties die een activiteit aanbieden, die valt onder opvoeding, psycho-medische-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (artikel 2 Ontwerp).
4. Dit Ontwerp beoogt het opleggen aan deze organisaties van de verplichting om aan de hand van een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (minderjarigenmodel), het goed en zedelijk gedrag van een nieuwe medewerker, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren.

ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**Voorafgaande toelichting**

5. Artikel 5 Ontwerp behandelt de verwerking van persoonsgegevens.
6. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld (betrokkenen) de nieuwe werknemers zijn van organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (artikel 3, eerste lid *juncto* artikel 2 Ontwerp). De gegevens worden ook verwerkt van elke medewerker die door een wijziging van de activiteit die de medewerker voor de organisatie zou uitvoeren, voldoet aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, terwijl dat voor de wijziging van de activiteit niet het geval was (artikel 3, vierde lid Ontwerp).
7. Van deze personen worden identificatiegegevens verwerkt (artikel 5, §2 Ontwerp) en gegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen. Het gaat dus om de verwerking van persoonsgegevens en de VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

Kwaliteit van de regelgevende grondslag

8. Dit Ontwerp 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 beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag (Parl.St., VI.Parl. 2017-2018, nr. 1629/4). Grensoverschrijdend gedrag wordt in de memorie van toelichting gedefinieerd als: *“Seksueel grensoverschrijdend gedrag is de overkoepelende term voor situaties waarin iemand geconfronteerd wordt met seksuele handelingen of overgehaald, gemanipuleerd of gedwongen wordt om seksuele handelingen te verrichten zonder dat die persoon dat zelf wil. Sensoa omschrijft seksueel grensoverschrijdend gedrag als volgt: “Seksueel grensoverschrijdend gedrag en de bijhorende ervaringen van de betrokkenen gaat over gebeurtenissen zonder of met fysiek contact: zien van of geconfronteerd worden met seksueel gedrag, seksuele opmerkingen, aanraken, zoenen, uitkleden, penetratie. Het gaat zowel om directe als om media-gerelateerde ervaringen (pikante foto’s ongewenst doorsturen bijvoorbeeld).””*. De VTC is van oordeel dat het vermelden van twee definities – waarbij de definitie van Sensoa geen wettelijke definitie is en uit de memorie niet blijkt dat de twee definities samenvallen – verwarrend is voor de betrokkenen.
9. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG en voor sommige verwerkingen in artikel 9 en eventueel in artikel 10 AVG¹.
10. De memorie van toelichting stelt bij artikel 5 Ontwerp: *“De organisaties, vermeld in artikel 2, dienen immers over een rechtsgrond te beschikken om de gerechtelijke gegevens, die vermeld worden op een uittreksel uit het strafregister,*

¹ Wat ook de mogelijkheid van de verwerkingen ervan beperkt.

te mogen verwerken. Artikel 5 is opgesteld vanuit het beginsel van minimale gegevensverwerking.” Het Ontwerp vermeldt in artikel 5, §2 als finaliteit voor de verwerking de bescherming van minderjarigen. Deze finaliteit wordt verder toegelicht in de toelichting bij artikel 5: “Het uittreksel uit het strafregister zal worden gecontroleerd met het oog op bescherming van minderjarigen. Dat is ook het uiteindelijke doel van het decreet. Om dat doel te bereiken wordt ten aanzien van nieuwe medewerkers vereist dat zij goed en zedelijk gedrag vertonen, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt.”

11. De VTC meent dat de verwerking dus noodzakelijk is om te voldoen **aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust** (artikel 6, lid 1, c), AVG). In de memorie van toelichting bij artikel 5 wordt bepaald: *“De organisaties verwerken de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 1, conform artikel 6, lid 1, e), van de algemene verordening gegevensbescherming: de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen”*.² De VTC is van mening dat de rechtvaardigingsgrond artikel 6, lid 1, c), AVG is en niet artikel 6, lid 1, e) AVG is. De VTC beveelt aan de memorie van toelichting in deze zin aan te passen.
12. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen³ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁴
13. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, c), AVG, die enkel betrekking hebben op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk afgebakend zijn⁵. Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin een goede praktijk om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de conformiteitstoets aan de AVG.
14. Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a), AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen zwaardere transparantiemaatregelen vragen. Er zal namelijk niet naar de wetgeving kunnen verwezen worden.

² Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen.

³ Artikel 6, AVG vermeldt de volgende elementen:

- het doel van de verwerking;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)³;
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden³;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)³.

⁴ Zie DEGRAVE, E., *“L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle”*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26), Arrest nr. 2/2021 van 14 januari 2021, overw. B.22.1. e.v. Zie ook SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.

⁵ Artikel 6, 3, AVG. Voor wat punt e) betreft, bestaat de doelstelling van de verwerking in de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht.

15. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of voor een beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven. De VTC is van oordeel dat het risico door de verwerking van strafregistergegevens in de context van dit Ontwerp hoog is.
16. De VTC wijst erop dat er sprake is van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 10 AVG (eveneens bevestigd in de memorie van toelichting bij artikel 5 van het Ontwerp), namelijk persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen.
17. Bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 10 AVG behoeven strengere beveiligingsmaatregelen. De VTC wijst op de toepasselijkheid van artikel 10 WVG dat aangeeft welke bijkomende veiligheidsmaatregelen moeten voorzien worden:
 - de categorieën van personen aanwijzen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;
 - de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming;
 - ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.
18. Andere maatregelen kunnen geformuleerd worden op basis van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling.

Doelbinding

19. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).
20. Het volgende doeleinde wordt in artikel 5 § 2 van het Ontwerp vermeld: de bescherming van minderjarigen. De wijze waarop het doeleinde wordt beschreven in de memorie lijkt echter te ruim: *“Om dat doel te bereiken wordt ten aanzien van nieuwe medewerkers vereist dat zij goed en zedelijk gedrag vertonen, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt”*. Er kan enkel worden vastgesteld of iemand een veroordeling heeft opgelopen.
21. De VTC is van oordeel dat het doeleinde welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.

Verantwoordelijkheid

22. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de **verwerkingsverantwoordelijke** diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
23. Artikel 5, § 3 Ontwerp bepaalt: *“De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, treden elk op als verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming, voor de gegevensverwerking, vermeld in paragraaf 2.”*
24. Artikel 2 Ontwerp bepaalt: *“Dit decreet is van toepassing op organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kindbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.”*

25. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijke(n) moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordelingen** (GEB - artikel 35 AVG)⁶ voor de voorziene verwerking van persoonsgegevens al dan niet noodzakelijk is. De VTC wijst in dat kader op de lijst met verwerkingen waarvoor een gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient te worden uitgevoerd door Vlaamse bestuursinstanties.⁷ De volgende verwerkingen worden door het Ontwerp vooropgesteld en vereisen een GEB:

- de uitwisseling op systematische wijze van persoonsgegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten zoals omschreven in artikel 10 AVG.

Minimale gegevensverwerking

26. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

27. De toelichting bij artikel 5 vermeldt: “*Artikel 5 is opgesteld vanuit het beginsel van minimale gegevensverwerking.*” In de toelichting bij artikel 5 wordt vermeld: “*De verwerking is beperkt tot het doorvoeren van de controle van het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene, dat minstens ene onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt.*”

28. Voor de **categorieën van betrokkenen** wordt verwezen naar randnummer 12. De **categorieën van gegevens** die worden verwerkt zijn:

- identificatiegegevens;
- persoonsgegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten zoals omschreven in artikel 10 AVG

29. De VTC stelt vast dat wat de voorliggende regeling betreft, er onvoldoende duidelijkheid is over welke identificatiegegevens zullen worden verwerkt. Artikel 5, § 2 stelt louter dat identificatiegegevens kunnen worden verwerkt, zonder aan te geven over welke identificatiegegevens het hier gaat.

30. De VTC vestigt in ieder geval de aandacht op de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* die een machtigingsvereiste instellen van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken voor het gebruik van het rijksregisternummer⁸.

31. Bovendien wordt er onvoldoende aangeduid welke gegevens bedoeld in artikel 10, AVG mogen verwerkt worden, dus welke aspecten van het strafregister. De VTC beveelt aan daarom de te verwerken categorieën van persoonsgegevens te herbekijken.

De bewaartermijn

⁶ Voor richtlijnen over, zie:

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2018.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248)

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/wp248%20rev.01_nl.pdf)

⁷ - Lijst VTC met criteria voor een GEB/DPIA: <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-dpia>

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2018.pdf>)

⁸ Zie artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*.

32. Krachtens artikel 5.1. e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
33. De **bewaartermijn** van de gegevens wordt vastgelegd artikel 5, §3 van het Ontwerp: *“De uittreksels uit het strafregister worden niet langer bewaard dan noodzakelijk is voor de controle, vermeld in artikel 3. De uittreksels uit het strafregister worden vernietigd nadat de definitieve beslissing omtrent de aanstelling van de medewerker is genomen”*. De toelichting bij artikel 5, §3 van het Ontwerp vermeldt hierbij nog het volgende: *“Dit heeft tot gevolg dat de organisatie niet zwart op wit kan aantonen dat zij de verplichte controle heeft doorgevoerd. Deze bewijsmogelijkheid weegt echter niet op tegen het grondwettelijk recht op privéleven, dat te zeer zou worden ingeperkt door het langdurig bijhouden van het uittreksel uit het strafregister”*.
34. Er worden in het Ontwerp met andere woorden criteria voorzien die toelaten de bewaartermijn te bepalen. De bewaartermijn is met andere woorden bepaald: zodra de beslissing betreffende de aanstelling genomen is. De VTC wijst erop dat de effectieve naleving van de bewaarplicht eveneens vereist dat inhoudelijke elementen van het uittreksel niet apart mogen worden bewaard door de betrokken instantie. Met andere woorden, het is niet enkel noodzakelijk dat het uittreksel wordt vernietigd, maar eveneens om na te gaan dat er geen interne notities worden bijgehouden waarin de inhoud van het uittreksel wordt overgenomen. Dat zou immers de impact van de vernietiging van het uittreksel uithollen. Het verdient aanbeveling om dit minstens nog in de Memorie te vermelden.

