



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.865/16

van 3 april 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 betreffende het algemeen welzijnswerk’

Op 12 maart 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 betreffende het algemeen welzijnswerk’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 26 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 april 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 ‘betreffende het algemeen welzijnswerk’.

Het ontwerp wijzigt de regels inzake de subsidiëring van de centra voor algemeen welzijnswerk en de centra voor teleonthaal (artikelen 1 en 10 tot 13 van het ontwerp) en past diverse bepalingen van voormeld besluit van 21 juni 2013 aan ter voorbereiding van de fusie van de bestaande centra voor teleonthaal tot één enkel centrum (artikelen 2, 3, 4, 1° tot 3°, en 5 tot 9).

Artikel 4, 4°, van het ontwerp strekt tot omzetting van artikel 24.2 van richtlijn (EU) 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’.¹

De artikelen 2, 3, 5, 6, 7, 1° en 2°, 9, 10, 2°, en 11, 1°, van het ontwerp treden in werking op 1 januari 2025 (artikel 14). De overige artikelen treden in werking op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen vermeld in de aanhef, met uitzondering van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘betreffende de hervorming der instellingen’.

Aangezien het ontwerp geheel kan worden gesteund op uitdrukkelijke rechtsgrondbepalingen, dient geen beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering en moet voormeld artikel 20 uit de aanhef worden weggelaten.

¹ Deze bepaling luidt: “De lidstaten zorgen ervoor dat diensten voor slachtofferhulp die voorzien in de specifieke behoeften van terrorismeslachtoffers, beschikbaar zijn overeenkomstig Richtlijn 2012/29/EU en dat deze diensten onmiddellijk na een terroristische aanslag en zolang dat noodzakelijk is ter beschikking staan van deze slachtoffers. Deze diensten worden verleend naast of als geïntegreerd deel van de algemene diensten voor slachtofferhulp, die een beroep kunnen doen op bestaande instanties die gespecialiseerde ondersteuning verstrekken.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. In de rubriek “Rechtsgronden” moet om de reden, aangehaald in opmerking 3, het eerste streepje worden geschrapt.

4.2. Aangezien artikel 17, § 2, zesde lid, van het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende het algemeen welzijnswerk’ tot op heden ongewijzigd is, moet in het tweede streepje van de rubriek “Rechtsgronden” de woorden “zesde lid, gewijzigd bij het decreet van 25 mei 2012” worden vervangen door de woorden “zesde lid”.

Artikel 1

5.1. Het ontworpen artikel 3, eerste lid, 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 herneemt de inhoud van artikel 3 van het decreet van 3 juni 2022 ‘houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering’.

Gevraagd waarom het noodzakelijk wordt geacht om die inhoud te hernemen, antwoordde de gemachtigde:

“We kiezen ervoor om de verplichting tot toepassing van het decreet van 3 juni 2022 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, voor de CAW te hernemen, specifiek als erkenningsvoorwaarde voor de CAW (door het op te nemen in artikel 3, eerste lid, 6°). Door het op te nemen als erkenningsvoorwaarde, kunnen we het toezicht en de handhaving op de naleving ervan organiseren.”

5.2. Met het antwoord van de gemachtigde kan worden ingestemd, met dien verstande dat het ontworpen artikel, zoals thans geformuleerd, tot verwarring leidt over de precieze draagwijdte van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift. Enkel de inhoud van artikel 3 van het voormelde decreet van 3 juni 2022 wordt namelijk hernomen. Nochtans bepaalt artikel 4 van dat decreet de gevallen waarin de aanstellende organisatie, in afwijking van artikel 3, geen controle moet uitvoeren en een nieuwe medewerker geen uittreksel uit het strafregister moet voorleggen.

Hierover verder bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het is onze bedoeling om de toepassing van het decreet van 3 juni 2022 (rekening houdend met alle bepalingen, waaronder de uitzondering in artikel 4), als erkenningsvoorwaarde op te nemen. Door de herformulering (zie hieronder) is nu duidelijk dat het decreet in zijn volledigheid moet toegepast worden.

