

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN
DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van decreet tot oprichting en regeling van de Veilige Huizen
- Definitieve goedkeuring

Met dit decreet worden de Veilige Huizen opgericht, worden de doelstellingen en opdrachten van de Veilige Huizen vastgelegd, wordt het casuoverleg binnen de Veilige Huizen geregeld en wordt een regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens binnen de Veilige Huizen opgenomen.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Beleidsveld: Justitie en Handhaving – Welzijn - Opgroeien

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op **16 juni 2023** 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), aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA), aan de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en aan het College van Procureurs-Generaal.

Op **18 juli 2023** verstrekte de VTC het advies nr. 2023/078. De VTC was 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 werden geïmplementeerd. Hierbij wordt aangegeven op welke wijze werd tegemoetgekomen aan deze elementen:

- De VTC vraagt om de rechtvaardigingsgrond te omschrijven. Er moet verduidelijkt worden welke taak van (zwaarwegend) algemeen belang bedoeld wordt.
 - o Dit wordt uitdrukkelijk vermeld in de memorie van toelichting, bij de bespreking van artikel 15. In het jongere- en kindeffectenrapport wordt bovendien uitvoerig aangetoond in welke mate dit belang zwaarwegend is.
- De VTC suggereert om de rol van de functionaris voor gegevensbescherming (DPO) te verankeren in de regelgeving.
 - o Aangezien de AVG de rol van de DPO reeds uitvoerig bepaalt, is het niet aangewezen om dit te herhalen in het decreet, met eventueel bijkomend het risico in te gaan tegen de AVG.
- De VTC geeft aan dat er moet worden nagegaan of het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (GEB) noodzakelijk is.
 - o In het kader van de uitwerking van een dossierbeheerssysteem voor de Veilige Huizen is effectief een GEB opgemaakt.
- De VTC geeft aan dat een protocol op grond van artikel 8 van het e-govdecreet zal moeten worden opgemaakt voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden.
 - o Dergelijke protocollen bestaan nu reeds in het kader van de Family Justice Centers en zullen indien nodig aangepast worden naar aanleiding van de inwerkingtreding van dit decreet.
- De VTC adviseert dat de bewaartermijn van het dossier vastgelegd wordt op de afrondingstafel van het dossier. De criteria hiervoor worden bij voorkeur in het ontwerp van decreet opgenomen.
 - o Omwille van de praktische haalbaarheid wordt toch een standaard-bewaartermijn opgenomen in het decreet, met name een bewaartermijn van 15 jaar. Dit is aanzienlijk korter dan de oorspronkelijk voorziene termijn van 30 jaar. Wel wordt in het ontwerp de mogelijkheid ingeschreven om, zoals geadviseerd door de VTC, een langere bewaartermijn te voorzien in individuele dossiers, omwille van de aanwezigheid van bepaalde vormen van intrafamiliaal geweld of omwille van bepaalde zwaarwichtige gepleegde feiten. Op die manier kan een langere bewaartermijn voorzien worden voor de 'zwaarste' dossiers. Zelfs voor deze dossiers geldt er sowieso wel een maximale bewaartermijn van 30 jaar.
- De VTC geeft aan dat persoonsgegevens juist moeten zijn en zo nodig moeten worden geactualiseerd. Gezien het groot aantal spelers beveelt ze aan om decretaal in een beheerssysteem te voorzien.
 - o Een beheerssysteem wordt reeds voorzien, gezien de integratie met Magda, waardoor er een koppeling is met het rijksregister. Gezien de link met deze authentieke gegevensbron is de juistheid van de gegevens gegarandeerd. Indien de gegevens uit het rijksregister toch foutief zouden zijn, bevat het dossierbeheerssysteem de mogelijkheid om deze gegevens alsnog te corrigeren.

De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft op zitting van **18 juli 2023** verwezen naar het advies nr. 65/2023 van 24 maart 2023. Dit advies geeft geen aanleiding tot aanpassing van het ontwerp van decreet. Het voorgelegde ontwerp biedt, met inbegrip van de aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van de adviezen van de VTC, voldoende waarborgen wat de bescherming van persoonsgegevens van de betrokkenen betreft.

Op **10 augustus 2023** verstrekte de Vlaams Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin haar advies. Hierbij wordt ingegaan op de opmerkingen van de raad:

- De raad merkt op dat er geen objectieve onderbouwing is dat de voorgestelde centra intrafamiliaal geweld of IFG-centra (Veilige Huizen) effectiever en efficiënter zullen zijn dan de bestaande ketenaanpakstructuren.
 - o De Veilige Huizen bouwen verder op bestaande goede praktijken in de ketenaanpak. Het decreet daartoe nu een legistische basis voorziet. De ketenprocessen van de ketenaanpak zijn dezelfde als de ketenprocessen van de intersectorale dossierbehandeling binnen de Veilige Huizen. Uit de samenstelling van de verplichte partnerschappen blijkt ook voldoende dat de decreetgever veel belang hecht aan een interdisciplinaire aanpak.
- De raad vraagt hoe de afstemming met de verschillende bevoegdheidsniveaus vorm zal worden gegeven.
 - o Het ontwerp van decreet voorziet in een intersectoraal samengestelde stuurgroep. Daarnaast bestaan momenteel ook reeds lokale stuurgroepen, die zullen blijven bestaan. Deze stuurgroepen worden op niveau van elke Veilig Huis georganiseerd, en daarin worden de verschillende partners in vertegenwoordigd.
- De raad vraagt om in artikel 5 nog iets duidelijker te omschrijven dat aan elk van de criteria dient voldaan te zijn.
 - o Dit werd toegevoegd in het ontwerpdecreet.
- De raad suggereert om de risico-inschatting door de coördinator evidence-based te laten gebeuren.
 - o Binnen de Veilige Huizen zal worden gebruik gemaakt van een uniforme, getrapte risico-inschatting. Er wordt daarbij vertrokken van de COL 15/2020, goede praktijken uit de risicotaxatie door de gemandateerde voorzieningen, de ketenaanpak- en FJC-werking en actuele inzichten uit wetenschappelijk onderzoek, wat bovendien afgetoetst werd met de UCLL.
- De raad pleit uitdrukkelijk voor gelijkwaardigheid tussen welzijn en justitie in de uitbouw van de IFG-centra (Veilige Huizen).
 - o Het Agentschap Justitie en Handhaving neemt vanuit de afdeling Gendergerelateerd Geweld en conform de bevoegdheidsverdeling de coördinerende rol van de Veilige Huizen op zich, maar alle sectoren worden op een gelijkwaardige wijze betrokken, inclusief de welzijnsactoren, die mee de basis vormen van de Veilige Huizen. Een effectieve aanpak van intrafamiliaal geweld overstijgt individuele diensten, beleidsdomeinen en beleidsniveaus. In het decreet wordt bovendien expliciet vermeld dat er geen hiërarchie bestaat tussen de partners.
- De raad verwacht een duidelijk kader voor cliëntsystemen waarin helder gemaakt wordt wie welke gegevens kan/moet doorgeven.
 - o Dit kader zal opgenomen worden in de privacyverklaring van de Veilige Huizen.
- De raad acht het belangrijk dat hulpverleners versterkt worden om in het kader van het casuoverleg goed te weten wat de consequenties zijn van het delen van bepaalde gegevens voor hun vertrouwensrelatie met de betrokken personen en hun zwijgplicht.
 - o Het infodelingskader is de basis voor de werking van een Veilig Huis. Aan iedere partner die deelneemt aan het multidisciplinaire casuoverleg, wordt dit kader uitvoerig toegelicht. Regelmatig wordt dit ook voor alle partners herhaald. De Veilige Huizen zetten in op expertise en professionalisme. Dit is noodzakelijk om te kunnen werken vanuit een vertrouwensrelatie tussen alle partners.
- De raad geeft aan dat de kernpartners en de lokale besturen over de nodige middelen moeten beschikken om hun taken in het kader van de IFG-centra (Veilige Huizen) uit te voeren.

- De Vlaamse Regering onderschrijft het belang van voldoende hulpverleningsaanbod in het kader van onder andere de Veilige Huizen. In dat kader wordt de impact van de uitrol van de Veilige Huizen op het hulpverleningsaanbod continu gemonitord. Het effect van de uitrol van de Veilige Huizen en de dynamiek die onder meer door de ketenaanpak gecreëerd wordt, wordt in kaart gebracht, en desgevallend ook budgettair vertaald bij de begrotingsopmaak. Naast de middelen die voorzien werden door de minister van Justitie en Handhaving, zal ook de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin voorzien in een budgettaire opstap om de opstart en de doorstart te faciliteren.

Op **2 oktober 2023** verstrekke het College van Procureurs-Generaal haar advies. Hierbij wordt ingegaan op de opmerkingen van het college:

- Het college stelt de vraag waarom er geen samenwerkingsakkoord werd nagestreefd waarin parket en politie konden gevat worden.
 - Op termijn is het afsluiten van een samenwerkingsakkoord de ideale werkwijze om de werking van de Veilige Huizen te verankeren. De ervaring leert dat de totstandkoming en goedkeuring van een samenwerkingsakkoord een aanzienlijke termijn in beslag kan nemen. Om de partners te garanderen dat er een afdoende juridisch kader is om deel te nemen aan het casusoverleg, werd beslist om eerst met een decreet te werken. Gezien de bevoegdheidsverdeling wordt daarin de mogelijkheid gegeven aan politie en parket om deel te nemen conform de voorwaarden in het decreet, maar geen verplichting.
- Het college merkt op dat het decreet geen afbreuk kan doen aan de prerogatieven, bevoegdheden en opdrachten van het Openbaar Ministerie.
 - Dit werd ten volle meegenomen bij de opmaak van het decreet, daarom worden ook geen verplichtingen opgenomen t.a.v. het Openbaar Ministerie.
- Het college stelt zich de vraag wie de criteria, vermeld in artikel 5, beoordeelt en beslist of een casusoverleg noodzakelijk is.
 - Artikel 11 vermeldt uitdrukkelijk dat dit een opdracht is van de coördinator of zijn vertegenwoordiger.
- Het college geeft aan dat het voorontwerp van decreet niet conform de vereisten van artikel 458ter Sw. is omdat het onvoldoende de modaliteiten van het casusoverleg regelt.
 - De modaliteiten van het casusoverleg worden uitvoering geregeld in het ontwerpdecreet. Artikel 5 bepaalt de criteria voor het kunnen doorgaan van een casusoverleg, artikel 9 bepaalt de finaliteit, artikel 10 bepaalt de mogelijke deelnemers, artikel 11 regelt de aanmelding van een casus, artikel 12 bevat een regeling rond vertegenwoordiging, artikel 13 regelt het spreekrecht en bevat de mogelijkheid tot opmaak van een verslag, artikel 14 bepaalt de geheimhoudingsplicht en de mogelijkheden tot informatiedeling en hoofdstuk 4 bevat de hele regeling rond de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het casusoverleg en het werken met een dossierbeheerssysteem.
- Het college merkt op dat artikel 10 t.e.m. 13 (gewijzigd naar artikel 11 t.e.m. 14) de wettelijke grond van het casusoverleg zoals bepaald in artikel 458ter van het Strafwetboek wijzigt en acht het beroep op de impliciete bevoegdheden niet aanvaardbaar.
 - Deze artikelen regelen de modaliteiten van het casusoverleg, wat volgens het advies net noodzakelijk is om te voldoen aan de voorwaarden uit artikel 458ter Sw. Zonder de mogelijkheid tot aanmelding kan er geen casusoverleg doorgaan. Zonder voorafgaand informatie te bezorgen aan de partners omtrent de cliëntsystemen die besproken zullen worden op het concrete casusoverleg, kunnen de partners niet