Juistheid

35. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
36. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan om die op te nemen, eventueel door te verwijzen naar bestaande regelingen of de verwerkingsverantwoordelijke zal hier maatregelen voor moeten vastleggen.

Rechten van de betrokkenen en transparantie

37. Persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is (artikel 5.1 a) AVG).
38. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
39. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplicht op te nemen **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 34, met eventuele verwijzing naar een privacyverklaring op de website, zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun gegevens en duidelijk weten tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten inzake bescherming van persoonsgegevens.

Beveiligingsmaatregelen

40. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
41. De VTC wijst erop dat aangezien het hier delicate gegevens betreft (gegevens over strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten) een bijzondere aandacht vereist is inzake informatieveiligheid.

42. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling⁹ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁰ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹¹ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichthouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haaracties waren en waarom¹².
43. Artikel 32 AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
44. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹³.
45. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren¹⁴.
46. Het Ontwerp bepaalt: *“De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, nemen de passende maatregelen ter beveiliging van de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 2. De maatregelen, vermeld in artikel 10, §1, van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, worden toegepast”*.
47. Verder bepaalt het Ontwerp: *“De personen die de controle, vermeld in artikel 3, doorvoeren, nemen het vertrouwelijke karakter van de gegevens in acht”*. De toelichting bij artikel 5 merkt hierbij op: *“Het kan immers niet de bedoeling zijn dat dergelijke gevoelige strafrechtelijke informatie verspreid wordt naar andere medewerkers binnen de organisatie, die niet betrokken zijn bij de aanstelling van de medewerker. Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan artikel 10, §2, tweede lid van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens”*.
48. De toelichting bij artikel 5 van het Ontwerp vermeldt: *“Bijgevolg is elke organisatie ook verantwoordelijk voor het treffen van de betreffende beveiligingsmaatregelen. Aangezien persoonsgegevens, vermeld in artikel 10 AVG, toch delicate gegevens betreffen, is een bijzondere aandacht inzake informatieveiligheid vereist. Zo moet er bijvoorbeeld*

⁹ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

¹⁰ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (http://vtc.corve.be/docs/VTC_VEILIGHEID_referentiemaatregelen-vs-01.pdf)

¹¹ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008-steunpunt.pdf>)

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

¹² *Audit trailing of beveiligd controlespoor*.

¹³ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

¹⁴ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.

worden gewaakt over een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer tot de uittreksels uit het strafregister, zodat niet elke medewerker binnen de organisatie deze vrijelijk kan raadplegen"

49. De VTC onthaalt positief de aandacht die al wordt geschonken aan de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen en beveelt aan deze verder uit te werken.

BESLUIT

50. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- de te verwerken persoonsgegevens nader specificeren, in het bijzonder de identificatiegegevens (luik 5);
- de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 8).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2021-09-13 15:28:28 +02:00
Reden: Ik keur dit document goed



ADVIES VAN DE VLAAMSE ONDERWIJSRAAD

Uittreksel uit het strafregister voor vrijwilligers

*Advies bij 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*

●
● **Wijs beleid door overleg**

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Advies op vraag van Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme op 16 juli 2021

Uitgebracht door de Algemene Raad op 23 september 2021 met eenparigheid van
stemmen

Vorbereiding: werkgroep ad hoc Uittreksel strafregister voor vrijwilligers op 9
september 2021 onder voorzitterschap van Marianne Coopman

Dossierbeheerder: Carine De Smet

1 Situering

Op 16 juli 2021 hechtte de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende de **verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers**.

De Vlor ontving aansluitend een adviesvraag van Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme.

De Vlor formuleert hieronder zijn advies in antwoord op de specifieke vraag van de minister over het toepassingsgebied van het decreet en geeft ook enkele bredere aanbevelingen en bezorgdheden mee.

2 Legitiem doel

De Vlor hecht veel belang aan de spontane inzet van vrijwilligers in onderwijs. Hun engagement heeft een belangrijke maatschappelijke meerwaarde voor alle betrokkenen¹. Tegelijk staat de bescherming van de integriteit van minderjarigen hoog op de agenda bij de onderwijspartners,

Dit decreet streeft een legitiem doel na, met name de bescherming van de minderjarigen, het bevorderen van hun persoonlijke veiligheid en het voorkomen van grensoverschrijdend gedrag t.a.v. minderjarigen. Die doelstelling is voor de Vlor prioritair en rechtvaardigt om het toepassingsgebied van het decreet te voorzien **voor alle vrijwilligers die rechtstreeks contact hebben met minderjarigen**.

3 Vrijwilligers met en zonder overeenkomst?

Op de vraag of het onderscheid gemaakt moet worden tussen vrijwilligers met en zonder overeenkomst, stelt de Vlor dat dit onderscheid momenteel niet legitiem is: **juridisch** is er immers **geen onderscheid** tussen een vrijwilliger met overeenkomst en een vrijwilliger zonder overeenkomst. In de Wet van 3 juli 2005 staat er voor vrijwilligers geen enkele verplichting om een (schriftelijke) overeenkomst te hebben. Art. 4 vermeldt enkel informatieplicht.

Zelfs als de decreetvrager een onderscheid zou willen maken tussen vrijwilligers met en vrijwilligers zonder overeenkomst, is dat onderscheid voor de Vlor ondergeschikt aan het hogere doel, nl. de bescherming van de minderjarige. Het al dan niet hebben van een overeenkomst heeft geen invloed op de manier waarop de vrijwilliger in relatie treedt met minderjarigen. Er is dus geen reden waarom een vrijwilliger zonder overeenkomst niet zou moeten voldoen aan dezelfde voorwaarden als een vrijwilliger met overeenkomst. Integendeel, het onderscheid zou tot misbruik kunnen leiden, in die zin dat een malafide vrijwilliger ervoor zou kunnen zorgen dat hij zonder overeenkomst de school binnenkomt.

¹ Vlor, Algemene Raad. [Advies over het actieplan voor een gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid](#), 29 september 2016.

4 Bijkomende suggesties

4.1 Drempels voor vrijwilligerswerk laag houden

De Vlor vraagt om aandacht te hebben voor de toegankelijkheid en de laagdrempeligheid van vrijwilligerswerk.² De vrees bestaat dat door de voorgestelde regeling er een aantal drempels kunnen opduiken omwille van o.a. administratieve verplichtingen of privacy.

4.1.1 Een uittreksel dat niet voor interpretatie vatbaar is

Artikel 3 van het decreet geeft de scholen die met vrijwilligers werken een discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van het strafregister. De school moet het uittreksel interpreteren, en kan rekening houden met o.a. contextuele gegevens of met het tijdsverloop sinds een mogelijke veroordeling. De Vlor heeft bedenkingen bij die controlerende en interpreterende rol van de scholen. Om interpretatie te vermijden, pleiten we voor een type uittreksel dat objectief en niet voor interpretatie vatbaar is.³

4.1.2 Een uittreksel dat enkel relevante informatie bevat

De maatregel grijpt voor een deel in op de privacy van de vrijwilliger. Het uittreksel dat wordt opgevraagd, bevat meer informatie dan louter de informatie die relevant is voor het doel: de bescherming van de integriteit van de minderjarige. We pleiten daarom voor een gerichter uittreksel waarin enkel staat wat relevant is voor het doel.

4.1.3 Duidelijk omschreven begrippen

De Vlor vraagt om de gehanteerde begrippen zo scherp mogelijk te omschrijven. De organisaties die een uittreksel moeten opvragen, moeten ondubbelzinnig weten in welke gevallen ze dit moeten doen en in welke gevallen niet.

- Art. 3. 2°: 'De medewerker zal in het kader van de activiteit **op structurele basis rechtstreeks contact** hebben met minderjarigen':
 - Wat wordt precies bedoeld met 'rechtstreeks' contact? In de Memorie van Toelichting wordt dat voor een deel verduidelijkt, aan de hand van enkele concrete voorbeelden. Maar die verduidelijking kan preciezer, en wordt best in het decreet zelf opgenomen.
 - Wat wordt precies bedoeld met contact 'op structurele basis'? Op basis van de Memorie van Toelichting is elk contact dat 'niet slechts zeer uitzonderlijk' is, structureel. Het begrip 'structureel' kan zodanig ruim worden geïnterpreteerd, dat de voorwaarde 'op structurele basis' best uit de tekst wordt geschrapt.
- Art. 3. 4°: 'De medewerker wordt op een van de volgende wijzen aangesteld: a) door middel van een overeenkomst, rechtstreeks met de betreffende natuurlijke persoon of onrechtstreeks via een rechtspersoon of b) door middel van een benoeming':
 - De Vlor pleit ervoor dat **student-stagiairs** die in het kader van hun opleiding een stageopdracht vervullen, waarbij rechtstreeks contact is met minderjarigen, ook door de

² Vlor, Algemene Raad. [Advies over het actieplan voor een gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid](#), 29 september 2016.

³ In Nederland wordt, ook voor vrijwilligers, het VOG (Verklaring omtrent het gedrag) gehanteerd, waar het Ministerie van Justitie bepaalt in welke gevallen een vrijwilliger dit krijgt, afhankelijk van het type vrijwilligerswerk dat hij/zij zal doen. [Snel inzicht in uw kansen op een VOG](#).

regeling worden gevat. Uit de omschrijvingen van de categorieën in het decreet, en bij uitbreiding in de Memorie van Toelichting, blijkt niet duidelijk of dat het geval is.

4.1.4 Ondersteuning voor vrijwilligers bij de aanvraag

Het opvragen van een uittreksel uit het strafregister is vrij eenvoudig. De administratieve drempel lijkt dus laag te zijn. Maar indien de scholen willen (blijven) rekenen op een grote en diverse groep vrijwilligers, dan ondersteunen ze best zo goed mogelijk de vrijwilligers bij het opvragen van het uittreksel. Dat is nog meer nodig voor de vrijwilligers die tot een kwetsbare doelgroep behoren. Best wordt het ondersteuningsaanbod ook duidelijk meegedeeld in de communicatie rond de nieuwe maatregel.

