

DE VLAAMSE MINISTER VAN BRUSSEL, JEUGD EN MEDIA

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitsluiting van organisaties uit het jeugdwerk van de verplichting tot controle, vermeld in artikel 3 van het decreet van (xx datum) 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
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

De Vlaamse Regering heeft op 17 december 2021 de tweede principiële goedkeuring verleend aan het 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.

Het ontwerp van decreet is van toepassing op medewerkers, inclusief vrijwilligers, die op structurele basis in rechtstreeks contact komen met minderjarigen. Via artikel 4, tweede lid, van dit ontwerp van decreet werd in een uitzondering op het toepassingsgebied voorzien waarbij de Vlaamse Regering op voorstel van de functioneel bevoegde minister, onder bepaalde voorwaarden, kan bepalen voor welke organisaties of sectoren deze controle niet van toepassing is op vrijwilligers en zij geen uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering dienen voor te leggen. Middels dit voorontwerp van besluit wordt deze uitzondering geconcretiseerd voor wat betreft organisaties binnen het jeugdwerk.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Voorliggend besluit heeft betrekking op het beleidsveld Jeugd.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het wetgevingstechnisch en taalkundig advies met nummer 2022/40 werd verleend op 10 februari 2022.

De Inspectie van Financiën verleende gunstig advies op 1 februari 2022. De Inspectie bevestigt dat er geen budgettaire impact voorkomt uit het voorontwerp van besluit. Bijgevolg is er in uitvoering van art. 31, §2, 2° van het BVR VCO geen begrotingsakkoord vereist.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Het ontwerp van decreet van (xx datum) 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 van decreet') verplicht organisaties die een activiteit aanbieden die valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kindbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, om een controle uit te voeren van het uittreksel uit het strafregister, als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (hierna 'het uittreksel uit het strafregister'), wanneer zij overgaan tot het aanstellen van een nieuwe medewerker. Deze verplichting geldt in principe voor elk type medewerker met inbegrip van vrijwilligers.

De memorie van toelichting van het ontwerp van decreet stelt evenwel:

- *“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 weldegelijk verder gaan dan noodzakelijk is om het legitieme doel te bereiken, nl. voorkomen dat personen met bepaalde veroordelingen t.o.v. 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).”*
- *“Wat betreft vrijwilligers, kunnen voor bepaalde organisaties en in bepaalde sectoren de gelijkschakeling van verschillende situaties evenwel niet pertinent zou 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.”*
- *“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 decreet te bereiken, nl. voorkomen dat personen met bepaalde veroordelingen tov minderjarigen alsnog rechtstreeks in contact komen met minderjarigen.”*

Vandaar dat artikel 4, tweede lid van het ontwerp van decreet de Vlaamse Regering de mogelijkheid verleent om op voorstel van de functioneel bevoegde Vlaamse minister, te beslissen om de controle van het uittreksel uit het strafregister niet van toepassing te maken op vrijwilligers van bepaalde organisaties of sectoren 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 door de decreetgever nagestreefde doelstelling, met name de bescherming van minderjarigen.

In toepassing daarvan stelt dit voorontwerp van besluit organisaties binnen het jeugdwerk vrij van deze controle wanneer zij vrijwilligers aanstellen. Het opleggen van een verplichting om binnen deze organisaties steeds het uittreksel uit het strafregister van de betrokken vrijwilligers te controleren is immers niet redelijk te verantwoorden en disproportioneel in het licht van het recht op privéleven en/of het gelijkheidsbeginsel.

De controle van het uittreksel uit het strafregister biedt immers enkel een bijkomende bescherming aan minderjarigen in de mate dat daardoor personen die reeds een veroordeling hebben opgelopen wegens strafbaar gedrag m.b.t. minderjarigen, bij de start van hun aanstelling tot vrijwilliger opgespoord en geweerd kunnen worden uit functies die een rechtstreeks contact met minderjarigen inhouden. Deze controle biedt bijgevolg geen bijkomende bescherming t.a.v. strafbaar gedrag door personen die (nog) niet werden veroordeeld. Dit is in het bijzonder relevant voor het jeugdwerk. Zo moet worden aangenomen dat, rekening houdend met de veeleer jonge leeftijd waarop vrijwilligers binnen het jeugdwerk hun vrijwilligersactiviteit starten, m.n. rond de meerderjarigheidsgrens enerzijds en de doorlooperperiode om te komen tot een definitieve strafrechtelijke veroordeling anderzijds, de kans klein is dat er bij de aanstelling van de vrijwilliger reeds een strafrechtelijke veroordeling is opgenomen in het strafregister. Deze doorlooptijd kan immers tot drie jaar duren. De toepassing van de verplichting tot het controleren van een uittreksel uit het strafregister op vrijwilligers binnen het jeugdwerk biedt ondanks de beperking van het recht op privéleven ten aanzien van deze medewerkers en hun gelijkschakeling met professionele medewerkers dan ook slechts een beperkte bijkomende bescherming van minderjarigen binnen het jeugdwerk.