inschatten of hun deelname mogelijk of aangewezen is en kunnen zij praktisch gezien het overleg niet voorbereiden. De mogelijkheid om bij consensus informatie te delen met het cliëntensysteem is een algemeen aanvaardbare praktijk, aangezien op deze manier een constructief opvolgingstraject kan worden aangeboden aan het cliëntensysteem. Het heeft dus de voorkeur om dit ook decretaal te verankeren. De bepalingen uit artikel 11 t.e.m. 14 zijn dus de noodzakelijk te regelen modaliteiten. Zonder deze modaliteiten zou een casusoverleg in de praktijk onmogelijk worden. Ook merken we dat er met betrekking tot andere vormen van casusoverleg andersluidende standpunten worden ingenomen door het openbaar ministerie, terwijl er vanuit Vlaanderen getracht wordt om een uniforme werkwijze na te streven binnen de verschillende vormen van casusoverleg. Bovendien aanvaardde de Raad van State reeds in advies nr. 68.557/3 van 28 januari 2021 dat een Vlaams decreet dergelijke modaliteiten regelt aan de hand van de impliciete bevoegdheden. Bijgevolg kan niet worden ingegaan op deze bemerkingen van het college.

Op **13 oktober 2023** 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 **10 januari 2024** verstrekke de Raad van State het advies nr. 74.664/16. Hierbij wordt ingegaan op de opmerkingen van de Raad van State:

- De Raad van State aanvaardt de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om te bepalen welke actoren, inclusief federale actoren, kunnen deelnemen aan het casusoverleg, zonder hen hiertoe een verplichting op te leggen.
- De Raad van State is van oordeel dat het binnen de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever valt om een beroepsgeheim in te stellen voor de personen die betrokken zijn bij de operationele werking van een Veilig Huis.
- De Raad van State aanvaardt het beroep op de impliciete bevoegdheden voor de uitbreiding van de geheimhoudingsplicht uit artikel 458ter Sw.
- De Raad van State stelt dat voor de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht uit artikel 458ter Sw. ook een beroep op de impliciete bevoegdheid nodig is en hiertoe dus ook een verantwoording moet worden toegevoegd. Deze verantwoordingen worden in de artikelsgewijze bespreking bij artikel 12 en 14 toegevoegd.
- De Raad van State is van oordeel dat de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht niet van toepassing kunnen zijn op de federale actoren die deelnemen aan het casusoverleg. Aangezien die uitzondering een modaliteit van het casusoverleg binnen het Veilig Huis betreft, dat artikel 458ter Sw. de decreetgever verplicht om de modaliteiten van het casusoverleg te regelen, aangezien de deelname aan het casusoverleg niet verplicht is voor (federale) actoren en zij dus de vrije keuze hebben om deze modaliteiten wel of niet te aanvaarden door wel of niet deel te nemen aan het overleg, kan deze opmerking niet gevolgd worden. Het zou de toepassing van artikel 458ter Sw. in de praktijk onmogelijk maken. Indien de federale actoren deze zienswijze niet kunnen volgen, verhindert dat het casusoverleg niet. Dat leidt er enkel toe dat zij geen terugkoppeling zullen kunnen doen – en dus de rechtstreeks betrokken personen zullen moeten laten deelnemen aan het casusoverleg – en geen infodeling met het cliëntensysteem of in het kader van een rapportering zullen kunnen doen.
- De Raad van State is van oordeel dat er onvoldoende rechtsgrond bestaat voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het casusoverleg in hoofde van de federale actoren die deelnemen aan het casusoverleg. De federale overheid is momenteel bezig met de opmaak

en het doorlopen van de goedkeuringsprocedure van een federaal wetsontwerp die deze rechtsgrond bevat. Bijgevolg is een samenwerkingsakkoord op dit punt niet vereist.

- De Raad van State merkt op dat in de kaderovereenkomst (inclusief bijlagen) enkel praktische afspraken kunnen worden opgenomen die een concretisering inhouden van de bij het decreet vastgestelde regels. Dit is effectief het geval, er worden geen bijkomende normatieve regels opgelegd in deze overeenkomst. De kernpartners verbinden zich wel tot deze concrete afspraken, maar het sluiten van deze overeenkomsten is geen verplichting. De actoren kiezen zelf of ze dergelijke overeenkomsten sluiten en kunnen deze ook eenzijdig opzeggen. De overeenkomsten nemen namelijk de vorm aan van een niet-geïnstitutionaliseerde horizontale samenwerking. Het sluiten van een samenwerkingsakkoord is hiervoor dus niet aan de orde.
- De Raad van State benadrukt het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven en het belang van het beroepsgeheim in dat kader. Een uitzondering daarop is mogelijk, maar moet voldoen aan het legaliteitsbeginsel. De in het voorontwerp voorziene gegevensdeling wordt aanvaard door de Raad van State. Wel stelt zij de vraag naar de rol van de coördinator die nagaat of voldaan is aan de voorwaarden om een traject te starten en bepaalt zij dat, gelet op het legaliteitsbeginsel, moet worden bepaald wie in aanmerking komt om de rol van coördinator op te nemen, hoe deze wordt aangeduid en op basis van welke criteria deelnemers worden uitgenodigd.

