



CENTRA INTRAFAMILIAAL GEWELD

Advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.vlaamseraadwvg.be – T +32 2 209 01 11 – E info@vlaamseraadwvg.be

Adviesvraag Voorontwerp van decreet tot oprichting en regeling van de centra
intrafamiliaal geweld

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

Ontvangst adviesvraag 16 juni 2023

Decretale opdracht adviesfunctie

Goedkeuring Sectorale kamer Gezin en Jongerenwelzijn op 10 augustus 2023

Contactpersoon Gunter Naets gnaets@serv.be

Inhoud

Advies	4
Situering	4
1. Algemene waardering - Krachtlijnen	4
2. Ketenaanpak	5
3. Subsidiariteit	6
4. Verhouding Justitie en Welzijn	6
5. Casusoverleg en Beroepsgeheim	8
6. Voldoende aanbod en budget	9
7. Werking Centra Intrafamiliaal Geweld	9
8. Gendergerelateerd geweld	10

Advies

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ontving op 16 juni 2023 een adviesvraag over het voorontwerp van decreet tot oprichting en regeling van de centra intrafamiliaal geweld. De initiële adviestermijn bedroeg dertig dagen, en is met dertig dagen verlengd.

Deze adviesvraag is binnen de raad behandeld door de kamer Gezin en Jongerenwelzijn, die het advies bij consensus goedkeurde op 10 augustus 2023.

Situering

De Vlaamse Regering richt met dit voorontwerp van decreet de centra intrafamiliaal geweld op. In dit ontwerpdecreet worden de doelstellingen en opdrachten van de centra vastgelegd, wordt het casusoverleg binnen de centra geregeld en wordt een regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens binnen de centra opgenomen.

1. Algemene waardering - Krachtlijnen

Vandaag lopen er her en der in Vlaanderen initiatieven die problemen inzake intrafamiliaal geweld aanpakken door middel van ketenaanpak (zoals de Family Justice Centers). **Het is goed dat dit voorontwerpdecreet in een regelgevend kader voor een ketenaanpak voorziet door het opzetten van Centra Intrafamiliaal geweld (IFG-centrum)** en voorziet in de (mogelijke) uitrol in Vlaanderen en zijn hoofdstad Brussel. Ook wordt er een juridisch kader gemaakt voor gegevensdeling en -verwerking. Het is eveneens positief dat het casusoverleg in het voorontwerp van decreet is opgenomen en een duidelijk juridisch kader krijgt. Zo wordt ervoor gezorgd dat er geen wettelijke onverenigbaarheden zijn in het kader van het beroepsgeheim dat elke hulpverlenende organisatie heeft en de verplichtingen m.b.t. de privacywetgeving en de Algemene Verordening voor de gegevensbescherming inzake de verwerking van persoonsgegevens. **De raad is wel van mening dat de voorgestelde juridische kaders niet altijd even logisch en afdoende zijn.** Zo vraagt de raad ook ondersteuning en duidelijkheid voor de deelnemers aan het casusoverleg inzake gegevensdeling en het mogelijks schenden van het beroepsgeheim.

De raad is eveneens tevreden over het feit dat vertrokken wordt vanuit het subsidiariteitsprincipe (minst ingrijpende vorm van hulpverlening nodig om de problemen van een cliëntstelsel aan te pakken). Zo worden interventies van een IFG-centrum enkel toegestaan indien er aan bepaalde criteria wordt voldaan. De raad beschouwt een IFG-centrum als een

netwerkorganisatie waar multidisciplinair wordt samengewerkt als een duurzame oplossing en een ketenaanpak voor heel complexe situaties van familiaal geweld.

De raad maakt wel de opmerking dat het voorkomen, vermijden en oplossen van intrafamiliaal geweld door welzijn en justitie samen moet waargemaakt worden. De raad oordeelt dat in dit voorontwerp van decreet de balans te sterk dreigt over te hellen naar een justitiële aanpak, terwijl de welzijnsaanpak te weinig wordt gewaardeerd. **Daarom pleit de raad om de gelijkwaardigheid tussen justitie en welzijn in deze sterker te benadrukken en te faciliteren.**

De raad vindt het belangrijk dat in de nota aan de Vlaamse Regering en de Memorie van Toelichting expliciet staat vermeld dat de Vlaamse Regering het belang van voldoende hulpverleningsaanbod in het kader van onder andere de IFG-centra onderschrijft. Maar de Vlaamse regering moet ambitieuzer zijn dan dit belang alleen te onderschrijven en te monitoren. **De raad verwacht dat de regering in het kader van de uitrol van de IFG-centra de verhoogde instroom bij de hulpverlening in kaart brengt en zich dan ook actief inzet om de hulpverlening waarvoor zij bevoegd is voldoende te bestaffen.**

Waar nodig wordt in de volgende hoofdstukken deze algemene waardering verder uitgewerkt en/of gemotiveerd.