Voorgestelde herformulering: ‘6° als organisatie, vermeld in artikel 2 van het decreet van 3 juni 2022 houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van

Strafvordering, te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers, de bepalingen van hetzelfde decreet toepassen.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 4

6.1. Met artikel 4, 4^o, van het ontwerp beogen de stellers van het ontwerp tegemoet te komen aan een ingebrekestelling van België door de Europese Commissie wegens onvolledige omzetting van artikel 24.2 van richtlijn (EU) 2017/541. Die ingebrekestelling werd gevolgd door een met redenen omkleed advies van de Europese Commissie² waarin het volgende wordt opgemerkt:

“De Commissie is van mening dat op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap de vereiste dat diensten voor slachtofferhulp die voorzien in de specifieke behoeften van terrorismeslachtoffers, beschikbaar zijn onmiddellijk na een terroristische aanslag en zolang dat noodzakelijk is, ter beschikking staan van deze slachtoffers, niet door de Belgische wetgeving wordt gegarandeerd.

De Vlaamse autoriteiten hebben in hun mededelingen aan de Commissie aangegeven dat het verlenen van psychosociale hulp en slachtofferhulp van terrorismeslachtoffers wordt gewaarborgd door het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk. Artikel 8 van het decreet bepaalt dat algemeen welzijnswerk voor iedereen, zonder enige discriminatie, toegankelijk is. Artikel 2 van het decreet bepaalt dat algemeen welzijnswerk ter beschikking staat van alle personen van wie de welzijnskansen bedreigd of verminderd worden ten gevolge van gebeurtenissen in de persoonlijke levenssfeer, problemen ten gevolge van gebeurtenissen in een context van criminaliteit of problemen van meervoudige kwetsbaarheid ten gevolge van een proces van sociale uitsluiting. De Vlaamse autoriteiten hebben erkend dat terrorismeslachtoffers niet specifiek in de wetgeving worden genoemd, maar toch zijn opgenomen in de doelgroep van het Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW), die door de Vlaamse regering worden erkend en gefinancierd.

Evenzo hebben de Vlaamse autoriteiten aangegeven dat de definitie van slachtoffers in artikel 2, lid 18, van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand ook terrorismeslachtoffers omvat, ook al worden zij niet specifiek genoemd. Zij hebben aangegeven dat het feit dat de bijstand aan terrorismeslachtoffers is ondergebracht bij de generieke hulpverlening, de gerechtelijke slachtofferhulporganisaties niet belet rekening te houden met de specifieke behoeften en noden van slachtoffers, met inbegrip van de specifieke behoeften van terrorismeslachtoffers.

De Commissie betwist niet dat generieke slachtofferhulpdiensten rekening kunnen houden met de specifieke behoeften van terrorismeslachtoffers, zonder daartoe verplicht te zijn op grond van een specifieke wettelijke bepaling. Het is echter juist omdat er geen wettelijke bepaling is die *vereist* dat onmiddellijk na een terroristische aanslag en zolang dat noodzakelijk is diensten voor slachtofferhulp beschikbaar zijn die voorzien in de specifieke behoeften van terrorismeslachtoffers, dat artikel 24, lid 2, van de richtlijn niet correct is omgezet. Bij gebreke van een dergelijke bepaling zouden terrorismeslachtoffers

² MROA van de Europese Commissie inzake INFR(2021)2179: Non-conformiteit van de Belgische wetgeving met Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding.

geen enkel rechtsmiddel hebben indien generieke slachtofferhulpdiensten geen rekening houden met hun specifieke behoeften of wanneer deze diensten voor slachtofferhulp niet onmiddellijk na een aanslag worden verstrekt of worden stopgezet wanneer zij nog steeds nodig zijn.

Daarom blijft de Commissie van mening dat artikel 24, lid 2, niet correct is omgezet in Belgisch recht.”

6.2. Om meer toelichting gevraagd over de wijze waarop het ontworpen artikel 11, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 tegemoetkomt aan de geuite bezwaren, antwoordde de gemachtigde:

“1) Voor een antwoord op deze vraag verwijzen we ten eerste naar de reactie van het Departement Zorg en het Agentschap Justitie en Handhaving op de MROA van de Europese Commissie dd. 16/11/2023 (zie bijlagen).