Wanneer vrijwilligers toch vinden dat het afleveren van het uittreksel een te grote inbreuk op hun privacy is, of dat de administratieve drempel te hoog is, dan kunnen ze zelf beslissen om geen vrijwillig engagement op te nemen met rechtstreeks contact met minderjarigen.

4.2 Nog betere bescherming van de minderjarige

De Vlor wijst erop dat, met het oog op de bescherming van de minderjarige, het opvragen van een uittreksel uit het strafregister beperkingen inhoudt:

- In het centraal strafregister moeten de definitieve vonnissen gecodeerd worden. De Vlor drukt zijn bezorgdheid uit dat het niet altijd mogelijk is erop te vertrouwen dat het strafregister een daadwerkelijke weergave is van de huidige toestand.
- Het strafregister biedt ook geen antwoord bij een lopend strafonderzoek. In die gevallen zou beroep moeten gedaan worden op de omzendbrief COL 08/2014 houdende de mededeling van opsporingsonderzoeken, vervolgingen en veroordelingen van ambtenaren en personen die taken van openbaar belang waarnemen of die functies uitoefenen die doorgaans een gezagsrelatie met minderjarigen of kwetsbare personen impliceren. Maar ook daar zijn er beperkingen: parketten weten niet automatisch wat de beroepsbezigheid is van de strafrechtelijk vervolgte persoon, laat staan dat deze vrijwilliger is. En dan nog beslist het parket autonoom om mee te delen, het is geen automatisme.

Noch het strafregister, noch de omzendbrief kunnen garanderen dat tegen vrijwilligers geen onderzoek loopt; hier wordt best gezocht naar een structurele en sluitende oplossing.

4.3 Blijvend inzetten op preventie

De Vlor benadrukt ten slotte de nood aan brede vorming en preventie. Het louter opleggen van de verplichting die wordt voorgesteld, zal er niet voor zorgen dat er beduidend minder grensoverschrijdend gedrag gebeurt tegen minderjarigen, en kan integendeel zelfs een vals gevoel van veiligheid creëren.

De maatregel zal efficiënt zijn indien hij gekaderd is binnen andere, preventieve maatregelen. De Vlor is dan ook tevreden dat de maatregel gesitueerd wordt binnen de andere acties die opgenomen zijn in het Vlaams Actieplan ter bestrijding van seksueel geweld, en dat de decreetgever die verplichting benoemt als slechts één schakel binnen een ruimer en omvattender integriteitsbeleid.



Mia Douterlungne
administrateur-generaal



Ann Verreth
algemeen voorzitter

VOORONTWERP VAN DECREET
van 17 december 2021



Ontwerp 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

Op voorstel van Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand en de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt gewest- en gemeenschapsaangelegenheden.

Art. 2 . Dit decreet is van toepassing op organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Art. 3. De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, controleren bij de aanstelling van elke nieuwe medewerker het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, indien de volgende voorwaarden cumulatief vervuld zijn:

- 1° de activiteit die de medewerker voor de organisatie zal uitvoeren valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering;
- 2° de medewerker zal in het kader van de activiteit op structurele basis rechtstreeks contact hebben met minderjarigen;
- 3° de medewerker is een meerderjarige persoon op het ogenblik van de aanstelling;

- 4° de medewerker wordt op een van de volgende wijzen aangesteld:
- a) door middel van een overeenkomst, rechtstreeks met de betreffende natuurlijke persoon of onrechtstreeks via een rechtspersoon;
 - b) door middel van een eenzijdige benoeming;
 - c) conform de wet van 3 juni 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.

Met het oog op de controle, vermeld in het eerste lid, legt de betrokkene voor de aanstelling een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering, dat op het ogenblik van het voorleggen maximaal één maand oud is, voor. Een document dat gelijkwaardig is aan het voormelde uittreksel uit het strafregister en dat is verleend door andere lidstaten van de Europese Unie of door staten die ermee gelijkgesteld zijn op het vlak van de toegang tot het uitoefenen van beroepswerkzaamheden, wordt ook in aanmerking genomen.

Bij de controle, vermeld in het eerste lid, van het voorgelegde uittreksel uit het strafregister, vermeld in het tweede lid, wordt rekening gehouden met volgende elementen:

- 1° contextuele gegevens;
- 2° het tijdsverloop sinds een mogelijke veroordeling;
- 3° het feit of het gaat om een veroordeling wegens feiten gepleegd ten aanzien van een minderjarige;
- 4° andere elementen dan de elementen vermeld in punt 1° tot en met 3°, die de organisatie, die de medewerker aanstelt, relevant acht.

De controle, vermeld in het eerste lid, wordt ook uitgevoerd voor elke medewerker die door een wijziging van de activiteit die de medewerker voor de organisatie zou uitvoeren, voldoet aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, terwijl dat voor de wijziging van de activiteit niet het geval was.

Art. 4. In afwijking van artikel 3 van dit decreet voert de aanstellende organisatie geen controle uit en legt de betrokkene geen uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, voor, indien een van de volgende voorwaarden is vervuld:

- 1° de betrokkene heeft ten aanzien van de aanstellende organisatie in de loop van het voorbije jaar reeds dergelijk uittreksel uit het strafregister voorgelegd in het kader van een vorige aanstelling en de betrokkene is toen effectief aangesteld;
- 2° de medewerker wordt aangesteld door middel van een overeenkomst met een rechtspersoon, en die rechtspersoon bevestigt dat de controle reeds bij de aanstelling van die medewerker is doorgevoerd;
- 3° de overeenkomst, vermeld in artikel 3, eerste lid, 4°, a), van dit decreet, is een dienstenovereenkomst en beoogt geen structurele samenwerking tussen de aanstellende organisatie en de betrokken medewerker.

In afwijking van artikel 3, eerste lid, 4°, c), van dit decreet kan de Vlaamse Regering, op voorstel van de functioneel bevoegde Vlaamse minister bepalen voor welke organisaties of sectoren de controle, vermeld in artikel 3 van dit decreet, niet

van toepassing is op de medewerkers die aangesteld zijn conform de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.

Art. 5. §1. In dit artikel wordt verstaan onder algemene verordening gegevensbescherming: de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

§2. De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, kunnen met het oog op de bescherming van minderjarigen, volgende persoonsgegevens verwerken:

1° de identificatiegegevens die vermeld worden op het uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering;

2° de veroordelingen die vermeld worden op het uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.

De verwerking, vermeld in het eerste lid, beperkt zich tot de controle, vermeld in artikel 3.

De personen van wie de persoonsgegevens, vermeld in het eerste lid, kunnen worden verwerkt, zijn de aan te stellen medewerkers, vermeld in artikel 3, eerste lid, en de medewerkers, vermeld in artikel 3, vierde lid.

§3. De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, treden elk op als verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming, voor de gegevensverwerking, vermeld in paragraaf 2.

De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, nemen de passende maatregelen ter beveiliging van de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 2. De maatregelen, vermeld in artikel 10, §2, van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, worden toegepast.

De uittreksels uit het strafregister worden niet langer bewaard dan noodzakelijk is voor de controle, vermeld in artikel 3. De uittreksels uit het strafregister worden vernietigd nadat de definitieve beslissing omtrent de aanstelling van de medewerker is genomen.

De personen die de controle, vermeld in artikel 3, doorvoeren, nemen het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht.

De organisaties, vermeld in artikel 2, nemen de passende maatregelen met het oog op transparantie ten aanzien van de betrokkenen. Deze maatregelen hebben onder meer tot doel dat de globale regeling inzake gegevensverwerking in het kader van dit decreet voldoende duidelijk is voor de betrokkenen. De communicatie hieromtrent wordt ter beschikking gesteld in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal.

Art. 6. De Vlaamse Regering evalueert dit decreet na één jaar na de datum van de inwerkingtreding ervan.

Art. 7. Dit decreet treedt in werking op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt en uiterlijk op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van de termijn van zes maanden die ingaat de dag na de maand van de bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlandse
Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management

Jan JAMBON

Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand

Ben WEYTS

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.737/1
van 16 februari 2022

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap ‘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’

Op 20 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een 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’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 en 27 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 februari 2022.

*

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet legt de verplichting op aan bepaalde organisaties om bij de aanstelling van bepaalde nieuwe medewerkers het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene te controleren. Dit omvat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen.

De verplichting geldt voor “organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.”

De vermelde controleplicht geldt in beginsel bij de aanstelling van een meerderjarige medewerker waarvan de activiteit valt onder “opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, [Sv]”, en waarbij de medewerker op structurele basis rechtstreeks contact zal hebben met minderjarigen. De verplichting geldt wanneer de medewerker wordt aangesteld door middel van een overeenkomst, door middel van een eenzijdige benoeming of conform de wet van 3 juli 2005 ‘betreffende de rechten van vrijwilligers’.

Het voorontwerp bepaalt de wijze waarop de controle wordt uitgevoerd, in het bijzonder op basis van een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. Het voorontwerp bepaalt welke persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, wie als verwerkingsverantwoordelijke optreedt en de bewaartermijn van de gevraagde uittreksels uit het strafregister.

VORMVEREISTEN

2. De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens heeft over het voorontwerp op 7 september 2021 advies 2021/70 uitgebracht. In dat verband dient er evenwel op gewezen te worden dat, gelet op hetgeen is uiteengezet in advies 66.033/1/AV van 3 juni 2019,¹ een advies van de Vlaamse Toezichtcommissie niet volstaat om aan het hiervoor aangehaalde vormvoorschrift te voldoen en dat ook nog om een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden verzocht.

¹ Adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opm. 5.1 tot 5.4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING: BEVOEGDHEID

3.1. Artikel 2 van het voorontwerp maakt het decreet van toepassing op organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, Sv.