Bovendien moet worden vastgesteld dat het onmogelijk is om, gezien de specifieke aard en organisatiewijze van het jeugdwerk, de controle van uittreksels uit het strafregister voor de vrijwilligers van het jeugdwerk voldoende te omgeven met strikte waarborgen en beveiligingsmaatregelen die ervoor moeten zorgen dat deze gevoelige en delicate persoonsgegevens van de betrokken personen doeltreffend worden beschermd en beveiligd om het risico op openbaarmaking en misbruik te voorkomen.

De meeste organisaties binnen het jeugdwerk steunen voor de organisatie en het aanbieden van jeugdactiviteiten immers in grote mate, soms zelfs uitsluitend, op het engagement van vrijwilligers.¹ In geval van het jeugdwerk gaat het dus vaak om organisaties die in grote mate gedragen worden door vrijwillig maatschappelijk engagement van jongeren. Verhoudingsgewijs bestaat het jeugdwerk voor het merendeel uit vrijwilligers, en in veel mindere mate uit professionele jeugdwerkers. Dit engagement vindt plaats in de vrije tijd.²

Jeugdwerkorganisaties kennen, gelet op de impliciete leeftijdsgrens voor vrijwilligers die eigen is aan het jeugdwerk³, een grote doorstroom van vrijwilligers⁴, wat een continue instroom van nieuwe vrijwilligers inhoudt. Het is daarbij niet uitzonderlijk dat er binnen deze organisaties meerdere keren per jaar nieuwe vrijwilligers aangesteld worden. Immers, voor de vele vrijetijdactiviteiten tijdens de schoolvakanties bijvoorbeeld wordt beroep gedaan op vrijwilligers waarvan de inzet kan variëren op

¹ Bijvoorbeeld: in de lokale jeugdbewegingen waren er in 2020 39.795 personen in de leiding actief, allemaal vrijwilligers. Ook uit onderzoek bij Vlaamse jeugdhuizen bleek dat er slechts in 25% van de gevallen gewerkt wordt met beroepskrachten, en in 75% van de gevallen exclusief met vrijwilligers (Jeugdhuizen in Vlaanderen 2014).

² Zo bereikt speelpleinwerking tijdens de zomermaanden 185.000 verschillende kinderen, verspreid over 563 speelpleinen. 23.000 jongeren (animatoren) staan hiervoor in, waarvan 75% vrijwilligers zijn (vijfjaarlijks onderzoek VDS - 2015).

³ Bijvoorbeeld binnen de jeugdbewegingen wordt men gemiddeld leiding op 17,4 jaar en blijft men actief tot 23 jaar (Jeugdbewegingsonderzoek 2010).

⁴ Zie ook Jasper Dhoore, Fact en Figures: Vrijwilligerswerk, Jeugdonderzoeksplatform 2021, <https://www.jeugdonderzoeksplatform.be/nl/publicaties>.

dag- of weekbasis. Aanvullend op zij die zich op een meer continue basis inzetten, is er ook een grote groep die meer *ad hoc* vrijwilligersactiviteiten verricht⁵, bv een dag of een week in de krokusvakantie en dan ook nog eens de laatste dag of week van de zomervakantie.

Het opleggen van een verplichting tot de controle van uittreksels uit het strafregister voor al deze vrijwilligers zou immers een substantiële bijkomende belasting opleggen aan de werking van deze organisaties, zowel in aanloop naar de organisatie van de activiteiten als tijdens het verloop zelf omdat uitval van vrijwilligers omwille van uiteenlopende redenen een realiteit is. De controle van het uittreksel strafregister van vrijwilligers veronderstelt dat moet worden voldaan aan alle vereisten inzake het recht op bescherming van persoonsgegevens en het privéleven, zowel op het ogenblik van de eigenlijke controle zelf als bij de voorbereiding en de opvolging ervan. Zo moet de betrokken organisatie kunnen garanderen dat het uittreksel veilig bewaard wordt, vernietigd wordt na het nemen van de beslissing, dat de informatie vertrouwelijk behandeld wordt en dat de aan te stellen vrijwilligers voldoende geïnformeerd worden.