2. Ketenaanpak

De raad waardeert de inspanning die de Vlaamse Regering met dit voorontwerp van decreet levert om de ketenstructuur bij de aanpak van intrafamiliaal geweld een juridisch kader te bieden en de ketenaanpak te borgen. De raad onderschrijft deze doelstellingen maar maakt enkele opmerkingen en suggereert enkele flankerende maatregelen om tot een afdoende resultaat te komen.

Momenteel is er geen objectieve onderbouwing dat de voorgestelde IFG-centra effectiever en efficiënter zullen zijn dan de bestaande ketenaanpakstructuren. Was het niet beter om eerst de nieuwe werkwijzen te evalueren alvorens lokale functionele werkingen te vervangen? Ook moet er fundamenteel voldoende hulpverleningsaanbod aanwezig zijn om de werking van de centra te doen slagen. De raad wenst dat de Vlaamse Regering daadwerkelijk voldoende middelen vrijmaakt om het noodzakelijke hulpverleningsaanbod te kunnen waarmaken.

De raad vraagt hoe de Vlaamse Regering meer afstemming met de verschillende bevoegdheidsniveaus vorm zal geven. De raad stelt immers vast dat intrafamiliaal geweld een thema is dat diverse bevoegdheidsniveaus aanbelangt (nationaal/federaal, Vlaams, lokaal, ...), en dat er daarbij nood is aan meer afstemming.

3. Subsidiariteit

De raad is tevreden dat het voorontwerp van decreet het subsidiariteitsprincipe vooropstelt. Casusregie is dan ook voor specifieke situaties en is zeker niet de regel bij elke vorm van intrafamiliaal geweld. Het inschakelen van casusoverleg en het opstarten van een traject binnen een IFG-centrum gebeurt slechts in ernstige en complexe dossiers, steeds op basis van een voorafgaande risico-inschatting en op basis van de in artikel 5 vermelde criteria, waarin de minder ingrijpende opties geen of onvoldoende uitweg bieden, en het daarom noodzakelijk is om met andere partners bepaalde informatie te delen, in functie van het beëindigen van het geweld. Die voorafgaande risico-inschatting en de vermelde criteria in artikel 5 moeten het uitgangspunt blijven voor aanmelding bij een IFG-centrum.

Om de subsidiariteit nog sterker naar voor te schuiven vraagt de raad dat artikel 5 van het voorontwerp van decreet nog iets duidelijker omschreven wordt zodat helder wordt dat aan elk van de drie criteria moet voldaan zijn. De raad vraagt concreet om de zinsnede "...indien voldaan is aan de volgende criteria." te herschrijven in "...indien voldaan is aan elk van de volgende criteria". Ook vraagt de raad naar verheldering voor wanneer er gedurende het traject niet meer voldaan wordt aan de drie criteria: kan men een cliëntsysteem dan nog opvolgen?

Daarnaast vraagt de raad te expliciteren wie beoordeelt of de casus voldoet aan de criteria. In de memorie suggereert men de coördinator. Maar het is voor de raad onduidelijk op basis van welke criteria en werkwijze de coördinator een risico-inschatting maakt. De raad vraagt om dit zoveel als mogelijk evidence based te doen.

4. Verhouding Justitie en Welzijn

Het is niet evident dat welzijn zich zomaar inschakelt in dit netwerk en zich schaart achter de vlag van een door het Agentschap Justitie en Handhaving aangestelde netwerkorganisatie. Het IFG-centrum wordt aangestuurd door het Agentschap Justitie en Handhaving, vanuit een fundamenteel andere visie en mensbeeld dan de welzijnssector. Zorg en aandacht voor slachtoffers en een strikte opvolging van daders staan voor het Agentschap centraal. Vermijden van straffeloosheid en de veiligheid van alle burgers verhogen is het doel. Het Agentschap heeft als missie te zorgen voor een efficiënte en daadkrachtige uitvoering van het beleid inzake Justitie en Handhaving, overeenkomstig artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

In de memorie bij artikel 9 staat dat het Agentschap Justitie en Handhaving wordt aangeduid om de opdracht in te vullen voor wat betreft de coördinatie van de ketenaanpak Intra familiaal geweld en de Family Justice Centers. De raad vraagt zich af of dit betekent dat justitie-assistenten vanuit Justitie en Handhaving zullen coördineren en hoe de 'Welzijnsinsteek' dan gegarandeerd wordt.

