

**ONTWERP VAN DECREET houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse
Gemeenschap inzake slachtofferzorg**

Samenvatting

Vlaanderen heeft sinds 7 april 1998 een samenwerkingsakkoord rond slachtofferzorg. Daarin wordt omschreven hoe de verschillende diensten op de verschillende bevoegdheidsniveaus die taken opnemen naar slachtoffers toe, moeten samenwerken. Na 25 jaar dringt een actualisatie en optimalisatie van dit samenwerkingsakkoord zich op. Zo wordt in het nieuwe samenwerkingsakkoord bijvoorbeeld rekening gehouden met de bevoegdheidsoverdracht van de dienst slachtofferonthaal van de justitiehuisen in het kader van de zesde staatshervorming. Daarnaast wordt ook het slachtoffer zoveel mogelijk centraal gezet. De beleving van het slachtoffer staat centraal in de afspraken die gemaakt worden rond de samenwerking van de verschillende diensten. Met het voorliggend decreet stemt de Vlaamse Regering in met het samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg tussen de bevoegde diensten van de Federale staat en de Vlaamse Gemeenschap, met het oog op structurele samenwerking inzake slachtofferzorg op het Nederlandse taalgebied.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING**A. Situering**

1. De basisrechten van slachtoffers zijn ingeschreven in de Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad (kortweg slachtofferrichtlijn). Deze richtlijn heeft een grote impact gehad op de ontwikkeling van het nationaal en Vlaams slachtofferbeleid. Andere Europese teksten die ernaar streefden het slachtofferbeleid te verstevigen:

- de Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven;
- de Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad;
- het Verdrag van de Raad van Europa van 25 oktober 2007 inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik;
- het Verdrag van de Raad van Europa van 11 mei 2011 inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld;
- de Richtlijn 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad.

2. Sinds de jaren '80 namen de Federale Staat en de Gemeenschappen verschillende wetgevende initiatieven en ministeriële omzendbrieven aan die tot

doel hadden de rechtspositie van het slachtoffer te versterken. In navolging van deze initiatieven hebben de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap binnen hun bevoegdheden diensten opgericht die slachtoffers ondersteunen en begeleiden.

Slachtofferzorg in Vlaanderen werd toen opgebouwd rond drie grote actoren: politie (onder de noemer van politionele slachtofferbejegening), centra voor algemeen welzijnswerk (onder de noemer van slachtofferhulp) en justitie (onder de noemer van slachtofferonthaal binnen de justitiehuisen). Deze diensten vormen sindsdien de zogenaamde 'klassieke triade' binnen de slachtofferzorg.

Op het terrein drong de nood tot samenwerking tussen deze diensten zich op. Deze werd geformaliseerd in een samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg dat op 7 april 1998 werd ondertekend door de federale staat en de Vlaamse Gemeenschap. Op 11 april 1999 werd het samenwerkingsakkoord bekrachtigd als wettelijk kader voor de structurele samenwerking tussen deze diensten in functie van een kwaliteitsvolle zorg- en dienstverlening aan slachtoffers. Het samenwerkingsakkoord bepaalde de bevoegdheden en verbintenissen van de verschillende actoren en regelde de samenwerking tussen deze actoren.

3. Sinds haar ondertekening werd het samenwerkingsakkoord geen enkele keer gewijzigd. Op initiatief van het Nationaal Forum werd in 2009 aan de arrondissementale raden voor slachtofferbeleid gevraagd het samenwerkingsakkoord te evalueren. Op basis van de resultaten stelde het Nationaal Forum een advies op met voorstellen tot aanpassing van het samenwerkingsakkoord. Dit advies werd echter nooit formeel goedgekeurd omdat het Nationaal Forum na 2010 niet meer samen kwam.

4. De zesde staatshervorming, die onder andere leidde tot een overdracht van de bevoegdheden van de justitiehuisen – waaronder het slachtofferonthaal – van de Federale Staat naar de Gemeenschappen, deed de noodzaak naar een actualisatie en optimalisatie van het samenwerkingsakkoord ontstaan. Een gemengde werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en organisaties, heeft op basis van de evaluatie van 2009 alsook op basis van een bevraging op het terrein een nieuw ontwerp van samenwerkingsakkoord opgemaakt.