Deze redenering is opmerkelijk, aangezien de coördinator er net over waakt dat niet elk dossier besproken zal worden op een casusoverleg. De rol van de coördinator versterkt dus de toepassing van het recht op eerbiediging van het privéleven en verhindert dat elk dossier zomaar op een casusoverleg zou worden besproken. Verder wordt op volgende wijze tegemoetgekomen aan de Raad van State:

- o De coördinator wordt tewerkgesteld door het Agentschap Justitie en Handhaving of door het lokaal bestuur dat de coördinatie van het Veilig Huis opneemt conform artikel 3, laatste lid. De functiebeschrijving bevat de nodige garanties dat de coördinator de noodzakelijke eigenschappen inzake verantwoordelijkheid, discretie en integriteit heeft. Dit wordt toegevoegd in artikel 3, laatste lid.
 - o Hoe de coördinator wordt aangeduid, wordt niet opgenomen in het decreet, aangezien dat verloopt volgens vaste selectieprocedures binnen de Vlaamse Overheid of binnen het lokaal bestuur. Deze selecties worden doorgevoerd door HR-medewerkers met de nodige expertise om de kandidaat te selecteren die hogervermelde eigenschappen bevat.
 - o In artikel 12 worden de criteria vermeld op basis waarvan de coördinator de actoren uitnodigt.
- De Raad van State merkt op dat de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht, vermeld in artikel 13, §2, van het ontwerpdecreet (gewijzigd naar artikel 14, §2), te ruim omschreven zijn en daardoor in hun huidige vorm niet voldoen aan het legaliteitsbeginsel. Daarom wordt artikel 14 aangevuld met concrete criteria en doestellingen op basis waarvan het doorbreken van de geheimhoudingsplicht verantwoord kan worden. Op die manier wordt de toepassing van het legaliteitsbeginsel gewaarborgd.
 - De Raad van State adviseert om in artikel 2, 6°, toe te voegen dat de coördinator een medewerker is van het Agentschap Justitie en Handhaving of een lokaal bestuur. Dit werd om tekstuele redenen toegevoegd in artikel 3, laatste lid.
 - Op advies van de Raad van State wordt in de memorie van toelichting verduidelijkt hoe het Veilig Huis zal voorzien in en faciliteren van een aanvullend aanbod inzake intrafamiliaal geweld, aangezien het Veilig Huis een netwerkorganisatie is.

- In artikel 4, derde lid, wordt op advies van de Raad van State een verduidelijking toegevoegd omtrent de delegatie aan de Vlaamse Regering voor het bepalen van bijkomende opdrachten van de Veilige Huizen.
- De Raad van State adviseert om de verhouding te verduidelijken tussen de bepaling uit artikel 5, tweede lid, omtrent de betrokkenheid van de gemandateerde voorzieningen en hoofdstuk 8 van het decreet 12 juli 2013 dat zelf een regeling bevat waarbij gemandateerde voorzieningen verontrustende situaties onderzoeken en opvolgen. Dit is toegevoegd in de artikelsgewijze bespreking bij artikel 5.
- Op advies van de Raad van State wordt in de memorie van toelichting toegelicht welke organisaties beoogd worden in artikel 7, eerste lid.
- In artikel 8, eerste lid, wordt op advies van de Raad van State verduidelijkt welke beleidsadviezen en rapportering voorgelegd en besproken wordt op de intersectorale stuurgroep.
- Op advies van de Raad van State wordt in de memorie van toelichting ter illustratie verduidelijkt welke organisaties beoogd worden met de open categorieën, vermeld in artikel 20°, 21° en 23°.
- In artikel 13 worden enkele tekstuele aanpassingen doorgevoerd.
- De Raad van State geeft aan dat er moet over worden gewaakt dat de vereisten van de richtlijn strafgegevens moet worden nageleefd. De verwerkingen zoals beschreven in het decreet en zoals in concreto uitgevoerd in de dossieromgeving zijn effectief in overeenstemming met deze richtlijn en de AVG.
- De Raad van State beschouwt de categorieën van persoonsgegevens ‘gedragsgegevens’ en ‘andere gegevens die noodzakelijk zijn om de doelstelling van het Veilig Huis te realiseren’ te ruim. Deze categorieën worden geschrapt.
- De toepasselijke rechtvaardigingsgronden uit de AVG worden op advies van de Raad van State geschrapt uit artikel 15, §2.
- Op advies van de Raad van State wordt (het oorspronkelijke) artikel 15 verplaatst naar hoofdstuk 2.
- De Raad van State adviseert om de monitoring, vermeld in artikel 17, te verduidelijken. Dit wordt in de artikelsgewijze bespreking toegevoegd.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

Dit ontwerp van decreet vloeit voort uit:

- het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, punt 3.2.6 van het luik Justitie, 'Coördinatie van het Strafrechtelijk en Veiligheidsbeleid binnen de Vlaamse bevoegdheden (p. 98): *"De Vlaamse minister bevoegd voor Justitie en Handhaving neemt verder het voortouw in de uitbouw van de ketenaanpak intrafamiliaal geweld en de ontwikkeling van Family Justice Centers als netwerkorganisatie. We erkennen hierin uitdrukkelijk de rol die lokale overheden opnemen."*
- de beleidsnota 2019-2024 'Justitie en Handhaving', punt 5.3.4.1 OD 1. Versterking van de samenwerking van de justitiehuizen en het VCET met justitie, politie, hulpverlening en lokale besturen (p. 25): *"Ook neem ik verder het voortouw in de verdere uitrol van de ketenaanpak intrafamiliaal geweld en kindermishandeling en de ontwikkeling van Family Justice Centers als netwerkorganisatie en expertisecentrum. Ik erken hierin uitdrukkelijk de rol die lokale overheden opnemen. Ik onderzoek hoe de verschillende samenwerkingen nog versterkt kunnen worden. Bovendien kan ketenaanpak in verschillende andere thematieken zoals de aanpak van tienerpooiers, eengerelateerd geweld en stalking (en dus ook het aan de 112-app gekoppelde stalkingalarm) een meerwaarde bieden. Daarom zal ik onderzoeken in welke mate deze thematieken mee kunnen genomen worden in de werking van de ketenaanpak intrafamiliaal geweld en kindermishandeling en de Family Justice Centers."*
- de beleidsnota 2019-2024 'Welzijn, volksgezondheid en gezin', OD 1.4.1, p. 67: *"We gaan een samenwerkingsverband met de minister van Justitie en Handhaving aan om de lokale besturen en betrokken jeugdhulppartners te ondersteunen in de verdere uitbouw van de ketenaanpak intrafamiliaal geweld en de ontwikkeling van Family Justice Centers als netwerkorganisatie. We evalueren bestaande initiatieven ter zake en bouwen hierop verder."*

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Intrafamiliaal geweld (IFG) vormt één van de grootste uitdagingen in onze samenleving. Om welke specifieke vorm het ook gaat, het is een ernstig, hardnekkig en sterk onder-gerapporteerd probleem dat heel wat dodelijke en andere slachtoffers maakt. Het geweld komt voor in alle maatschappelijke milieus en binnen alle culturen, en speelt zich af binnen diverse vormen van relaties, gezinnen en families. Daarnaast kent het in veel gevallen een complexe en gevaarlijke dynamiek, met een herhalend en escalerend karakter en een veelheid aan problemen die de voedingsbodem kunnen vormen. Het geweld is vaak verweven met allerlei problemen en risico's, en vindt plaats in een context waarin mensen afhankelijk zijn van elkaar en waarin de verhoudingen van dag tot dag kunnen wisselen. De rechtstreeks betrokkenen van het geweld blijven – anders dan bij andere geweldsvormen – dus vaak ook deel uitmaken van elkaars leefomgeving. Daardoor is het meestal niet het eerste, maar ook niet het laatste feit. Jammer genoeg blijft het geweld vaak jarenlang in stand. De psychische, fysieke en maatschappelijke kost van intrafamiliaal geweld is dan ook enorm.

De ongeveer 25.000 processen-verbaal die de politie jaarlijks opstelt in Vlaanderen, zijn maar het topje van de ijsberg, want slechts in een fractie van de gevallen volgt er een aangifte. Meestal speelt er een combinatie van factoren om het geweld niet te melden bij politie of andere diensten, blijkt onder meer uit onderzoek van de UCLL (VERDONCK et al., 2022): schaamte, allerlei vormen van afhankelijkheid of gewoon niet weten waar hulp te zoeken. Maar de belangrijkste reden is angst: voor de pleger, voor het politionele en justitiële systeem, voor de gevolgen van het zoeken van hulp of voor de reacties van anderen. Zo kan het geweld jarenlang in stand blijven. Achter onze Vlaamse voordeuren gaat dan ook veel verborgen leed schuil.

Het is cruciaal om werk te maken van een nog sterkere aanpak om intrafamiliaal geweld duurzaam te stoppen, de schade te beperken, aan herstel te werken en de overdracht van generatie op generatie te doorbreken. Echter, eenvoudige oplossingen hiertoe zijn er meestal niet. Er is een volhardende,

integrale aanpak nodig om gezinnen uit de vicieuze cirkel van geweld te halen. Een effectieve aanpak die vraagt om intersectorale samenwerking waardoor de expertise, middelen en mogelijkheden van afzonderlijke individuele diensten, beleidsdomeinen en beleidsniveaus overstegen worden. Het komt erop neer dat je samen doet wat er nodig is voor het hele gezin, maatwerk levert, zo kort als mogelijk en zo lang als nodig. De meerwaarde is in de eerste plaats niet efficiëntie – al streven we die wel na – maar effectiviteit. Het gaat niet om meer of beter van hetzelfde, maar om een wezenlijk andere oplossing.

Ongeveer een decennium geleden is de ketenaanpak intrafamiliaal geweld in Vlaanderen van start gegaan met proeftuinen in de provincies Antwerpen en Limburg. De ketenaanpak staat voor een totaalbenadering waarbij partners – politie, parket, justitiehuis, centrum algemeen welzijnswerk (CAW), openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW), Opgroeien, Vertrouwenscentrum Kindermishandeling, centrum geestelijke gezondheidszorg (CGG), ... – need-to-know-informatie delen, gezamenlijk risico's inschatten, expertise bundelen, een plan van aanpak maken, interventies grondig op elkaar afstemmen en voor de nodige regie en opvolging zorgen. Een casusregisseur neemt de coördinatie op, stemt af met de betrokken diensten en cliënten, en waakt over de uitvoering van het plan van aanpak. Een ketenaanpak zorgt dus voor overzicht en vermijdt dat diensten naast elkaar werken. Het kan gaan om trajecten van enkele maanden tot meerdere jaren. En ook al gaat het nooit om eenvoudige, makkelijk op te lossen situaties, toch boeken we met deze gezamenlijke aanpak successen in gezinnen waar iedereen, inclusief zichzelf, het al had opgegeven.

De Vlaamse Overheid heeft in 2017 de doelstelling geformuleerd om in heel Vlaanderen een ketenaanpak te realiseren voor de meest complexe situaties van intrafamiliaal geweld. Elke Vlaamse provincie kent intussen één of meerdere ketenaanpakken intrafamiliaal geweld. Binnen de provincie Antwerpen zijn er drie: CO3 Antwerpen (2012), Korte Keten Mechelen (2013) en Ketenaanpak Turnhout (2015). De Limburgse intrafamiliaal geweld keten (LINK) is in 2013 van start gegaan. Vlaams-Brabant kent twee ketenaanpakken, in Leuven (2016) en Halle-Vilvoorde (2018), en ook Oost- en West-Vlaanderen zijn in respectievelijk 2017 en 2018 opgestart. Sinds 2021 dekt de ketenaanpak heel Vlaanderen, vertaald naar de regionale realiteit en mogelijkheden.

In de regio's Antwerpen, Limburg, Mechelen en Kempen werd die ketenaanpak in de ruimere werking van een Family Justice Center (FJC) opgenomen. Een FJC bestaat uit een multidisciplinair team van professionals, met 'liaisons' van de verschillende kernpartners, dat structureel en permanent samenwerkt, onder één dak, om gecoördineerde diensten te bieden aan slachtoffers van intrafamiliaal geweld en hun gezinnen. De vier Vlaamse FJC's hebben de ketenaanpak als grootste gemene deler, maar beschikken daarnaast elk over een bijkomende werking die afgestemd is op de regionale context en mogelijkheden, en onder meer bestaat uit lotgenotengroepen, het geven van weerbaarheidstrainingen, een kindwerking, ... De werking vertrekt vanuit de noden van de slachtoffers en hun gezinnen, zorgt voor afstemming en faciliteert de toegang tot de nodige hulp.

Gezien de goede resultaten uit de bestaande FJC's, werd de roep vanuit het werkveld steeds groter om ook dergelijke werkingen in de rest van Vlaanderen te hebben. Om uniformiteit te kunnen garanderen in het basisaanbod van de FJC's werd er in opdracht van Zuhail Demir, de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, in 2021-2022 een grootschalig onderzoek uitgevoerd naar intersectorale, multidisciplinaire IFG-centra. Tijdens dit onderzoek werd er samen met alle relevante stakeholders, zoals hulpverlening, lokale besturen, politie en parket, aan een model voor Vlaamse IFG-centra gebouwd, onder meer geïnspireerd door de opgedane ervaringen binnen de ketenaanpak en FJC-praktijk. Het fundament van deze IFG-centra, nadien herbenoemd tot 'Veilige Huizen', is een duurzame, integrale en intersectorale aanpak van intrafamiliaal geweld. Een aanpak die vraagt om draagvlak, eigenaarschap en inzet vanuit alle betrokken partners. Het Veilig Huis is dan ook een samenwerkingsverband, een regionale netwerkorganisatie die zo'n gezamenlijke aanpak stimuleert, coördineert en ondersteunt.

Om dat waar te maken, bundelt en verbindt een Veilig Huis de ervaring, expertise en interventies van verschillende organisaties en diensten rond IFG. Het is daarbij niet de bedoeling om bestaande werkingen te vervangen, maar om een én-én-verhaal te schrijven dat versterkend, verbindend en

verbredend werkt ten opzichte van het bestaande reguliere aanbod. Die aanpak, zo veel mogelijk onder één dak, creëert een extra niveau van vertrouwen tussen de partners en integraliteit en afstemming van aanbod. Door de handen in elkaar te slaan, wordt er dus verder gebouwd aan een gezamenlijke aanpak die zorgt voor veiligheid en hulpverlenend maatwerk voor alle betrokkenen. Integraal en intersectoraal samenwerken rond intrafamiliaal geweld is de enige optie voor de toekomst en de sleutel tot succes. Dit zal dan ook de fundamentele basis vormen voor de werking van de Veilige Huizen en de rode draad zijn doorheen de werking ervan.

Impactanalyse

Impact op kinderen en jongeren - JoKER

Het ontwerp van decreet heeft als algemene doelstelling om een duurzame, gecoördineerde en doeltreffende aanpak van intrafamiliaal geweld te bewerkstelligen aan de hand van de oprichting van Veilige Huizen. De cliëntsystemen die opgevolgd worden door een Veilig Huis, bestaan vaak deels uit kinderen en jongeren. De Veilige Huizen hebben ten aanzien van deze kinderen en jongeren als doelstelling om het geweld binnen hun gezin duurzaam te stoppen, de schade te beperken, aan herstel te werken en de overdracht van generatie op generatie te doorbreken. Met dit ontwerp van decreet wordt beoogd om kinderen en jongeren te beschermen en hen opnieuw een veilige omgeving te kunnen bieden. Het kan hierbij gaan om ongeboren baby's, baby's, peuters, kleuters, kinderen, tieners en zelfs meerderjarige jongeren die de gevolgen van intrafamiliaal geweld ervaren binnen hun gezin.

De toepassing van het ontwerp van decreet en de oprichting van de Veilige Huizen hebben een positieve impact op de kinderrechten. Dit ontwerp van decreet vertrekt vanuit verschillende kinderrechten en basisbeginselen, vermeld in het kinderrechtenverdrag: het belang van het kind, het recht op leven, overleven en ontwikkeling van het kind, het recht om beschermd te worden tegen mishandeling en verwaarlozing en tegen inbreuk op de integriteit. Intrafamiliaal geweld kan immers op korte én lange termijn zware gevolgen hebben voor kinderen en jongeren, en dit op het gebied van hechting, fysieke, sociale, cognitieve en emotionele ontwikkeling, etc.. Ongeacht of dat ze zelf rechtstreeks betrokken zijn bij geweldsincidenten of blootgesteld worden aan het geweld, de impact is even ernstig (Adriaenssens, 2007). Chronische stress verandert de waarneming, het lichaam en de vorming van netwerken in de hersenen van een jong kind structureel. Het baanbrekende onderzoek van Vincent Felitti, de zogeheten ACE-studie - ACE staat voor Adverse Childhood Experiences - toont overduidelijk het verband tussen traumatische jeugdervaringen en de grotere kans op risicogedrag en chronische ziekten op latere leeftijd. Ook het aspect van intergenerationele overdracht is overvloedig aangetoond (Felitti et al., 1998). Dit ontwerp van decreet en de aanpak van intrafamiliaal geweld vertrekt dus vanuit het belang van het kind en streeft een versterking van de hogervermelde kinderrechten na.

Doordat cliëntsystemen, waaronder kinderen en jongeren, worden opgevolgd door een Veilig Huis, kunnen persoonsgegevens van deze kinderen en jongeren gedeeld worden op een casuoverleg binnen een Veilig Huis. De vraag rijst of de impact op het recht op privacy niet te zwaar is, ermee rekening houdende dat het kinderen en jongeren betreft.

Deze impact valt te verantwoorden omwille van bovenstaande argumenten met betrekking tot de gevolgen van intrafamiliaal geweld voor kinderen en jongeren. Aangezien het casuoverleg binnen een Veilig Huis georganiseerd wordt om de fysieke en psychische integriteit van betrokkenen te beschermen, zal de uitwisseling van persoonsgegevens zelfs een positieve impact hebben op het kind of de jongere. De positieve impact weegt ontegensprekelijk zwaarder door dan de negatieve impact op het recht op privacy.

Bovendien moet worden benadrukt dat minder ingrijpende opties onverminderd blijven bestaan. Wanneer het moeilijk gaat met een kind of jongere, zal er allereerst verwezen worden naar de reguliere jeugdhulpverlening. Wanneer men verontrust is over een kind of jongeren, blijven de gangbare paden van anoniem consult tot en met een aanmelding bij een gemandateerde voorziening

van kracht. Wanneer er goedlopende trajecten zijn binnen, al dan niet vrijwillige, jeugdhulpverlening, kunnen deze onverwijld verder blijven lopen. Overleg tussen (jeugd)welzijnspartners is en blijft mogelijk. Casusoverleg binnen een Veilig Huis komt niet in de plaats van deze en andere bestaande mogelijkheden en praktijken waarbij samenwerking nagestreefd wordt. Het inschakelen van casusoverleg gebeurt slechts in ernstige en complexe dossiers, op basis van een voorafgaande risico-inschatting. Enkel dossiers die voldoen aan de decretaal bepaalde criteria, doorlopen het intersectorale traject binnen een Veilig Huis. In die dossiers wordt het als noodzakelijk beschouwd om met partners intensiever informatie te delen.

Zonder dit ontwerp van decreet zouden er geen Veilige Huizen over heel Vlaanderen worden opgericht en zou de aanpak van intrafamiliaal geweld beperkter zijn. Er zou geen structurele en doorgedreven multidisciplinaire samenwerking mogelijk zijn. Ouders zouden niet begeleid worden door een Veilig Huis en het intrafamiliaal geweld zou in veel gevallen blijven voortduren. De kinderen en jongeren zouden de effecten van de aanpak van IFG niet ervaren en zouden meer traumatische gebeurtenissen ervaren. Een groter aantal kinderen en jongeren zou terecht komen in de reguliere jeugdhulpverlening, waarbij de gevolgen van IFG, maar niet het IFG zelf, zou worden aangepakt. De intergenerationele overdracht zou niet in dezelfde mate worden beperkt als bij de aanpak via een Veilig Huis. Deze nulloptie zou dus overduidelijk een negatievere impact hebben op kinderen en jongeren.

Het uitbouwen van Veilige Huizen is een en-en-verhaal, ter bescherming van de kinderen en jongeren in onze maatschappij. Andere pistes, zoals sterker inzetten op de reguliere hulpverlening, het toepassen van de kindreflex, etc., gebeuren ook.

Voor de opmaak van dit decreet en voor de vormgeving van de Veilige Huizen werd het kindperspectief in scope gebracht in het kader van het onderzoek naar een model van een Vlaams intersectoraal, multidisciplinair en rechtstreeks toegankelijk Veilig Huis. Om het kindperspectief in het onderzoek voldoende kracht bij te zetten werden recente onderzoeksprojecten in Vlaanderen geïnventariseerd en bevindingen uit andere lopende onderzoeksprojecten rond de stem van kinderen en jongeren meegenomen. Zeven professionals (CLB, Kindreflex, VECK, CKG, Keki, CAW, vzw Awel) werden bevraagd via online-interviews over hun ervaringen inzake het aanbod voor kinderen. Daarnaast werd getracht via stakeholders (FJC's, ketenaanpak, VK) de noden van kinderen en jongeren, en ouders in een IFG hulpverleningstraject te achterhalen. Op die wijze werden enkele kinderen en ouders rechtstreeks bevraagd.

Het ontwerp van decreet voorziet in een rapportage vanuit de Veilige Huizen naar het Agentschap Justitie en Handhaving. Het Agentschap rapporteert vervolgens aan de volledige Vlaamse Regering en in het bijzonder aan de minister bevoegd voor Welzijn. Op basis daarvan wordt de werking van de Veilige Huizen geëvalueerd en bijgestuurd. Bij de evaluatie van het decreet zullen ook kinderen en jongeren worden bevraagd. Bovendien voorziet het ontwerp van decreet in de mogelijkheid voor de Veilige Huizen om beleidsadviezen te verstrekken aan het agentschap. De Veilige Huizen en de aanpak van IFG zijn dus een evolutief gegeven, waarbij de noden van de kinderen en jongeren en de cliëntsystemen in het algemeen voorop worden geplaatst.

Impact op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel

De mogelijkheid tot het uitwisselen van persoonsgegevens op een casusoverleg binnen een Veilig Huis kan beschouwd worden als een maatregel die een impact heeft op het recht op privéleven. Deze maatregel streeft echter een legitiem doel na, met name de bescherming van de fysieke en psychische integriteit van de betrokken personen, en meer bepaald de aanpak van intrafamiliaal geweld. Deze doelstelling wordt uitvoering besproken in de algemene toelichting.

Uit ervaringen met multidisciplinaire samenwerking in het kader van de reeds bestaande Family Justice Centers en de ketenaanpak intrafamiliaal geweld, blijkt dat de maatregel ook geschikt is om dat doel te bereiken (Roevens & Aertsen, 2013). Zoals reeds aangehaald in de algemene toelichting, zijn organisaties, door het bundelen van krachten van de verschillende organisaties, parket, justitie

en lokale besturen, niet meer gelimiteerd door hun eigen werkwijze en expertise, maar kunnen er meer en efficiënter resultaten bereikt worden dan wanneer er afzonderlijk, los van mekaar, zou gehandeld worden (Scholten, 2019).