In de memorie van toelichting wordt toegelicht dat gekozen werd voor een omschrijving van het toepassingsgebied op algemene wijze. Een limitatieve opsomming van organisaties wordt beperkend geacht en zou leiden tot het ongewenst uitsluiten van organisaties. Wel wordt in de memorie van toelichting een indicatieve en illustratieve lijst gegeven van organisaties die onder de toepassing van het ontworpen decreet zouden vallen. De in deze lijst vermelde organisaties kunnen geacht worden onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap te ressorteren.

3.2. In artikel 1 van het voorontwerp wordt bepaald dat het decreet zowel gewest- als gemeenschapsaangelegenheden regelt.

Hierover ondervraagd, verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

“Het voorliggende ontwerp van decreet kadert onder meer binnen de volgende gemeenschaps- en gewestbevoegdheden:

Ten eerste kadert de door het ontwerp van decreet voorziene maatregel binnen de exclusieve gemeenschapsbevoegdheden inzake ‘jeugdbeleid’ (art. 4, 7° BWHI) resp. ‘de jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming’ (art. 5, §1, II, 6° BWHI), met dien verstande dat de Vlaamse Gemeenschap niet enkel exclusief bevoegd is voor jeugdbescherming in de strikte zin (incl. jeugdhulp en jeugddelinquentie), maar ook voor het preventieve luik van jeugdbescherming. Het preventieve luik van jeugdbescherming en de jeugdbescherming in de strikte zin zijn daarbij onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Ten tweede dient te worden vastgesteld dat het decreet bij uitstek van toepassing zal zijn op organisaties en/of activiteiten die (tevens) – naar hun aard – onder de materiële bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap ressorteren. De indicatieve oplijsting van organisaties op p. 15 van de memorie van toelichting vermeldt een aantal actoren die een gemeenschapsbevoegdheid betreffen (bv. jeugdhulpvoorzieningen, kinderopvang, CLB’s, sportorganisaties, onderwijsinstellingen, etc).

In bepaalde gevallen kan het decreet ook van toepassing zijn op organisaties en/of activiteiten die kaderen binnen de gewestaangelegenheden. De BWHI vermeldt in artikel 6, §1, XII, 7° bijvoorbeeld ‘de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid’ als gewestbevoegdheid. Een organisatie (bv. vzw die zich bezighoudt met sensibilisering rond verkeersveiligheid) die een persoon aanwerft om op structurele basis in scholen en andere organisaties toelichtingen te geven over verkeersveiligheid aan minderjarigen, zal op basis van het decreet de controle in hoofde van die medewerker moeten doorvoeren. Dergelijk voorbeeld geldt evenzeer voor andere gewestbevoegdheden zoals energiebeleid, natuurbescherming, etc.

Uitgaande van de omschrijving van de activiteiten vermeld in artikel 2 (met name: ‘opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering’), kan er worden aangenomen dat het decreet ook van toepassing zal zijn op bepaalde organisaties die – inzake de activiteit die zij aanbieden – niet noodzakelijk rechtstreeks ressorteren onder een materiële bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en/of het Vlaamse Gewest. Zo zal het decreet bijvoorbeeld ook van toepassing zijn op commerciële ondernemingen die medewerkers aanstellen die voor de onderneming een activiteit zullen uitvoeren die valt onder de activiteiten, vermeld in artikel 2. Als concreet voorbeeld kan worden gedacht aan een commercieel evenementenbureau dat een kinderanimator aanwerft die zal worden ingezet voor bedrijfsfeesten, kinderfeestjes, etc.

Dergelijke (commerciële) organisaties worden alsdan gevat door de reeds genoemde exclusieve gemeenschapsbevoegdheden inzake ‘jeugdbeleid’ en (preventieve) ‘jeugdbescherming’.

Voor zover er evenwel – op grond van de zwaartepuntleer – zou kunnen worden betoogd dat dergelijke organisaties naar hun aard en/of activiteiten het nauwste aanleunen bij één of meerdere federale bevoegdheden, dan blijft de toepassing van het voorliggende decreet op dergelijke organisaties nog steeds gewettigd, op grond van een toepassing van artikel 10 BWHI (impliciete bevoegdheden). Er is ter zake immers (in ondergeschikte orde) sowieso voldaan aan de voorwaarden van artikel 10 BWHI:

1. Noodzakelijkheid: De toepasselijkheid van de controle op organisaties die strikt genomen buiten de materiële gemeenschaps- of gewestbevoegdheden vallen, is noodzakelijk om minderjarigen de nodige bescherming te bieden tegen grensoverschrijdend gedrag (in het kader van het ‘jeugdbeleid’ resp. de (preventieve) ‘jeugdbescherming’). Ook een correcte toepassing van het gelijkheidsbeginsel vereist de toepasselijkheid van de controle op deze organisaties. Het valt niet te verantwoorden dat medewerkers die beiden op structurele basis rechtstreeks in contact komen met minderjarigen en op die wijze eenzelfde potentieel risico op (of gelegenheid tot) grensoverschrijdend gedrag kunnen inhouden, op verschillende wijze zouden worden behandeld. Met andere woorden is, gezien van uit het oogmerk van de bescherming van minderjarigen, het verschil in behandeling van deze medewerkers op basis van de aanstellende organisatie niet te verantwoorden.

2. Zich lenen tot een gedifferentieerde regeling: dit decreet heeft betrekking op het uittreksel uit het strafregister ‘minderjarigenmodel’. Artikel 596 Sv. voorziet ook andere modellen. Voor bepaalde sectoren wordt een ander type van uittreksel uit het strafregister opgelegd. Op basis van het onderscheid in de modellen van het uittreksel uit het strafregister die de federale overheid heeft voorzien, is een gedifferentieerde regeling dus zeker mogelijk. Aangezien er uitdrukkelijk verwezen wordt naar het uittreksel uit het strafregister op basis van artikel 596, tweede lid, Sv., is deze regeling dus volledig aansluitend bij de federale regelgeving.

3. Marginale weerslag: Aangezien er niet wordt afgeweken van de regeling uit artikel 596, tweede lid, Sv., aangezien de verplichting enkel wordt opgelegd ter bescherming van minderjarigen en er geen bijkomende belemmeringen worden opgelegd, en aangezien het decreet slechts op een heel beperkt aantal ondernemingen (die strikt genomen niet onder de Vlaamse bevoegdheid zouden vallen) van toepassing zou zijn, lijkt ons de weerslag van dit decreet op de federale overheid als marginaal te kunnen worden beschouwd.”

3.3. Voor zover de ontworpen regeling geldt voor organisaties die gelet op hun activiteit ressorteren onder een bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest, doet de ontworpen regeling geen bevoegdheidsbezwaar rijzen.

3.4. De gemachtigde voert aan dat de Vlaamse Gemeenschap, in het kader van het jeugdbeleid resp. de (preventieve) jeugdbescherming bevoegd zou zijn om op algemene wijze minderjarigen de nodige bescherming te bieden tegen grensoverschrijdend gedrag. Het ontwerpdecreet zou aldus gelden voor alle organisaties die de bedoelde activiteiten aanbieden, gelet op de exclusieve gemeenschapsbevoegdheden inzake ‘jeugdbeleid’ (art. 4, 7° BWHI) resp. ‘de jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming’ (art. 5, § 1, II, 6°, BWHI), met dien verstande dat de Vlaamse Gemeenschap niet enkel exclusief bevoegd is voor jeugdbescherming in de strikte zin (incl. jeugdhulp en jeugddelinquentie), maar ook voor het preventieve luik van jeugdbescherming.

De bevoegdheid inzake jeugdbeleid, dat een onderdeel vormt van de in artikel 4 BWHI opgesomde culturele aangelegenheden, omvat alle maatregelen² die kunnen bijdragen tot de culturele ontplooiing en de opvoeding³ van de jeugd. Een aantal van de in artikel 2 van het voorontwerp vermelde organisaties kan onder de bevoegdheid voor jeugdbeleid vallen. De bevoegdheid inzake jeugdbeleid houdt evenwel geenszins de bevoegdheid in om op algemene wijze maatregelen te nemen om voorwaarden op te leggen aan personen die op structurele basis rechtstreeks contact hebben met minderjarigen, of voorwaarden te bepalen voor hun aanstelling.

De bevoegdheid inzake jeugdbescherming vormt een onderdeel van de aangelegenheid van de bijstand aan personen. Volgens het Grondwettelijk Hof heeft de jeugdbescherming altijd, ook wanneer ze van dwingende aard is, “essentieel een finaliteit van hulp- en dienstverlening”.⁴ De jeugdbescherming, zoals bedoeld in artikel 5, § 1, II, 6°, BWHI omvat bijgevolg niet alle bepalingen die strekken tot de bescherming van de jeugd in het algemeen.⁵ Onder de bevoegdheid vallen enkel die bepalingen die betrekking hebben op de hulpverlening aan een categorie van jongeren die een bijzondere vorm van bescherming nodig hebben.⁶

² Voor zover die niet onder andere bevoegdheidsdomeinen vallen, zoals onderwijs of jeugdbescherming.

³ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 1969-70, nr. 402, 28.

⁴ GwH 30 juni 1988, nr. 66, 2.B, GwH 9 november 1988, nr. 67, 4.B.

⁵ Zoals de reglementering van de verkoop en verhuur van films aan minderjarigen of de regeling van de toegang van minderjarigen tot bioscoopzalen (zie RvS 18 november 2004, nr. 137.262, *nv Cinéart*).

⁶ Zie GwH nr. 72/96, 11 december 1996, B.7.5. Zie adv.RvS, nr. 42.187/AV van 6 maart 2007 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3- 1716/1: “[het gaat] thans in artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 om ‘bijzondere jeugdbijstand’, die een onderdeel is van de ruimere aangelegenheid ‘bijstand aan personen’. Het gaat met andere woorden om een optreden door middel van bijzondere maatregelen en voorzieningen ten aanzien van een specifieke categorie van jongeren die door de algemeen-maatschappelijke en familiale structuren niet voldoende worden beschermd. Die bepaling heeft daarentegen niet de bescherming van de jeugd in het algemeen tot voorwerp. Het gegeven dat de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake jeugdbescherming ruim dienen te worden geïnterpreteerd, doet aan die begrenzing uiteraard geen afbreuk”.