5. Het voorliggend samenwerkingsakkoord heeft tot doel een kader te voorzien voor de samenwerking en verwijzing tussen de verschillende diensten inzake slachtofferzorg. Deze samenwerking uit zich niet alleen op het terrein, maar ook op het vlak van beleidsontwikkeling. In het kader van de brede slachtofferzorg zijn de bevoegdheden immers verdeeld tussen de Federale staat en de Gemeenschappen (zoals verder bepaald in dit samenwerkingsakkoord) en de Gewesten (vb. toezicht op de lokale overheden zoals de openbare centra voor maatschappelijk welzijn). Met de ondertekening van het samenwerkingsakkoord verbinden de bevoegde overheden zich er toe een blijvende aandacht te besteden aan slachtoffers en een samenhangend beleid in deze materie te verzekeren.

6. Dit ontwerp van decreet en het bijhorende ontwerp van samenwerkingsakkoord hebben betrekking op enerzijds het beleidsveld Justitie en Handhaving binnen het beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie, en anderzijds op het beleidsveld Welzijn, Gezondheids- en Woonzorg van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en gezin.

B. Inhoud

Het voorliggend samenwerkingsakkoord is gebaseerd op de tekst van het samenwerkingsakkoord uit 1998, maar werd volledig herdacht vanuit het standpunt van het slachtoffer. Er werd niet langer uitgegaan van de taken en opdrachten van de klassieke triade binnen slachtofferzorg, maar de beleving van het slachtoffer stond centraal in de opmaak van de samenwerkingsafspraken gemaakt in dit samenwerkingsakkoord. Daarnaast werd er ook rekening gehouden met de evaluatie van de arrondissementale raden van 2009 en het advies dat het Nationaal Forum op basis daarvan formuleerde. Uiteraard werd het samenwerkingsakkoord ook geactualiseerd bijvoorbeeld met betrekking tot de bevoegdheidsoverdracht van de dienst slachtofferonthaal van de justitiehuizen naar de gemeenschappen. Met het voorliggend decreet stemt de Vlaamse Regering in met dit nieuwe samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg tussen de bevoegde diensten van de Federale staat en de Vlaamse Gemeenschap.

Impactanalyse

Impact op kinderen en jongeren – JoKER

Het voorliggend ontwerp biedt een algemeen en overkoepelend kader voor de samenwerking tussen de politie (onder de noemer van politionele slachtofferbejegening), centra voor algemeen welzijnswerk (onder de noemer van slachtofferhulp) en justitie (onder de noemer van slachtofferonthaal binnen de justitiehuizen). Deze diensten hebben een specifieke opdracht inzake slachtofferzorg en beogen daarbij de brede doelgroep van slachtoffers. In het ontwerp wordt er binnen deze doelgroep geen onderscheid gemaakt tussen meerder- of minderjarige slachtoffers. Elke natuurlijke persoon, evenals zijn na(ast)bestaanden wordt omvat. Er wordt hierdoor rekening gehouden met elke minderjarige of jongere die hierdoor in contact kan komen met de diensten slachtofferzorg. Niet enkel als rechtstreeks slachtoffer, maar ook als kind van een slachtoffer (getuige) of als na(ast)bestaande.

Het ontwerp komt de rechten van kinderen als slachtoffers ten goede, omdat er hiervoor een bijzondere aandacht is doorheen het samenwerkingsakkoord. Aan de actoren van slachtofferzorg wordt er in lijn van hun verplichtingen binnen het samenwerkingsakkoord gevraagd om een bijzondere aandacht te hebben voor de specifieke behoeften van kwetsbare slachtoffers, zoals het minderjarige slachtoffer en minderjarige kinderen van het slachtoffer. De actoren van het samenwerkingsakkoord houden ook rekening met het belang van het kind in hun eigen werking. Ook de informatie die verstrekt wordt aan een minderjarig slachtoffer, moet op diens maat geboden worden, rekening houdend met diens kwetsbaarheid.