De welzijnssector is een essentiële partner in het nieuw samengestelde IFG-centrum. De welzijnssector schaart zich achter de noodzaak en de doelstellingen van het IFG-centrum maar toch is er nog heel wat ongerustheid in het werkveld over de samenwerking tussen Justitie en Welzijn. Een doorgedreven samenwerking tussen Justitie en Welzijn is erg belangrijk. Hun visie kan wezenlijk verschillen en het is belangrijk dat beiden voortdurend worden meegenomen in de aanpak van IFG.

De raad pleit uitdrukkelijk voor gelijkwaardigheid tussen welzijn en justitie in de uitbouw van de IFC-centra. Na het lezen van het voorliggende voorontwerp van decreet blijft de raad ongerust dat welzijnsactoren niet als gelijkwaardige partners in deze samenwerking stappen. Het voorontwerp van decreet vermeldt dat de verschillende partners geen hiërarchische relatie hebben ten opzichte van mekaar. Maar dit garandeert niet die gelijkwaardigheid. Hiervoor zijn extra inspanningen nodig. Wanneer de hulpverlening aangeeft geen middelen meer te hebben om te remediëren, kan dat ook betekenen dat er te weinig hulpverlening voorhanden is om in die situatie aan de slag te kunnen gaan. Daarop dan reageren met dwang vanuit Justitie, creëert een onrechtvaardigheid. Daarom moet de Vlaamse regering ook voldoende investeren in de welzijnssector. Zo is welzijn essentieel om intrafamiliaal geweld te voorkomen. De regering moet dan ook investeren in de onderliggende oorzaken van intrafamiliaal geweld. De preventieve insteek, het aanklappend werken en vroeginterventie slagen er in heel wat situaties in om het intrafamiliaal geweld te stoppen, dit via zowel kortdurende hulpverleningstrajecten als via intensieve begeleidingstrajecten. **Psychosociale hulpverlening werkt de-escalerend. Daarom moeten hulpverleningstrajecten binnen de context van deze netwerkaanpak voldoende slagkracht en mogelijkheden blijven hebben.** Het is belangrijk dat hulp en recht, opsporing en vervolging, welzijn en justitie in dit netwerk aanwezig zijn, maar tegelijkertijd steeds in hun kernopdracht (kunnen) actief blijven. Voor de rechtsonderhorige burger betrokken in een misdrijf van intrafamiliaal geweld is dat onderscheid tussen hulp en recht, welzijn en justitie van uitermate hoog belang. Het is belangrijk om deze elementen te expliciteren in de Memorie van Toelichting.

Het is belangrijk dat preventie zeker voldoende aandacht blijft krijgen in de uitbouw van het IFG-centrum, naast de focus die op heden op curatie en handhaving ligt. Ook de aansluiting op het lokale landschap met diens eigenheden, noden en behoeften is belangrijk: een top down opgelegd uniform model gaat voorbij aan de lokale realiteit (bv. grootstedelijke context versus landelijke gemeente).

De raad vraagt om meer evenwicht te brengen in de gegevensverzameling en -bespreking tussen justitie en welzijn. Met betrekking tot het verzamelen van gegevens lijkt in dit voorontwerp van decreet het zwaartepunt te liggen bij Justitie en Handhaving. Zij ontvangen als eerste de gegevens vanuit de centra IFG (art.7), waarna zij deze doorsturen naar WVG. De gegevens vanuit de betrokken administraties gaan ook naar Justitie, terwijl er geen sprake is om ze te delen met Welzijn (Tweede deel art. 7). Ook in de stuurgroep waar de beleidsadviezen en rapportering worden besproken is er geen afvaardiging voorzien vanuit bv. het Agentschap Opgroeien als welzijnspartner.

5. Casusoverleg en Beroepsgeheim

Het is goed dat in dit voorontwerp van decreet het casusoverleg (en het bijhorende beroepsgeheim) juridisch geregeld wordt. De raad wenst niet uitgebreid in te gaan op deze materie en verwijst naar instanties die hier meer in onderlegd zijn. Toch wenst de raad kort enkele bedenkingen te formuleren in dit advies.

Een casusoverleg kan slechts georganiseerd worden indien de casus past binnen bepaalde criteria. Wanneer infodeling tussen sectoren en casusoverleg noodzakelijk is om de cyclus van intrafamiliaal geweld te doorbreken. De raad herhaalt zijn vraag welk risico-taxatie instrument hiervoor gebruikt zal worden.

Volgens het voorontwerp van decreet vallen zowel de risicotaxatie als de voorbereiding van het casusoverleg onder de bepalingen van artikel 458ter SW (beroepsgeheim van de tafel). Dat wordt heel breed geïnterpreteerd. Zo is er de vraag of artikel 458ter enkel geldt voor het overleg zelf, rond de tafel of dat het ook geldt voor de voorbereiding, want dat is geen overleg. De raad verwacht hierover duidelijkheid te krijgen.