Op 28 september 2023 ontving de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie een Met Redenen Omkleed Advies (MROA, art. 258 VWEU) van de Europese Commissie inzake INFR(2021)2179: Non-conformiteit van de Belgische wetgeving met Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding. De Europese Commissie gaf daarin aan van mening te zijn dat er nog steeds problemen zijn met de omzetting van artikel 24, lid 2, van de richtlijn, meer specifiek op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap. De Europese Commissie stelt dat op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap de vereiste dat diensten voor slachtofferhulp die voorzien in de specifieke behoeften van terrorismeslachtoffers, beschikbaar zijn onmiddellijk na een terroristische aanslag en zolang dat noodzakelijk is, ter beschikking staan van deze slachtoffers, niet door de Belgische wetgeving wordt gegarandeerd.

Op 23 oktober 2023 is er een overleg doorgedaan tussen de Vlaamse overheid en de betrokken kabinetten enerzijds en de diensten van de Europese Commissie anderzijds waarin werd afgesproken dat de Vlaamse overheid de nodige wettelijke aanpassingen zal doorvoeren om zich te conformeren aan de bepalingen van de richtlijn.

Op 16 november 2023 bezorgde het Departement Zorg en het Agentschap Justitie en Handhaving een reactie op de MROA van de Europese Commissie.

In deze reactie wordt duidelijk weergegeven wat de argumentatie was die de Vlaamse overheid eerder bezorgde inzake de omzetting van artikel 24, lid 2, van de Richtlijn (EU) 2017/541, wat de reactie daarop was van de Europese Commissie, wat de afspraken zijn die met de Europese Commissie gemaakt werden naar aanleiding van een overleg tussen enerzijds de Vlaamse Overheid en de betrokken kabinetten en anderzijds de diensten van de Europese Commissie en op welke manier deze afspraken werden en zullen worden uitgevoerd. Betreffende de gemaakte afspraken:

1° De Vlaamse Overheid moest tegen ten laatste 28 november 2023 de Europese Commissie informeren over welke wettelijke aanpassingen doorgevoerd zullen worden. De Vlaamse overheid bezorgde daartoe, als bijlagen bij de reactie, de eerder vermelde documenten.

2° In afwachting van de wettelijke aanpassingen, werd reeds op 10 november 2023 – om expliciet uitvoering te geven aan deze richtlijn – een omzendbrief met instructies voor de diensten slachtofferonthaal van de Justitiehuisen en de diensten slachtofferhulp van de Centra Algemeen Welzijnswerk uitgevaardigd.

De Vlaamse Overheid zal iedere twee maanden, te rekenen vanaf 1 december 2023, de diensten van de Europese Commissie informeren over de stand van zaken en het verdere verloop.

De diensten van de Europese Commissie waren tevreden met dit voorstel en plan van aanpak.

Op basis van de hierboven vermelde gemaakte afspraken, voegt artikel 4, 4°, van voorliggend voorontwerp van besluit aan artikel 11 van het besluit betreffende het algemeen welzijnswerk, een paragraaf 2 toe, ter omzetting van artikel 24, tweede lid, van de richtlijn, om tegemoet te komen aan de door de Europese Commissie gevraagde explicitering dat slachtofferhulpdiensten rekening moeten houden met de specifieke behoeften van terrorismeslachtoffers en onmiddellijk en zolang als nodig slachtofferhulp moeten aanbieden. Het voorstel tot aanpassing van de regelgeving, zoals omschreven in de eerdere documenten (nota van het Departement Zorg met betrekking tot de omzetting van Europese richtlijn, de mededeling inzake de omzendbrief en de omzendbrief), werd in dit voorontwerp van besluit wat bijgestuurd, omdat we ervoor opteren om de verwachting om onmiddellijk en zolang als nodig slachtofferhulp aan te bieden, niet enkel te beperken tot terrorismeslachtoffers, maar die te verruimen tot alle doelgroepen van slachtofferhulp van het CAW (inclusief betrokkenen verkeersongevallen of slachtoffers intra familiaal geweld) om geen onderscheid tussen de gebruikers van het hulpaanbod te creëren.