Gezien minderjarige slachtoffers specifieke noden en behoeften hebben, dienen deze tijdig gedetecteerd te worden. Zo zal bijvoorbeeld een politiemedewerker of de dienst politionele slachtofferbejegening extra aandacht hebben voor minderjarige slachtoffers in het kader van de hercontactname. Een mogelijks negatieve impact van dit ontwerp van samenwerkingsakkoord kan zijn dat het minderjarige slachtoffer wordt betrokken in de hulpverlening maar zelf geen nood ziet aan begeleiding, of dat de relatie met diens ouders of opvoedingsverantwoordelijken door de hulpverlening mogelijks in het gedrang kan komen. Echter zullen de diensten slachtofferzorg steeds rekening houden met de specifieke individuele noden van het slachtoffer. Zij houden hierbij ook steeds rekening met diens omgeving, waaronder dus ook met eventuele ouders of opvoedingsverantwoordelijken. Een andere mogelijks negatieve impact kan zijn dat de actoren in het ontwerp van samenwerkingsakkoord niet voldoen aan de

specifieke hulpvraag van het minderjarige slachtoffer. Hieraan tracht men tegemoet te komen door, slechts indien gewenst door het minderjarige slachtoffer of indien noodzakelijk, op een uitdrukkelijk warme manier door te verwijzen naar meer gespecialiseerd aanbod bij diensten die niet als actor betrokken worden in dit ontwerp van samenwerkingsakkoord. Dit kan bijvoorbeeld gaan over een specifiek hulp- en dienstverleningsaanbod voor minderjarigen.

Opdat er doorgaans een goed overzicht is op de specifiek hulp- en dienstverleningsaanbod voor minderjarigen binnen een regio, wordt binnen het ontwerp van samenwerkingsakkoord op niveau van de arrondissementsafdeling eveneens een overleg geïnstalleerd waarbij ook vertegenwoordigers van organisaties die binnen de regio slachtofferzorg aanbieden aan minderjarigen uitgenodigd, zoals het Vertrouwenscentrum Kindermishandeling. Voorts wordt in de nieuwe Vlaamse overlegstructuur ook het Vlaams Expertisecentrum voor Kindermishandeling betrokken. Deze overlegstructuren komen hierdoor de laagdrempeligheid van hulpverlening naar minderjarigen toe, ten goede. Er wordt verder voorzien in een proactief, outreachend en aanlampend aanbod, met als gevolg dat ook kinderen en jongeren de blijvende aandacht verkrijgen.

Opdat de betrokken diensten slachtofferzorg voldoende oog hebben voor de specifieke behoeften van kwetsbare slachtoffers zoals het minderjarige slachtoffer, voorziet het ontwerp tot slot dat de overheden moeten investeren in gespecialiseerde en voortgezette opleidingen voor specifieke doelgroepen zoals minderjarige slachtoffers.

Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de rechtspositie van kinderen. Kinderen en jongeren hebben vanuit het Kinderrechtenverdrag van 20 november 1989 recht op bijzondere zorg en bijstand. Ook in de context van het samenwerkingsakkoord worden zij aanzien als kwetsbare doelgroep. Omdat ze een groter risico lopen op (secundaire) victimisatie, is het dan ook essentieel dat de noden en rechten van kindslachtoffers gerespecteerd worden. Eén van de uitgangspunten van het ontwerp van samenwerkingsakkoord, is daarom ook de Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (kortweg de slachtofferrichtlijn). Overweging 14 van deze richtlijn, die gebaseerd is op artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag, stelt dat het belang van het kind voorop moet staan, en stelt dat kindslachtoffers moeten beschouwd worden en behandeld worden als personen die de rechten in de richtlijn ten volle moeten kunnen genieten. De slachtofferrichtlijn beschouwt kinderen altijd als kwetsbare slachtoffers, vooral zij die lijden onder secundaire en herhaalde victimisering, intimidatie of wraak. Daarom moeten kinderen en jongeren kunnen genieten van specifieke bescherming, belangenbehartiging en passende ondersteuning krijgen van gespecialiseerde hulporganisaties die hun hulp aanbieden op basis van een individuele beoordeling. Dit sluit eveneens aan bij artikel 8 van het facultatief protocol over kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie van 25 mei 2000 bij het Kinderrechtenverdrag. Ook binnen de uitwerking van het samenwerkingsakkoord zal het belang van het kind vooropgesteld worden, in overeenstemming met het gelijkgestelde basisbeginsel van het Kinderrechtenverdrag en de overwegingen van de slachtofferrichtlijn. Er wordt eveneens rekening gehouden met hun specifieke noden en behoeften en met de mogelijkheid voor kinderen en jongeren om voornoemde rechten uit te oefenen, zoals hiervoor reeds uiteengezet.