Dergelijk beheer van dossiers en procedures vereist een specifiek beleid op het vlak van aanwervings-, organisatie- en dossierbeheer voor organisaties die gekenmerkt worden door een groot verloop van vrijwilligers. De aard en structuur van het jeugdwerk is niet steeds op die wijze uitgebouwd dat individuele organisaties in het jeugdwerk kunnen terugvallen op een structurele (boven)lokale professionele ondersteuning voor een individuele organisatorische omkadering van de eigen werking om de veiligheid van verwerking van persoonsgegevens te waarborgen die nochtans fundamenteel is voor de eerbiediging van het recht op privéleven. Dit zou in de feiten tot gevolg hebben dat in het jeugdwerk de beoordeling van het eventueel strafrechtelijk verleden van vrijwilligers moet worden uitgevoerd door leeftijdsgenoten (zie ook advies van de Vlaamse Jeugdraad). Het is niet vanzelfsprekend om ervan uit te gaan dat deze personen in de geschetste omstandigheden deze zeer gevoelige informatie op een voldoende zorgvuldige manier kunnen opvragen, controleren, contextgericht beoordelen en verwerken zonder gestructureerde professionele (boven)lokale omkadering.

Om al deze redenen moet worden vastgesteld dat het onmogelijk is om, gezien deze specifieke aard en organisatie van het jeugdwerk, de controle van uittreksels uit het strafregisters voor de vrijwilligers van het jeugdwerk voldoende te omgeven met strikte waarborgen en beveiligingsmaatregelen die ervoor moeten zorgen dat deze gevoelige en delicate persoonsgegevens van de betrokken personen doeltreffend worden beschermd en beveiligd tegen het risico van openbaarmaking en misbruik.

Gelet op het bovenstaande, moet de verplichting tot controle van het uittreksel strafregister bij een vrijwilliger in het jeugdwerk dan ook beschouwd worden als een maatregel die niet redelijk kan worden verantwoord en die een onevenredige impact heeft op recht op privéleven van deze vrijwilligers. Voor jeugdwerkorganisaties geldt dat de gelijkschakeling van professionele medewerkers en vrijwilligers niet redelijk kan worden verantwoord en niet in een evenredige verhouding staat tot het beoogde doel.

In dit verband kan ook nog worden gewezen op de adviezen van een aantal adviesraden zoals de Vlaamse Jeugdraad, het Horizontaal Overleg Vrijwilligerswerk en SARC-sectorraad Sociaal-cultureel werk die wijzen op de bijzondere opzet van bepaald vrijwilligerswerk en op de impact die de voorgestelde maatregel kan hebben op vlak van inhoud, engagement en organisatie van dit specifieke vrijwilligerswerk. Bij de invoering van het decreet zal daarom ingezet worden op communicatie en sensibilisering over wat het uittreksel wel en wat het niet is en hoe organisaties daarmee moeten omgaan. Niettemin zou voor vaak relatief jonge vrijwilligers binnen het jeugdwerk, dat wordt gekenmerkt door zijn laagdrempelig en inclusief karakter met beperkte structurele (boven)lokale

⁵ Uit onderzoek bij de jeugdwerkingen met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren blijkt dat gemiddeld slechts 42,2% van de vrijwilligers een duurzame functie opnemen (en bij elke activiteit aanwezig zijn). Dit betekent dat meer dan de helft slechts sporadisch de werking ondersteunt.

professionele ondersteuning, het moeten verschaffen van een uittreksel uit het strafregister mogelijk een drempel kunnen betekenen die hen zou belemmeren zich te engageren voor vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld omdat zij niet willen dat andere vrijwilligers – vaak kennissen – weet krijgen van een strafrechtelijke veroordeling uit het verleden, ook al heeft deze niets met minderjarigen te maken.

Het is bijgevolg verantwoord en legitiem om voor organisaties binnen het jeugdwerk, die voor hun werking in grote mate afhankelijk zijn van (vaak jonge) vrijwilligers, in een uitzondering te voorzien voor het controleren van het strafuittreksel, in uitvoering van artikel 4, tweede lid van het ontwerp van decreet.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Art. 1.

Dit artikel omvat de eigenlijke uitzondering, en stelt dat organisaties wiens hoofdactiviteit gelegen is binnen het jeugdwerk vrijgesteld zijn van de verplichting om een uittreksel uit het strafregister op te vragen wanneer zij een medewerker aanstellen conform de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.