De decreetgever kan zich niet beroepen op artikel 10 BWHI om het toepassingsgebied van de ontworpen regeling uit te breiden tot organisaties die niet ressorteren onder een materiële bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Een beroep op artikel 10 BWHI vereist immers dat het betreden van de bevoegdheid van een andere overheid noodzakelijk is voor het uitoefenen van de eigen bevoegdheid. De regeling moet een noodzakelijke aanvulling vormen van de regels die uitgevaardigd worden in het kader van de eigen bevoegdheid. Er is evenwel geen eigen bevoegdheid voorhanden waarvoor de bevoegdheidsoverschrijding noodzakelijk zou kunnen worden geacht, aangezien de decreetgever precies wel ten aanzien van de organisaties die onder zijn bevoegdheid ressorteren de ontworpen regeling kan aannemen.

3.5. Zoals in de memorie van toelichting terecht wordt aangegeven is het ontworpen decreet van toepassing “op organisaties die onder de bevoegdheid vallen van de Vlaamse Gemeenschap dan wel het Vlaamse Gewest, naargelang de betreffende [...] sector waarin de organisatie zich bevindt”. Op die wijze gelezen is het voorontwerp bevoegdheidsconform. Voor zover de organisaties niet onder een bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest vallen, is het decreet niet van toepassing.

ALGEMENE OPMERKING: SAMENHANG EN COHERENTIE

4.1. Het voorontwerp bevat een algemene en beleidsdomeinoverschrijdende verplichting voor bepaalde organisaties om bij de aanstelling van een nieuwe medewerker het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene te controleren.

De memorie van toelichting wijst erop dat “[o]ok binnen heel wat Vlaamse sectoren (...) op organisatieniveau allerhande regelgeving, deontologische kaders en codes, vormen initiatieven en/of praktijken [bestaan] met het oog op het voeren van een kwaliteitsvol en integraal integriteitsbeleid.”

Het voorontwerp regelt niet op welke wijze de opgelegde verplichting zich verhoudt tot bestaande sectorale regelgeving. In die regelgeving wordt voor de aanwerving van personeel soms de vereiste van goed zedelijk gedrag opgelegd, en in sommige regelgeving wordt deze vereiste gespecificeerd door de verplichting om een uittreksel als vermeld in artikel 596, tweede lid, Sv. op te vragen.

4.2. Hierover ondervraagd verschaft de gemachtigde volgende verduidelijking:

“De regeling dient inderdaad als een autonoom systeem te worden beschouwd. Zeker zolang de sectorale regelgeving niet aangepast is, bestaat er geen rechtstreekse link tussen de sectorale regelgeving en dit decreet. Indien er in sectorale regelgeving bv. louter vermeld wordt dat een medewerker over een uittreksel uit het strafregister type 2 moet beschikken – wat voor iedereen uiteraard kan, iedereen kan dit aanvragen – en dit geldt als erkenningsvoorwaarde voor de organisatie, zal de niet-toepassing van voorliggend decreet er niet toe kunnen leiden dat een erkenning van die organisatie wordt ingetrokken. De twee regelgevende kaders zijn (voorlopig) onafhankelijk t.o.v. mekaar.

In het voorontwerp van decreet is geen sanctiemechanisme opgenomen. Gelet op de bescherming van het recht op privéleven is het niet toegelaten om de uittreksels uit het strafregister te bewaren. Daardoor is het praktisch onmogelijk om te controleren of organisaties de verplichting naleven. Die controlemogelijkheid weegt niet op t.o.v. het recht op privéleven van de betrokkenen. Het moet ook worden benadrukt dat het decreet is opgemaakt ter bescherming van minderjarigen, niet om organisaties te kunnen bestraffen als ze geen perfecte beoordeling van het uittreksel uit het strafregister kunnen bewijzen. Bijgevolg wordt niet voorzien in een sanctiemechanisme. Sensibilisering van de door het decreet gevatte organisaties zal uiteraard wel van groot belang zijn.”

De gemachtigde wijst verder op de rol van de functioneel bevoegde ministers bij het aanpassen van de sectorale regelgeving:

“Vooreerst moet worden opgemerkt dat er tot op heden geen centrale instantie is die de naleving van dit voorontwerp van decreet kan controleren. Er zal bijgevolg per sector moeten worden bekeken of dergelijke controle vereist is (voor de zorg- en welzijnssectoren zou dit bv. door Zorginspectie kunnen gebeuren) en welke gevolgen daaraan worden gekoppeld. Aanvankelijk was het de bedoeling om de sectorale regelgeving aan te passen. Op die wijze konden de functioneel bevoegde ministers beslissen om de toepassing van het decreet te koppelen aan voorliggend voorontwerp van decreet, wat tot een sanctiemechanisme kon leiden. De functioneel bevoegde ministers gaven er echter de voorkeur aan om die aanpassingen afzonderlijk door te voeren. Een groot deel van de aanpassingen zouden bovendien met een besluit van de Vlaamse Regering dienen te gebeuren, waardoor deze sowieso geen voorwerp konden uitmaken van dit voorontwerp van decreet.

Dit aspect zal zeker een onderdeel uitmaken van de evaluatie. Indien uit de evaluatie blijkt dat er niet aan de verplichting wordt voldaan, zal er moeten worden bekeken of er toch geen uitdrukkelijk sanctiemechanisme aan gekoppeld dient te worden. Er zal echter steeds een evenwicht moeten worden gevonden tussen het recht op privéleven (want de controle impliceert dat er dan toch iets bijkomend van gegevens wordt bijgehouden), de administratieve overlast die hierdoor mogelijks wordt gecreëerd voor de organisaties (bv. in geval van een registratieplicht), de mogelijkheid van de sectoren (niet elke sector heeft een inspectiedienst) en de nood aan een sanctiemechanisme.

Zoals reeds aangehaald in het antwoord op vraag 4, zal er voornamelijk ingezet worden op sensibilisering. Het is de bedoeling om organisaties te wijzen op de voordelen van de controle, welke risico's vermeden kunnen worden door een correcte toepassing van het decreet. Het valt moeilijk in te zien waarom bijvoorbeeld de verantwoordelijke van een sportclub of een directeur van een lagere school geen extra garanties zou willen m.b.t. nieuwe medewerkers, waarom die geen extra maatregel zou nemen om zijn minderjarige leden/leerlingen te beschermen.

We willen inzetten op het mee krijgen van organisaties in die visie, eerder dan hen met de vinger te wijzen en te dreigen met sancties.”

Uit de memorie van toelichting en de uitleg van de gemachtigde kan worden afgeleid dat de stellers van het voorontwerp het probleem van samenhang tussen de algemene regeling in het voorontwerp en de sectorale regelgevingen in essentie menen te vermijden doordat het ontworpen decreet niet in een sanctie voorziet.

4.3. De vraag rijst evenwel of in afwachting van de aanpassing van de sectorale regelgevingen de verhoudingen tussen die regels en het ontwerpdecreet voldoende duidelijk zijn.

In de eerste plaats moet immers opgemerkt worden dat een aantal bestaande sectorale verplichtingen inzake het bewijs van goed zedelijk gedrag van het personeel, opgenomen zijn in uitvoeringsbesluiten.⁷ Zonder uitdrukkelijke bepaling in het ontwerpdecreet is bijgevolg niet aan te nemen dat deze bepalingen onaangeroerd blijven door de ontworpen decretale regels.

Daarnaast kan onduidelijkheid ontstaan wanneer de sectorale regelgeving een strengere regeling hanteert. Zo vereist bepaalde regelgeving niet enkel dat een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, Sv. moet worden voorgelegd, maar vereist het dat hieruit “onberispelijk gedrag” blijkt.⁸ Moet in dit geval de strengere, bijzondere regeling worden toegepast, en moet geen acht worden geslagen op de ontworpen meer recente maar algemene regeling die een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen vereist? Hierbij is onduidelijk of het *lex specialis* of het *lex posterior* beginsel zal gelden.

Eenzelfde onduidelijkheid kan ontstaan wanneer de ontworpen decretale regeling strengere vereisten stelt. Zo bepaalt het ontwerp dat het uittreksel uit het strafregister maximaal één maand oud mag zijn. Bepaalde sectorale regelgeving vereist evenwel slechts dat het uittreksel “maximaal drie maanden oud”⁹ is, of “niet langer dan één jaar tevoren is afgegeven”.¹⁰

De ingeroepen onafhankelijkheid van de twee regelgevende kaders vormt ook een probleem op het vlak van de bijzondere regels inzake de verwerking van persoonsgegevens. Artikel 5 van het voorontwerp bepaalt onder meer welke persoonsgegevens verwerkt kunnen worden, met het oog op welk doel, bepaalt wie optreedt als verwerkingsverantwoordelijke, en wanneer de uittreksels uit het strafregister moeten worden vernietigd. Het ontworpen decreet komt hiermee tegemoet aan de eisen die volgen uit het formele legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet.¹¹ Er lijkt bijgevolg te moeten worden aangenomen dat deze regeling ook geldt in het geval de sectorale regelgeving het opvragen en het verwerken van een uittreksel uit het strafregister oplegt. Dit heeft dan tot gevolg dat het naleven van de vereisten van artikel 5

⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 11, tweede lid, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 ‘betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp’; artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 ‘houdende de organisatie van pleegzorg’.

⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 7, § 1, eerste lid, 1°, a), van het decreet van 10 juni 2016 ‘tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen’; artikel 27 van het decreet van 7 juli 2017 ‘betreffende de rechtspositie van de personeelsleden in de basiseducatie’.

⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 40, § 2, tweede lid, van het Vergunningsbesluit van 22 november 2013.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 27 van het decreet van 7 juli 2017 ‘betreffende de rechtspositie van de personeelsleden in de basiseducatie’.