Er zou in dit opzicht kunnen geopteerd worden voor het afsluiten van een bijkomend specifiek samenwerkingsakkoord omtrent de minderjarige slachtoffers. Indien voor deze keuze zou worden gekozen, moet dit eerst worden afgetoetst met experts op het vlak van kinderrechten (bijvoorbeeld het Kinderrechtencommissariaat, het Vertrouwenscentrum voor Kindermishandeling of Cachet). Echter dient het huidige ontwerp van samenwerkingsakkoord als

voldoende basis om de specifieke noden en behoeften van minderjarige slachtoffers in rekening te brengen. Er wordt immers, zoals hiervoor vermeld, onder andere voorzien om te investeren in gespecialiseerde en voortgezette opleidingen voor de specifieke doelgroep van minderjarigen, overlegstructuren waarbij het Vertrouwenscentrum Kindermishandeling betrokken is en steeds rekening gehouden met het belang van het kind en diens omgeving.

Budgettaire impact

Het ontwerp van decreet heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Voorliggend decreet tot instemming heeft dus ook geen budgettaire weerslag. De budgettaire gevolgen van de opdrachten opgenomen in dit akkoord vallen ten laste van de bevoegde overheden overeenkomstig de verdeling van de bevoegdheden, zoals bepaald in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het voorstel heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten.

Bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel

Het voorstel heeft geen weerslag op de lokale of provinciale besturen en op Brussel.

C. Totstandkomingsprocedure

Het bijgaande ontwerp van decreet werd onderworpen aan:

- het advies van de Inspectie van Financiën op 08/02/2023;
- het JoKER-advies van 15/03/2023;
- het advies van de Vlaamse Raad WVG met nr... op XX/XX/XXXX;
- het advies van de Vlaamse Toezichtscmissie (hierna VTC genoemd) met nr. xx op XX/XX/XXXX;
- het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna GBA genoemd) met nr ... op XX/XX/XXXX;
- het advies van de Raad van State met nr. ... op XX/XX/XXXX.

1. Het advies van de GBA

De GBA heeft op XX/XX/XXXX advies verleend over het ontwerp van decreet:

Hieronder wordt verder ingegaan op de bemerkingen van de GBA:

- a) ...
- b) ...

2. Het advies van de Vlaamse Raad WVG

De Vlaamse Raad WVG heeft op XX/XX/XXXX advies verleend over het ontwerp. Hieronder wordt verder ingegaan op de bemerkingen van de Vlaamse Raad WVG:

- a) ...
- b) ...

3. Het advies van de VTC

De VTC heeft op XX/XX/XXXX advies verleend over het ontwerp van decreet:

Hieronder wordt verder ingegaan op de bemerkingen van de VTC:

- a) ...
- b) ...

4. Het advies van de Raad van State

De Raad van State heeft op XX/XX/XXXX advies verleend over het ontwerp. Hieronder wordt verder ingegaan op de bemerkingen van de Raad van State:

- a) ...
- b) ...

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 2

Met dit decreet stelt de Vlaamse Regering in met de bepalingen in het vernieuwde samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse gemeenschap inzake slachtofferzorg.

Voor meer toelichting bij de inhoud van het akkoord, verwijzen we naar de artikelsgewijze bespreking in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van samenwerkingsakkoord (zie bijlage).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en gezin

Hilde CREVITS

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

Zuhal DEMIR