In het eerste lid wordt het begrip 'jeugdwerk' gedefinieerd. Daarvoor wordt aangesloten bij de definitie van het jeugdwerk uit het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid, het decreet van 22 december 2017 houdende de subsidiëring van bovenlokaal jeugdwerk, jeugdhuizen en jeugdwerk voor bijzondere doelgroepen, en het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid.

In het tweede lid wordt dan het eigenlijke toepassingsgebied van de uitzondering bepaald.

Vooreerst dient opgemerkt te worden dat enkel organisaties die als 'hoofdactiviteit' het jeugdwerk hebben, worden uitgesloten van de verplichting tot het controleren van het uittreksel uit het strafregister. Organisaties die slechts voor enkele bijkomende aspecten van hun werking onder de noemer 'jeugdwerk' vallen, kunnen geen beroep doen op de uitzondering uit dit besluit. Voor het bepalen van de hoofdactiviteit wordt gekeken naar de werking die de organisatie ontwikkelt, en de activiteiten die zij organiseert. Zo is het duidelijk dat een lokale jeugdbeweging het jeugdwerk als haar hoofdactiviteit heeft. Dit is bijvoorbeeld niet het geval voor een sportvereniging, die naast haar kernopdracht – met name een sportdiscipline aanleren aan kinderen en jongeren – ook sporadisch enkele andere activiteiten organiseert (bijvoorbeeld een daguitstap naar een speel- of dierentuin). Deze laatste organisatie zal zich niet op de uitzondering kunnen beroepen.

Daarnaast geldt de uitzondering op het controleren van het uittreksel uit het strafregister enkel wanneer een medewerker wordt aangesteld conform de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers. Dit sluit aan bij de terminologie die gebruikt wordt in artikel 3, eerste lid, 4°, a) van het ontwerp van decreet. Deze medewerkers dienen geen uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, voor te leggen.

Onder organisatie wordt hier steeds de eigenlijke entiteit bedoeld die instaat voor de werking, en het aanstellen van de medewerkers die deze werking ondersteunen. Zo zijn het bij de jeugdbewegingen de lokale afdelingen die als betrokken organisatie moeten beschouwd worden, en niet de koepelvereniging (met dien verstande dat de koepelvereniging ook zelf als een aparte organisatie beschouwd kan worden, in de zin van het decreet, voor de medewerkers die zij zelf aanstelt).

Art. 2.

Dit artikel bepaalt dat dit besluit in werking zal treden op hetzelfde moment als het ontwerp van decreet. Op deze manier wordt gegarandeerd dat de uitzondering in werking treedt op eenzelfde moment als de verplichting uit het ontwerp van decreet zelf.

Het is niet mogelijk om in het voorontwerp van besluit een exacte datum van inwerkingtreding te bepalen, aangezien het ontwerp van decreet in artikel 8 bepaalt dat de datum van inwerkingtreding door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld.

Art. 3.

Deze bepaling regelt de uitvoering van het besluit.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De beslissing heeft geen budgettaire impact voor de Vlaamse Overheid.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 1 februari 2022.

B. ESR-TOETS

Er is geen impact op het ESR-vorderingensaldo.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

De beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand of de personeelsbudgetten van het Vlaams Gewest, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

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 voorontwerp van besluit in beperkte mate de werklast van de lokale besturen verlaagt.

4 VERDER TRAJECT

Na principiële goedkeuring zal dit voorontwerp van besluit voor advies worden voorgelegd aan de Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC) en de Vlaamse Jeugdraad.

Indien de adviezen geen aanleiding geven tot aanpassingen, zal meteen worden overgegaan tot een adviesvraag aan de Raad van State.

Daarna zal het ontwerp van besluit aan de Vlaamse Regering worden overgemaakt voor definitieve goedkeuring, met de bedoeling dat het besluit gelijktijdig met het decreet in werking kan treden.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitsluiting van organisaties uit het jeugdwerk van de verplichting tot het opvragen van een uittreksel uit het strafregister zoals voorzien in artikel 3 van het decreet van (xx datum) 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;
- 2° de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd en Media te gelasten over voorontwerp van besluit de adviezen in te winnen van de van de Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), en de Vlaamse Jeugdraad, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen;
- 3° de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd en Media te machtigen te beoordelen of voornoemde adviezen aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst;
- 4° de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd en Media te gelasten over voornoemd voorontwerp van besluit het advies in te winnen van de Raad van State met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemde adviezen geen aanleiding geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

De Vlaamse minister van Brussel, Jeugd en Media,

Benjamin DALLE