¹¹ Gelet op het formele legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1° de categorie van verwerkte gegevens; 2° de categorie van betrokken personen; 3° de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4° de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens (adv. RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opm. 101).

beschouwd moeten worden als geïntegreerd in de erkenningsvoorwaarden voor een voorziening, wanneer op grond van de sectorale regeling, het opvragen en verwerken van een uittreksel uit het strafregister bij de aanwerving van elke nieuwe medewerker, een erkenningsvoorwaarde vormt.¹²

4.4. Het voorontwerp moet bijgevolg de verhouding tussen de ontworpen regeling en de bestaande sectorale regels verduidelijken.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 4

5.1. In artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen voor welke organisaties of sectoren de door het ontwerpdecreet opgelegde verplichte controle niet van toepassing is op medewerkers die aangesteld zijn conform de wet van 3 juli 2005 ‘betreffende de rechten van vrijwilligers’.

5.2. Zoals de memorie van toelichting verduidelijkt, houdt het voorontwerp een zekere inbreuk in op het privéleven van de medewerkers die aangesteld willen worden in een der organisaties die onder het toepassingsgebied van het ontwerpdecreet vallen.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke inbreuk op het recht op privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹³

¹² Zie bijvoorbeeld artikel 78/1, § 2, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’.

¹³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

5.3. De mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om de draagwijdte van de opgelegde verplichting, en de daarmee gepaard gaande inbreuk op de privacy, te bepalen, bij de aanwerving van vrijwilligers, is niet voldoende nauwkeurig omschreven. Het komt de decreetgever toe te bepalen welke organisaties of sectoren niet onder de controle-verplichting vallen, of om minstens de criteria vast te leggen om deze organisaties of sectoren te bepalen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand en de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt gewest- en gemeenschapsaangelegenheden.

Art. 2 . Dit decreet is van toepassing op organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Art. 3. De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, controleren bij de aanstelling van elke nieuwe medewerker het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, indien de volgende voorwaarden cumulatief vervuld zijn:

- 1° de activiteit die de medewerker voor de organisatie zal uitvoeren, valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering;
- 2° de medewerker zal in het kader van de activiteit op structurele basis rechtstreeks contact hebben met minderjarigen;
- 3° de medewerker is een meerderjarige persoon op het ogenblik van de aanstelling;
- 4° de medewerker wordt op een van de volgende wijzen aangesteld:
 - a) door middel van een overeenkomst, rechtstreeks met de betreffende natuurlijke persoon of onrechtstreeks via een rechtspersoon;
 - b) door middel van een eenzijdige benoeming;
 - c) conform de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.

Met het oog op de controle, vermeld in het eerste lid, legt de betrokkene voor de aanstelling een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, dat op het ogenblik van het voorleggen maximaal één maand oud is, voor. Een document dat gelijkwaardig is aan het voormelde uittreksel uit het strafregister en dat is verleend door andere lidstaten van de Europese Unie of door staten die ermee gelijkgesteld zijn op het vlak van de toegang tot het uitoefenen van beroepswerkzaamheden wordt ook in aanmerking genomen.

Bij de controle, vermeld in het eerste lid, van het voorgelegde uittreksel uit het strafregister, vermeld in het tweede lid, wordt rekening gehouden met de volgende elementen:

- 1° contextuele gegevens;
- 2° het tijdsverloop sinds een mogelijke veroordeling;
- 3° het feit of het gaat om een veroordeling wegens feiten gepleegd ten aanzien van een minderjarige;
- 4° andere elementen dan de elementen, vermeld in punt 1° tot en met 3°, die de organisatie, die de medewerker aanstelt, relevant acht.

De controle, vermeld in het eerste lid, wordt ook uitgevoerd voor elke medewerker die door een wijziging van de activiteit die de medewerker voor de organisatie zou uitvoeren, voldoet aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, terwijl dat voor de wijziging van de activiteit niet het geval was.

De controle, vermeld in het eerste lid, kan uitzonderlijk opnieuw worden uitgevoerd voor een medewerker indien daar een gegronde indicatie voor is. In dat geval verzoekt de organisatie de medewerker op gemotiveerde wijze om een nieuw uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 4, eerste lid, 1^o, van dit decreet is in dat geval niet van toepassing.

Art. 4. In afwijking van artikel 3 van dit decreet voert de aanstellende organisatie geen controle uit en legt de betrokkene geen uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, voor, indien een van de volgende voorwaarden is vervuld:

- 1^o de betrokkene heeft ten aanzien van de aanstellende organisatie in de loop van het voorbije jaar reeds een dergelijk uittreksel uit het strafregister voorgelegd in het kader van een vorige aanstelling en de betrokkene is toen effectief aangesteld;
- 2^o de medewerker wordt aangesteld door middel van een overeenkomst met een rechtspersoon, en die rechtspersoon bevestigt dat de controle reeds bij de aanstelling van die medewerker is doorgevoerd;
- 3^o de overeenkomst, vermeld in artikel 3, eerste lid, 4^o, a), van dit decreet is een dienstenovereenkomst en beoogt geen structurele samenwerking tussen de aanstellende organisatie en de betrokken medewerker.

In afwijking van artikel 3, eerste lid, 4^o, c), van dit decreet kan de Vlaamse Regering, op voorstel van de functioneel bevoegde Vlaamse minister bepalen voor welke organisaties of sectoren de controle, vermeld in artikel 3 van dit decreet, niet van toepassing is op de medewerkers die aangesteld zijn conform de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, en leggen deze medewerkers geen uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, voor, indien de beperking van het recht op privéleven ten aanzien van deze medewerkers of hun gelijkschakeling met professionele medewerkers niet berust op een redelijke verantwoording of niet evenredig is met de doelstelling van dit decreet, met name de bescherming van minderjarigen.

Art. 5. §1. In dit artikel wordt verstaan onder algemene verordening gegevensbescherming: de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

§2. De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, kunnen met het oog op de bescherming van minderjarigen, de volgende persoonsgegevens verwerken:

- 1^o de identificatiegegevens die vermeld worden op het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering;
- 2^o de veroordelingen die vermeld worden op het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.

De verwerking, vermeld in het eerste lid, beperkt zich tot de controle, vermeld in artikel 3.

De personen van wie de persoonsgegevens, vermeld in het eerste lid, kunnen worden verwerkt, zijn de aan te stellen medewerkers, vermeld in artikel 3, eerste lid, en de medewerkers, vermeld in artikel 3, vierde en vijfde lid.

§3. De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, treden elk op als verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming, voor de gegevensverwerking, vermeld in paragraaf 2.

De organisaties, vermeld in artikel 2 van dit decreet, nemen de passende maatregelen ter beveiliging van de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 2. De maatregelen, vermeld in artikel 10, §2, van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, worden toegepast.

De uittreksels uit het strafregister worden niet langer bewaard dan noodzakelijk is voor de controle, vermeld in artikel 3. De uittreksels uit het strafregister worden vernietigd nadat de definitieve beslissing omtrent de aanstelling van de medewerker is genomen of, in geval van artikel 3, vierde of vijfde lid, nadat de controle van het uittreksel uit het strafregister voltooid is en er het gepaste gevolg aan gegeven is.

De personen die de controle, vermeld in artikel 3, doorvoeren, nemen het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht.

De organisaties, vermeld in artikel 2, nemen de passende maatregelen met het oog op transparantie ten aanzien van de betrokkenen. Deze maatregelen hebben onder meer tot doel dat de globale regeling inzake gegevensverwerking in het kader van dit decreet voldoende duidelijk is voor de betrokkenen. De communicatie hieromtrent wordt ter beschikking gesteld in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal.

Art. 6. De Vlaamse Regering evalueert dit decreet één jaar na de datum van de inwerkingtreding ervan.

Art. 7. Dit decreet treedt in werking op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt en uiterlijk op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van de termijn van zes maanden die ingaat de dag na de maand van de bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.

Brussel, 25 maart 2022.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering
en Facilitair Management,

Jan JAMBON

Viceminister-president van de Vlaamse Regering en
Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING:

Kind- en jongereneffectrapport (JoKER)

Kind- en jongereneffectrapport (JoKER) voor

Ontwerp 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

1 Gegevens van het advies

1.1 Gegevens van de regelgeving

nummer taal- en wetgevingstechnisch advies	2021/278
bevoegde minister(s) van de regelgeving	Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
datum JoKER-advies	15 juli 2021

1.2 Gegevens van de aanvrager

e-mailadres	Noor.Verbeeck@vlaanderen.be
organisatie	Vlaamse Overheid
beleidsdomein	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
entiteit	Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

2 Titel en fase



Ontwerp 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 Eerste principiële goedkeuring

3 Samenvatting

Dit decreet legt de verplichting op voor bepaalde organisaties om aan de hand van een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, het goed en zedelijk gedrag van een nieuwe medewerker, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren.

Met dit decreet wordt aan kinderen en jongeren een grotere bescherming geboden tegen grensoverschrijdend gedrag door begeleiders in de betrokken organisaties. Het biedt organisaties een decretale basis voor een

belangrijk instrument in hun preventiebeleid. Het decreet biedt hiermee ook een antwoord op belangrijke internationale verwachtingen m.b.t. kinderrechten.

Voor een beperkt aantal jongeren die zelf kandidaat zouden zijn om als begeleider te gaan werken of zich als vrijwilliger te engageren, kan het wel een, soms onterechte, drempel betekenen.

Bij de invoering van het decreet is communicatie over wat een uittreksel uit het strafregister wel of niet omvat en vooral hoe organisaties daarmee moeten omgaan, daarom uiterst belangrijk.

Het ontwerpdecreet biedt een evenwicht tussen de bescherming van kinderen en jongeren, en de inbreuk op het privéleven en het recht van arbeid van toekomstige (jonge) begeleiders. Bij een vrijwillig engagement kan het voor sommige jongeren een vrij hoge drempel betekenen.

4 Probleembeschrijving

Voor een uitgebreide probleembeschrijving verwijzen we naar de Memorie van Toelichting waar reeds heel wat informatie is opgenomen over het probleem waar dit decreet een antwoord wil op formuleren, namelijk 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. Het ontwerp van decreet wil daartoe bijdragen door bij de aanstelling van elke nieuwe medewerker de controle te voorzien op het goed en zedelijk gedrag dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, in organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen. Deze controle gebeurt onder meer aan de hand van het opvragen van een uittreksel uit het strafregister - minderjarigenmodel, en enkel indien aan een aantal cumulatieve voorwaarden is voldaan, waaronder het op regelmatige basis rechtstreeks contact met minderjarigen én meerderjarig zijn. In eerste instantie worden vrijwilligers van controle uitgesloten, maar uitzonderlijk kan hier door de Vlaamse Regering van worden afgeweken.

Dit decreet beoogt een belangrijk, positief effect op kinderen en jongeren.

Specifiek vanuit het kinderrechtenkader onderstrepen we het belang van dergelijke maatregel:

- Ook het Comité voor de rechten van het Kind formuleerde in zijn slotbeschouwingen bij het rapport aan België in het hoofdstuk 'seksuele uitbuiting en geweld' onder punt 24: "Het Comité beveelt aan dat de Verdragsstaat kinderen beschermt tegen verder misbruik door ... ervoor te zorgen dat personen die veroordeeld zijn voor misbruik van kinderen worden verhinderd contact te hebben met kinderen in hun professionele hoedanigheid."¹ -
- Ook het verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (het verdrag van Lanzarote) bepaalt in art. 4 3. "Elke Partij neemt de wetgevende of andere maatregelen, in overeenstemming met haar nationale recht, die nodig zijn om ervoor te zorgen dat in de voorwaarden voor toegang tot de beroepen waarbij men regelmatig in aanraking komt met

¹ Verenigde Naties, Comité voor de rechten van het kind, slotbeschouwingen over het gecombineerde vijfde en zesde periodieke verslag van België, vertaald door Departement Cultuur Jeugd Media, <https://www.vlaanderen.be/cjm/sites/default/files/2020-06/VN-Slotbeschouwingen-5de-6de-rapport-Belgie.pdf>

kinderen waarborgen zijn ingebouwd dat de kandidaten voor deze beroepen nooit zijn veroordeeld wegens seksuele uitbuiting of seksueel misbruik van kinderen.”²

Hoewel de vraag naar het voorleggen van een uittreksel strafregister een belangrijk instrument kan zijn, geeft dit nog geen volledige garantie dat een (kandidaat-)medewerker in het verleden geen grensoverschrijdend gedrag heeft gesteld. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de persoon in kwestie voor bepaalde feiten (nog) niet veroordeeld werd, zodat hierover ook niets op het uittreksel strafregister is terug te vinden. Het uittreksel uit het strafregister geeft de stand van zaken aan van dat moment, op moment van aanstelling. De werkgever of opdrachtgever zal op basis van het decreet dus niet op de hoogte zijn van eventueel later gepleegde en veroordeelde feiten. De werkgever of opdrachtgever kan hiervan mogelijk wel kennis krijgen op basis van (de herziene versie van) de omzendbrief 08/2014 van het college van procureurs-generaal houdende mededeling van opsporingsonderzoeken, vervolgingen en veroordelingen van ambtenaren, en personen die taken van openbaar belang waarnemen of die functies uitoefenen die doorgaans een gezagsrelatie met minderjarigen of kwetsbare personen impliceren.

Het opvragen van een uittreksel strafregister mag bijgevolg geen vrijgeleide zijn om niet verder werk te maken van een sterk preventief integriteitsbeleid. Het blijft de verantwoordelijkheid van elke organisatie en vereniging om hier ook via andere wegen in te investeren. Het is aangewezen om bij de introductie en implementatie van het decreet dit mee in communicatie te brengen. Deze opdracht voor een preventief integriteitsbeleid wordt ook versterkt door de formulering in de resolutie van 4 juli 2018 betreffende voorstellen voor het versterken van de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag: ‘De indieners van dit voorstel van resolutie zijn van mening dat organisaties en verenigingen nog beter geïnformeerd en geadviseerd moeten worden over de stappen die ze kunnen zetten om volwassenen die een verantwoordelijkheid dragen ten opzichte van minderjarigen, zoals jeugdmonitors en sporttrainers, in te schakelen in een breder positief pedagogisch beleid.’

Naast het beoogde effect ter bescherming van de seksuele, fysieke en psychische integriteit van kinderen en jongeren, is nog een tweede aspect van belang met betrekking tot het mogelijk effect van dit decreet op kinderen en jongeren. Namelijk de positie van jongeren als kandidaat-medewerkers om een begeleidingsfunctie voor minderjarigen op te nemen. De vereiste tot het voorleggen van een uittreksel uit het strafregister kan een extra drempel vormen om zich kandidaat te stellen. Het vraagt ten eerste een extra administratieve daad. Zeker bij organisaties en verenigingen die eerder met tijdelijke, kortlopende contracten werken, of met vrijwilligers kan dit mogelijke kandidaat-medewerkers afschrikken.

Bovendien houdt het een belangrijk aspect naar het recht op privéleven en het recht op arbeid in. Daar wordt in de Memorie van Toelichting ook op ingegaan. Zeker, maar niet alleen, in laagdrempelige werkingen die soms heel bewust ervaringsdeskundigen en jongeren willen aantrekken die dicht bij hun doelgroep staan en voor hen als vertrouwensfiguur fungeren, kan dit een belangrijke drempel inhouden. Het kan bijvoorbeeld om jongeren gaan die in het verleden wel eens een misstap hebben begaan. Zo heeft een kandidaat-begeleider misschien een misdrijf gepleegd als 19-jarige maar bewandelt hij als 24-jarige het ‘goede’ pad. Misschien heeft dit misdrijf ook helemaal niets te maken met het begeleiden van jongeren. Met de uitvoering van dit decreet, is deze jongere verplicht om deze feiten bij een mogelijke aanstelling of engagement als vrijwilliger ook telkens uitdrukkelijk in gesprek te brengen of zich te onthouden van kandidaatstelling. Het voorleggen van een uittreksel met een vermelde veroordeling, geeft de toekomstige werkgever of opdrachtgever al een onmiddellijk ‘beeld’ van de jongere in kwestie, een beeld dat wellicht niet altijd zo gemakkelijk weg te werken is.

² Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, Nederlandstalige vertaling, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e1d6>

Bovendien is het niet voor alle jongeren duidelijk wat wel of niet vermeld staat op zo'n uittreksel, bv. of daar ook feiten op vermeld worden die hij/zij als minderjarige pleegde. Het feit alleen al dat zo'n uittreksel wordt opgevraagd, kan in zo'n geval een drempel betekenen om zich kandidaat te stellen.

Belangrijk: het uittreksel uit het strafregister hoeft niet blanco te zijn. Het is aan de toekomstige werkgever/opdrachtgever om in te schatten of een veroordeling een tewerkstelling of opdracht in de weg staat. Het decreet geeft aan de toekomstige werkgever/opdrachtgever aan waarmee rekening dient te worden gehouden bij de controle. Ook in de Memorie van toelichting wordt hier verder op ingegaan, wat een goed kader biedt aan werkgever/opdrachtgever. Het is heel belangrijk om ook deze aspecten mee te nemen in de communicatie van dit decreet. De uitvoering van dit decreet mag geen belemmering vormen voor jongeren tot een 'tweede kans'.

5 Beleidsdoelstelling

We verwijzen hier naar de onderdelen 'situering' en 'beleidsmaatregelen en doelstelling' zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting.

6 Opties

→ Nuloptie: voorzetting van een bestaande toestand

Geen decreet

Er wordt geen decreet opgemaakt.

→ Optie 2: nieuwe beleidsmaatregel(en) – gekozen optie

Uitwerking van het decreet uittreksel strafregister

Dit decreet legt de verplichting op voor bepaalde organisaties om aan de hand van een uittreksel uit het strafregister conform artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, het goed en zedelijk gedrag van een nieuwe medewerker, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren. Deze controle, en dus het voorleggen van een uittreksel uit het strafregister gebeurt enkel ter voorbereiding van de aanstelling. Dit uittreksel wordt minstens gevraagd van meerderjarige medewerkers in dienstverband, verenigingswerkers, statutaire ambtenaren, (bepaalde) zelfstandigen en vrijwilligers.



→ Optie 3: nieuwe beleidsmaatregel(en)

Het op regelmatige tijdstippen opvragen van een uittreksel strafregister

In het decreet zou kunnen worden opgenomen dat tijdens de tewerkstelling of opdracht, op regelmatige tijdstippen, bv. tweejaarlijks, wordt gevraagd om een actueel uittreksel uit het strafregister voor te leggen.

7 Analyse van de effecten

Doelgroepen

We kunnen drie doelgroepen onderscheiden:

- Kinderen en jongeren die cliënt of gebruiker zijn van organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen;
- Jongeren die zich kandidaatstellen als medewerker van organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, en bij die opdracht met kinderen of jongeren zouden werken;
- De betrokken organisaties zelf.

Nuloptie*Effectbeschrijving*

Zie tabel hieronder

Vergelijkingstabel van alle effecten

doelgroepen	voordelen	nadelen
Minderjarige cliënten/gebruikers		Geen bijkomende bescherming tegen grensoverschrijdend gedrag door begeleiders, ... Geen antwoord op belangrijke internationale verwachtingen i.v.m. kinderrechten
Jongeren als mogelijke medewerker	Geen drempels op dit vlak om zich kandidaat te stellen voor een begeleidingsfunctie	
De betrokken organisaties zelf	Geen bijkomende opdracht/vereiste bij aanstelling	De meeste organisaties hebben geen rechtsbasis om zo'n uittreksel op te vragen, als dit toch wordt opgevraagd kan dit door de kandidaat geweigerd worden of sterk in vraag gesteld worden.

Optie 2: nieuwe beleidsmaatregel(en) – gekozen optie*Effectbeschrijving*

Zie tabel hieronder

Vergelijkingstabel van alle effecten

doelgroepen	voordelen	nadelen
Minderjarige cliënten/gebruikers	Grotere bescherming tegen grensoverschrijdend gedrag door begeleiders, ook door vrijwillige medewerkers ... Biedt een antwoord op belangrijke internationale verwachtingen m.b.t. kinderrechten.	Deze controle mag echter geen vrijgeleide zijn om geen andere inspanningen te leveren ter bescherming van de integriteit van de minderjarige. Het vormt slechts een onderdeel van een breder preventief en positief pedagogisch beleid.
Jongeren als mogelijke medewerker	Ze kunnen aantonen dat ze op dat vlak vrij zijn van veroordelingen die in strijd zijn met de 'begeleiding' van kinderen/jongeren. Het voorleggen kan een aanleiding zijn om feiten uit het verleden in gesprek te brengen. Het decreet en Mvt geeft ook aan welk soort feiten al of niet belemmering kunnen vormen voor aanstelling.	Een bijkomende administratieve stap. Mogelijke drempel om zich kandidaat te stellen omwille van inbreuk op het privéleven, omwille van onduidelijkheid en te weinig kennis over wat op zo'n uittreksel wordt vermeld, omwille van schaamte bij het naar boven komen van eerder gepleegde

	De genoemde controle wordt enkel vereist indien de activiteit van de kandidaat-medewerker valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, en indien er op regelmatige basis en rechtstreeks contact is met minderjarigen. Het gebeurt ook enkel bij meerderjarige personen. Niet aan iedereen wordt deze verplichting opgelegd, art. 3, 4 legt een aantal beperkende voorwaarden op. Jongeren die optreden in het kader van een dienstenovereenkomst die geen structurele samenwerking beoogt (bv. een eenmalig clowns optreden) hoeven bijvoorbeeld geen attest voor te leggen.	feiten waar de jongere nu met spijt op terug kijkt,... Voor vrijwilligers kan dit een grote drempel vormen. Mogelijke drempel voor effectieve aanstelling omdat de betrokken organisatie/opdrachtgever te sterk focust op het desgevallend aanwezig zijn van een veroordeling.
Betrokken organisaties	Biedt een decretale basis om dit op te vragen i.f.v. preventiebeleid. Biedt de mogelijkheid / een concrete aanleiding om hierover in gesprek te gaan met kandidaat-medewerkers.	Een bijkomende vereiste. Dit zou het moeilijker kunnen maken om jongeren te vinden die zich willen kandidaatstellen.

Optie 3: nieuwe beleidsmaatregel(en)

Effectbeschrijving

Zie tabel hieronder

Vergelijkingstabel van alle effecten

doelgroepen	voordelen	nadelen
Minderjarige cliënten/gebruikers	Een nog grotere bescherming tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag door begeleiders, ...door het geactualiseerde zicht op veroordelingen.	Deze controle mag geen vrijgeleide zijn om geen andere inspanningen te leveren ter bescherming van de integriteit van de minderjarige. Het vormt slechts een onderdeel van een breder preventief en positief pedagogisch beleid.
Jongeren als mogelijke werknemer	Ze kunnen aantonen dat ze op dat vlak vrij zijn van veroordelingen die	Een nog grotere administratieve stap.

	in strijd zijn met de 'begeleiding' van kinderen/jongeren. Het voorleggen kan een aanleiding zijn om feiten uit het verleden in gesprek te brengen. De genoemde controle wordt vereist indien de activiteit van de kandidaat-medewerker valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kindbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen	Het kan het gevoel opwekken dat hun werkgever of opdrachtgever hen wantrouwt.
Betrokken organisaties	Het biedt geactualiseerde informatie en op die manier een groter bescherming van integriteit van cliënten.	Dit tussentijds opvragen om een actueel uittreksel strafregister voor te leggen, kan wantrouwen uitstralen naar betrokken medewerkers.

8 Vergelijking van de opties

De nuloptie verdient geen voorkeur. De problematiek m.b.t. grensoverschrijdend gedrag t.a.v. minderjarigen vergt extra inspanningen en acties (zie 'probleemstelling en omgevingsanalyse' in de MvT). Ook binnen het internationaal kinderrechtenkader wordt dit benadrukt. Een status quo brengt op dit vlak geen enkel voordeel.

Met optie 2 komt er een versterkte bescherming van de seksuele, fysieke en psychische integriteit van minderjarigen. Het biedt de betrokken organisaties **een** instrument om toekomstige (vrijwillige) medewerkers die voor deze organisaties met minderjarigen werken, te controleren op het goed en zedelijk gedrag dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt. Het ontwerpdecreet biedt ook een antwoord op het internationaal kinderrechtenkader.

Er is een zekere impact op het privéleven en het recht van arbeid van de kandidaat-medewerker. In de MvT wordt gemotiveerd waarom deze optie legitiem, geschikt, noodzakelijk en evenredig is in verhouding is met de inbreuk op het privéleven en er worden in het ontwerpdecreet een aantal beperkingen opgenomen: deze controle is enkel vereist indien de activiteit van de medewerker voor de organisatie valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kindbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, en is daarbij aan een aantal cumulatieve voorwaarden verbonden; het is de kandidaat-medewerker die het uittreksel moet opvragen; het uittreksel uit het strafregister kan ook enkel met het oog op deze controle worden aangewend en dient daarna vernietigd te worden; het uittreksel uit het strafregister moet niet blanco zijn maar moet wel een inschatting mogelijk maken. Daarnaast bepaalt artikel 6 van het ontwerp van decreet een aantal waarborgen te bescherming van het recht op privéleven van de betrokkene. Omtrent het ontwerp van decreet wordt ook advies gevraagd aan de Vlaamse Toezichtcommissie.

Ondanks deze waarborgen blijven er een aantal bekommernissen en zijn er nadelen voor een groep jongeren. Dit zijn aandachtspunten om in de uitvoering van het decreet zeker rekening mee te houden (zie punt 9).

Optie 3: door op regelmatige tijdstippen een geactualiseerd uittreksel te vragen, wordt een nog betere bescherming van de integriteit van minderjarigen beoogd. Er zijn echter grote nadelen aan verbonden: te sterke inbreuk op het

privéleven van de betrokkene die niet meer in verhouding staat met het beoogde doel, te grote administratieve drempels.

Optie 2 blijkt de meest aangewezen optie.

Hierin is een sterke bescherming van de integriteit van kinderen en jongeren als cliënt, en is dit ook in evenwicht met de mogelijke nadelen naar inbreuk op de privacy. Toch biedt deze optie nog een aantal nadelen. Om aan dit laatste tegemoet te komen, formuleren we een aantal aanbevelingen ter uitvoering.

9 Uitvoering



Het lijkt aangewezen om bij de inwerkingtreding van dit ontwerpdecreet in de communicatie volgende punten extra aandacht te geven:

- De controle van het goed en zedelijk gedrag van nieuwe medewerkers en daartoe het opvragen van het uittreksel uit het strafregister vormt slechts één onderdeel van een breder preventief integriteitsbeleid en van het inschakelen van medewerkers in een breder positief pedagogisch beleid. Het blijft de verantwoordelijkheid van elke organisatie en vereniging én van de overheid ter ondersteuning, om hier ook op andere vlakken werk van te maken.
- In de communicatie t.a.v. potentiële werkgevers/opdrachtgevers:
 - o De beperkingen m.b.t. het opvragen en de voorwaarden voor het verwerken van het uittreksel uit het strafregister (en dus persoonsgegevens): enkel voor 'begeleidingsfuncties', het uittreksel wordt niet langer bewaard dan nodig, het uittreksel moet niet blanco zijn maar dient om een inschatting te kunnen maken (betekent ook: het uittreksel kan gezien worden als instrument om erover in gesprek te kunnen gaan), ... (zie MvT).
 - o Aandacht voor het gevaar van mogelijke negatieve beeldvorming en beperking van kansen bij jonge kandidaat-medewerkers en ook daar het belang van een breder pedagogisch beleid.
 - o Potentiële werkgevers/opdrachtgevers communiceren ook best bij een vacature: wat houdt zo'n uittreksel uit het strafregister in, welke veroordelingen worden wel/ niet vermeld (met specifieke aandacht voor delicten die door minderjarigen werden gepleegd), uittreksel dient om een inschatting te maken, ...

10 Administratieve lasten



Zoals gesteld vormt het opvragen van een uittreksel uit het strafregister voor kandidaat-medewerkers een bijkomende administratieve last. Die is beperkt omdat al in vrij veel gemeenten dit elektronisch kan opgevraagd worden.

Voor de betrokken (jeugd)organisaties vraagt het extra aandacht bij de verwerking van de persoonsgegevens.

11 Handhaving

Zie MvT



12 Evaluatie

Zie Mvt



13 Consultatie



Er is geen specifieke consultatie van jongeren gebeurd. Wel baseerden we ons deels op ervaringen en signalen bij het opvragen van een uittreksel uit het strafregister in de welzijnssector (onder meer om als vertrouwenspersoon voor minderjarigen in de integrale jeugdhulp te kunnen optreden³, optreden als kinderbegeleidster in een kinderopvang, werken in een consultatiebureau, etc.). Ook werden een aantal vertegenwoordigers van de sectoren jeugd, cultuur en sport bevroegd. Die bevraging heeft tot een aantal aanpassingen van het ontwerp van decreet geleid. Zo werden een aantal bijkomende voorwaarden opgenomen opdat de controle moet worden doorgevoerd, en werden een aantal uitzonderingen op de verplichting toegevoegd.

Er zal voor dit ontwerp van decreet ook advies worden gevraagd aan de Vlaamse Jeugdraad.

14 Contactinformatie

Noor.Verbeeck@Vlaanderen.be

³ Decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht, art. 24.

<https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1013455.html#H1027492>