In de nieuw toegevoegde paragraaf 2 wordt bepaald dat de hulp- en dienstverlening aan slachtoffers en hun na- of naastbestaanden onmiddellijk moet worden verleend of aansluitend op het aanbod van andere organisaties en overheden, en moet worden verleend zolang het slachtoffer of de na- of naastbestaande dit nodig acht. Hierbij moet er specifieke aandacht zijn voor slachtoffers van terroristische misdrijven.

In het huidige artikel 11 voorziet het tweede lid in een uitzonderingsmogelijkheid, waardoor de minister op gemotiveerde wijze afwijkingen kan toestaan. Om te verzekeren dat er niet kan worden afgeweken van de verplichting ter omzetting van de richtlijn, wordt in dit ontwerp van besluit het tweede lid aangepast, zodat de afwijkingsmogelijkheid enkel betrekking heeft op de bepalingen van de eerste paragraaf.

2) We geven u graag nog bijkomende toelichting betreffende de slachtofferhulp die door de CAW geboden wordt aan (terrorisme)slachtoffers (die u ook terug kan vinden in de documenten van het inbreukdossier en de nota aan de Vlaamse Regering betreffende het voorliggend ontwerp van besluit):

Het algemeen welzijnswerk is maar één van de actoren bevoegd voor slachtofferzorg in België. Naast slachtofferhulp van de CAW is ook slachtofferbejegening (politie) en slachtofferonthaal (justitiehuisen die vallen onder de bevoegdheid van Agentschap Justitie en Handhaving) gevat.

Terrorismeslachtoffers waren in de huidige stand van de regelgeving betreffende het algemeen welzijnswerk niet expliciet genoemd, maar toch reeds begrepen in de doelgroep van de Centra Algemeen Welzijnswerk, die door de Vlaamse regering worden erkend en gefinancierd.

Voor slachtofferhulp van de CAW zijn volgende bepalingen in het BVR Algemeen Welzijnswerk belangrijk:

Artikel 7, §1, omschrijft het onthaalaanbod. In §2 worden slachtoffers en hun directe sociale omgeving als bijzondere groep gedefinieerd waarvoor het aanbod specifiek moet uitgebouwd worden;

Artikel 11 omschrijft de verschillende sectorale doelstellingen van de CAW. Voor terrorismeslachtoffers zijn onder meer de sectorale doelstellingen 8° (laagdrenpelig onthaalaanbod voor alle slachtoffers van geweld, misdrijven, rampen, evenals voor hun na- en naastbestaanden, en dit via een proactieve benadering) en 13° (psychosociale begeleiding aan slachtoffers van een misdrijf en hun na- of naastbestaanden);

Artikel 12, 2° omschrijft slachtofferschap als een van de factoren die leiden tot verhoogde kwetsbaarheid;

Artikel 13 t/m 15 formuleren een aantal voorwaarden rond de hulp- en dienstverlening die het CAW organiseert.

Het hulpaanbod van de CAW dient aan een aantal voorwaarden te voldoen. Zo moet het onthaal van de CAW (waaronder het onthaalaanbod voor slachtoffers) onder meer bekend (duidelijk herkenbaar en zichtbaar), bereikbaar (fysiek, telefonisch en online), beschikbaar (gemakkelijk en onmiddellijk beschikbaar), bruikbaar (aansluiten of de behoeften), begrijpbaar en betrouwbaar te zijn (BVR, art. 14, tweede lid). Specifiek voor slachtoffers wordt verwacht dat dit hulpaanbod proactief gebracht wordt. Zo werken de CAW bv. met een doorverwijsstrookje dat de politie aan het CAW kan bezorgen, waarna een hulpverlener binnen de drie dagen contact opneemt. Elk CAW heeft ook een begeleidingsaanbod naar slachtoffers met specifieke acties die focussen op de psychosociale en juridische aspecten van slachtofferschap. Het begeleidingsaanbod bestaat uit begeleiding omtrent het verwerkingsproces, de juridische gevolgen en de praktische gevolgen van het slachtofferschap. De begeleiding heeft steeds aandacht voor de wisselwerking van deze drie aspecten.