De nadelen staan duidelijk in verhouding tot het nagestreefde doel. Doordat een geheimhoudingsplicht geldt met betrekking tot de uitgewisselde informatie, wordt de vertrouwelijkheid van de gedeelde persoonsgegevens gewaarborgd. De reikwijdte van de geheimhoudingsplicht wordt verder toegelicht in de artikelsgewijze bespreking.

Doordat de krachten van verschillende partners gebundeld worden door middel van een meer doorgedreven vorm van samenwerking die toelaat om in te spelen op de specifieke noden en behoeften van de betrokken personen, is een ruimere gegevensuitwisseling noodzakelijk. Deze gegevensuitwisseling wordt uitdrukkelijk geregeld in het ontwerp van decreet. Aangezien het ontwerp van decreet een mogelijke impact heeft op het recht op privéleven, en meer bepaald op de privacy van de justitiabelen, zal het ontwerp van decreet aan de Vlaamse Toezichtcommissie voor verwerking van persoonsgegevens en de Gegevensbeschermingsautoriteit ter advies worden voorgelegd.

Er is in het ontwerp van decreet geen sprake van een verschillende behandeling van vergelijkbare situaties, of van een gelijke behandeling van wezenlijk verschillende situaties. Er is bijgevolg geen schending van het gelijkheidsbeginsel.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor de artikelsgewijze toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Er zal een nieuw dossierbeheerssysteem voor de Veilige Huizen worden ontwikkeld. De middelen hiervoor zijn reeds voorzien binnen de begroting. Ook de middelen voor het personeel zijn voorzien binnen het beschikbare personeelsbudget.

Bij de opmaak van de begroting 2024 heeft de minister van Welzijn een budget van 3,75 miljoen euro voorzien om de partners vanuit welzijn te ondersteunen om de rol die zij spelen m.b.t. de begeleiding bij intrafamiliaal geweld en kindermisbruik in precaire situaties te versterken.

Bijgevolg heeft deze beslissing geen bijkomende budgettaire impact voor de Vlaamse overheid.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 6 april 2023 .

Het begrotingsakkoord werd verleend op 5 mei 2023.

B. ESR-TOETS

/

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

De beslissing heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid. Bijkomend personeel voor de Veilige Huizen werd reeds voorzien in PEP 4, dat goedgekeurd is door de Vlaamse Regering op 23 december 2022.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Aan de lokale besturen zal er gevraagd worden om intrafamiliaal geweld als beleidsprioriteit te behandelen en mee trekker te zijn bij de uitbouw van de Veilige Huizen. 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. Dit laatste is complementair aan het aanbod dat de Vlaamse Overheid, Agentschap Justitie en Handhaving voorziet in de Veilige Huizen. Er zal eveneens gevraagd worden om lokale antennes te voorzien, die minimaal bestaan uit gesprekslokalen en bureelruimten, zodat casusregisseurs van daaruit kunnen werken. Mogelijks zijn er ook andere soorten lokalen nodig, maar dit is afhankelijk van het aanbod waarvoor er lokaal gekozen wordt.

4. VERDER TRAJECT

Na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering zal de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het ontwerp van decreet indienen bij het Vlaams Parlement.

Gelet op de nauwe verwevenheid tussen de beleidsdomeinen justitie en welzijn inzake intrafamiliaal geweld waken de ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de minister van Justitie en Handhaving erover dat de afspraken die worden gemaakt bij de verdere operationalisering van de Veilige Huizen, ook in relatie tot het uitbouwen van het hulpverleningsaanbod conform het protocol betreffende de samenwerking inzake het jeugddelinquentierecht en protocol betreffende afspraken inzake gedeelde beleidsthema's voor justitie en handhaving en welzijn dat op 2 oktober 2020 aan de Vlaamse Regering zijn meegedeeld, worden uitgevoerd.

Gezien de betrokkenheid van meerdere ministers en administraties en de nood aan onderlinge afstemming, wordt minstens jaarlijks een overleg tussen betrokken ministers en administraties georganiseerd, met het oog op afstemming rond het gevoerde beleid rond intrafamiliaal geweld van het voorbije jaar en nieuwe beleidsinitiatieven rond intrafamiliaal geweld voor het komende jaar.

Daarnaast zullen er ook intersectorale stuurgroepen op regionaal niveau worden opgericht, met name op het niveau van elk Veilig Huis. Deze stuurgroepen bestaan uit de strategisch coördinator(en) van de Veilige Huizen (voorzitter) en de verantwoordelijken van de verschillende partners. Het is mogelijk dat meerdere partners samen één of meerdere verantwoordelijken aanduiden om hun stem te vertegenwoordigen op de stuurgroep (denk aan lokale politie of lokale besturen). Deze stuurgroepen staan in voor de strategische en beleidsmatige werking van het centrum, waarop bijvoorbeeld knelpunten en beleidssignalen vanuit de dagelijkse werking besproken worden. De stuurgroep kan thematische werkgroepen opstarten en komt minstens 3 keer per jaar bijeen.

Bovendien is het de bedoeling om op termijn een samenwerkingsakkoord met de federale overheid na te streven, zodat de afspraken met justitie en politie ook regelgevend verankerd kunnen worden.

Ten slotte zal de impact van het decreet op de partners periodiek gemonitord worden in functie van de noodzakelijke randvoorwaarden en wordt het decreet uiterlijk binnen 3 jaar na de datum van inwerkingtreding geëvalueerd door de Vlaamse Regering.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp tot oprichting en regeling van de Veilige Huizen;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Hilde CREVITS

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

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

- Voorontwerp van decreet;
- Memorie van Toelichting;
- Advies nr. 74.664/16 van de Raad van State van 10 januari 2024.