Het opnemen in het voorontwerp van decreet (Art 10, Art 11, Art 12, Art 13) dat deelname en casusoverleg dient te voldoen aan inhoudelijke voorwaarden, dat dit vrijwillig is en dat er nog steeds geheimhouding verplicht is bij de deelnemers van dit overleg is positief te bekrachtigen.

Aan de passage (artikel 13) over de voorwaarden voor wanneer de geheimhoudingsplicht verbroken kan worden dient toegevoegd te worden dat er ook inhoudelijk voldaan dient te worden aan de voorwaarden uit Art 12. §1 en §2

Artikel 16 verplicht de betrokken organisaties om passende maatregelen te nemen met het oog op transparantie ten aanzien van de cliëntsystemen en hun contacten. Hierdoor komt deze opdracht bij de voorzieningen te liggen. De Vlaamse Regering kiest hiermee voor een gemakkelijksoplossing. De raad verwacht dat er een duidelijker kader wordt gegeven. Er moet onder andere helder gemaakt worden wie wanneer welke gegevens kan/moet doorgeven.

Tot slot is het voor de raad belangrijk dat hulpverleners versterkt moeten worden om in het kader van het casusoverleg goed te weten wat de consequenties zijn van het delen van bepaalde gegevens voor hun vertrouwensrelatie met de betrokken personen en hun zwijgplicht.

6. Voldoende aanbod en budget

In het kader van afstemming en overleg binnen de IFG-centra en de beleidssignalerende opdracht dienen de kernpartners hiertoe ook de nodige middelen te hebben zodat een optimale netwerking en samenwerking kan gegarandeerd worden. Momenteel is dit niet budgettair vertaald bij de begrotingsopmaak. In het begrotingsakkoord voor de IFG-centra wordt hiermee geen rekening gehouden alhoewel vanuit de al bestaande praktijk duidelijk is dat de instroom in de reguliere werking van de betrokken welzijnsactoren hierdoor verhoogt en dat het aantal overleguren dat betrekking heeft op de aanpak van intrafamiliaal geweld hierdoor toeneemt. Het is belangrijk om deze elementen ook te expliciteren in de Memorie van Toelichting.

Ook met betrekking tot de budgettaire last voor de lokale besturen in de operationele uitwerking van dit voorontwerp van decreet is nog veel onduidelijkheid. In de Memorie van Toelichting staat dat er aan de lokale besturen gevraagd zal worden om intrafamiliaal geweld als beleidsprioriteit te behandelen en mee trekker te zijn bij de uitbouw van de IFG-centra. Daarnaast zal er, conform de afspraken die gemaakt zijn met de nu reeds betrokken lokale besturen, gevraagd worden om personeelsmiddelen vrij te maken in het kader van intersectoraal casusoverleg, alsook om met gezinnen uit hun gemeente(n) aan de slag te gaan. Voor de lokale besturen is het niet evident om hiervoor (extra) middelen uit te trekken in tijden van besparingen.

7. Werking Centra Intrafamiliaal Geweld

Er komt minstens één centrum per gerechtelijk arrondissement. Gezien een groot deel van de opdrachten van IFG-centra gemeenschapsbevoegdheden betreft, moet er ook (minstens) 1 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest komen. In de tekst wordt niet over het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gesproken. De raad wenst dat de regering ook een IFG-Centrum voorziet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Met betrekking tot de governance van het IFG-centrum blijft er nog heel wat onduidelijkheid, zoals ook hierboven werd geschreven. Daarom wenst de raad duidelijkheid over wie de coördinerende rol van een IFG gaat opnemen. Welke organisatie krijgt deze opdracht en waarom? En is deze coördinator dan ook degene die de case beoordeelt en het casusoverleg gaat leiden?

Artikel 3 van het voorontwerp van decreet stelt dat per gerechtelijk arrondissement er minstens één IFG-centrum wordt opgericht en dat een lokaal bestuur als betrokken actor naar voren geschoven wordt. De raad vraagt zich af welk lokaal bestuur dan aan zet is en welke dan de regionale bevoegdheidsafbakening van het IFG-centrum is. Werkt het lokaal bestuur over de gemeentegrenzen?

8. Gendergerelateerd geweld

De raad vraagt aandacht voor de gendercomponent m.b.t. intrafamiliaal geweld. België heeft het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (2011) geratificeerd; het zogenaamde Verdrag van Istanbul. De definitie van intrafamiliaal geweld in het voorontwerp van decreet beantwoordt grotendeels aan de definitie van huiselijk geweld in het Verdrag van Istanbul.

De raad merkt wel op dat de tekst van het voorontwerp van decreet genderneutraal is opgesteld, terwijl het Verdrag van Istanbul de focus legt op gendergerelateerd geweld.