In de praktijk wordt deze opdrachten opgenomen naar slachtoffers van misdrijven en zijn dus ook slachtoffers van terroristische misdrijven gevat. De CAW werken onderling en met de betrokken diensten (waaronder slachtofferbejegening van de politie en slachtofferonthaal van de justitiehuisen) samen om het aanbod slachtofferhulp te realiseren in het geval van terreuraanslagen, zoals onder meer na de aanslagen in Zaventem en Maalbeek. Daarnaast is één CAW (CAW Brussel) belast met een specifieke opdracht om de psychosociale nazorg voor slachtoffers van collectieve noodsituaties en terreuraanslagen aan te sturen en coördineren (opdracht buiten programmatie voor de uniforme aansturing en coördinatie van de hulpverlening aan een specifieke doelgroep overeenkomstig artikel 28, § 2, eerste lid, 2° van het Besluit van de Vlaamse Regering).

Bij een terroristisch misdrijf treden hulpdiensten op de plaats van de feiten en in de onmiddellijke nabijheid in actie. Deze hulpdiensten staan mee in voor de eerste opvang en ondersteuning van de slachtoffers, hun naasten en nabestaanden. Zo zal de politie via hun aanbod politionele slachtofferbejegening bijstand verlenen bestaande uit het onthaal en de eerste opvang van het slachtoffer, het verstrekken van basisinformatie aan het slachtoffer en het, indien nodig, doorverwijzen naar de gespecialiseerde diensten. Ook het Rode Kruis kan hierbij worden ingeschakeld. De dienst Dringende Sociale Interventie van het Rode Kruis voorziet dan psychosociale ondersteuning aan iedereen die baat heeft aan extra bijstand, biedt informatie en kan ook zorgen voor de installatie van een onthaalcentrum waar slachtoffers kunnen opgevangen worden.

Deze actoren bieden deze opvang en ondersteuning onmiddellijk na de feiten en kort erna. Indien slachtoffers dit wensen kunnen zij voor verdere ondersteuning worden doorverwezen naar slachtofferhulp van de CAW. Die hulp- en dienstverlening van de CAW moet aansluiten op het aanbod van deze andere organisaties en overheden, aangezien slachtofferhulp van de CAW onmiddellijk volgt op de opdrachten die door de acute actoren (slachtofferbejegening van politie, Rode Kruis, ...) wordt geboden. Slachtoffers kunnen ook altijd zelf contact opnemen met slachtofferhulp van de CAW. Dit kan meteen na de

feiten maar ook pas weken of maanden later wanneer het slachtoffer, de naaste of nabestaande hier zelf nood aan heeft. De hulp- en dienstverlening voor slachtoffers moet ook worden verleend zolang het slachtoffer of de na- of naastbestaande dit nodig acht.

Met de vooropgestelde aanpassing van de regelgeving wordt de aandacht voor slachtoffers van terroristische misdrijven en het werken op maat en zolang de gebruiker er nood aan heeft geëxpliciteerd.”

6.3. Uit het wetgevingsdossier blijkt dat de tekst van het ontworpen artikel 11, § 2, tweede lid, van het besluit van 21 juni 2013 met een schrijven van 16 november 2023 aan de Europese Commissie werd overgemaakt.

6.4. De afdeling Wetgeving stelt vast dat het ontworpen artikel 11, § 2, tweede lid, van het voormelde besluit de indruk wekt dat aan slachtoffers van terrorismemisdrijven méér aandacht moet worden geschonken dan aan slachtoffers van andere misdrijven, veeleer dan te expliciteren dat slachtoffers van terrorismemisdrijven specifieke behoeften hebben waarmee rekening moet worden gehouden.

Teneinde de bedoeling van de stellers van het ontwerp beter tot uitdrukking te brengen en de tekst van het ontworpen artikel 11, § 2, tweede lid, van het besluit van 21 juni 2013 beter af te stemmen op artikel 24.2 van richtlijn (EU) 2017/541, moet worden overwogen om de zinsnede “met specifieke aandacht voor slachtoffers van misdrijven” te vervangen door de zinsnede “met aandacht voor de specifieke behoeften van slachtoffers van misdrijven”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC