

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.332/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 8 oktober 2001 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de integrale jeugdhulp", heeft op 22 januari 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet voorziet in de invoering, bij wijze van experiment, van de zogenaamde integrale jeugdhulp.

De integrale jeugdhulp is bedoeld om aan minderjarigen en hun leefomgeving een "continuüm van hulp" aan te bieden, "gaande van informatieverstrekking en adviesverlening tot residentiële hulpverlening" (artikel 4). Die hulp bestrijkt minstens de bestaande sectoren van jeugdhulp, zoals die zijn geregeld bij zes met name genoemde decreten : de hulp geboden door Kind en Gezin, de bijzondere jeugdbijstand, de sociale integratie van personen met een handicap, het algemeen welzijnswerk, de geestelijke gezondheidszorg en de leerlingenbegeleiding (artikel 5).

De integrale jeugdhulp neemt de vorm aan van modules, op basis van de hulp die het voorwerp uitmaakt van de voornoemde zes sectoren, waarbij evenwel in verbindingen tussen die sectoren voorzien wordt. Dit hulpaanbod kan rechtstreeks of onrechtstreeks toegankelijk zijn : in het eerste geval kunnen minderjarigen en hun leefomgeving zich rechtstreeks tot de hulpverlening richten; in het tweede geval is toegang enkel mogelijk na indicatiestelling en via een zogenaamde toegangspoort : een orgaan dat de verbinding vormt tussen de indicatie van hulp en het beschikbare hulpaanbod (artikel 6).

Het experiment heeft betrekking op drie pilootregio's : de gerechtelijke arrondissementen Antwerpen, Gent en Tongeren-Hasselt (artikel 3). Het experiment heeft een beperkte duur : van 1 januari 2002 tot 31 december 2003 (artikel 8).

De invoering en de uitwerking van het experiment worden opgedragen aan de Vlaamse regering. Deze kan, indien dit noodzakelijk is, bij besluit afwijken van de decretale bepalingen i.v.m. de zes genoemde sectoren. De aldus genomen besluiten dienen binnen twee maanden na hun goedkeuring ter bekrachtiging aan het Vlaams Parlement te worden voorgelegd (artikel 7).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

De tekst van dit artikel mist de scherpheid en de helderheid die het verschil uitmaken tussen een beschrijvende tekst en een normatieve tekst.

Zelfs als beschrijvende tekst mist het artikel zijn doel. De draagwijdte van artikel 6 is immers onmogelijk te begrijpen zonder de memorie van toelichting.

Om het bovenstaande te illustreren, kan op de volgende tekortkomingen gewezen worden :

- in 1° wordt niet verduidelijkt wat bedoeld wordt met de term "modules"; evenmin wordt verduidelijkt wat verstaan moet worden onder de uitdrukking "Dat resulteert in ...";
- uit 2° blijkt niet waarin het verschil bestaat tussen een rechtstreeks toegankelijk en een onrechtstreeks toegankelijk aanbod, noch hoe de opdeling tussen beide gerealiseerd moet worden;
- in 4° wordt de term "toegangspoort" gebruikt om een "orgaan" aan te wijzen; een orgaan of instelling kan wel fungeren als "toegangspoort", maar het is verwarrend om dat orgaan of die instelling zelf de benaming "toegangspoort" mee te geven;
- nog in 4° is sprake van de term "indicatiestelling", zonder dat uiteengezet wordt wat daaronder verstaan moet worden; hetzelfde geldt voor de uitdrukking "geïndiceerde hulp";
- in 5° wordt de term "trajectbegeleiding" gebruikt, alweer zonder enige uitleg.

Artikel 6 dient dan ook herschreven te worden. Om te komen tot een bepaling met een volwaardige juridische draagwijdte is het niet voldoende in de tekst alleen maar verduidelijkingen aan te brengen. De tekst dient integendeel zo opgesteld te

worden dat daaruit blijkt dat de rechtsorde erdoor gewijzigd wordt. Een bijzondere nadruk moet dus gelegd worden op de rechten en de verplichtingen die erdoor gecreëerd worden.

De stellers van het ontwerp moeten daarbij niet aarzelen om de tekst zo nodig op te splitsen in meer dan één artikel.

Artikel 7

Bij artikel 7 wordt de Vlaamse regering gemachtigd om de integrale jeugdhulp in te voeren. Zij kan daarbij, indien dit noodzakelijk is, bij besluit afwijken van bepaalde decretale bepalingen en de uitvoering van die bepalingen schorsen.

Een algemene machtiging om bij besluit af te wijken van decreten staat vanzelfsprekend op gespannen voet met de beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, te dezen geconcretiseerd in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De in het ontwerp bedoelde machtiging blijkt evenwel aan een aantal voorwaarden te zijn onderworpen.

In de eerste plaats wordt de machtiging slechts gegeven om tijdelijke, experimentele projecten op te zetten, begrensd in ruimte (drie pilootregio's) en tijd (twee jaar).

Bovendien wordt aan de regering geen onbegrensde machtiging gegeven, doch wordt in het ontworpen decreet zelf aangegeven welke de contouren van het experiment zijn. Van de mogelijkheid om van decreetsbepalingen af te wijken kan ook alleen maar gebruik gemaakt worden "indien dat ... noodzakelijk is", voorwaarde die beperkend geïnterpreteerd moet worden.

Ten slotte zou de decreetgever, door te voorzien in een verplichting om de besluiten van de Vlaamse regering ter bekrachtiging aan het Vlaams Parlement voor te leggen, zich uiteindelijk het beslissingsrecht zelf voorbehouden.

De hiervoor vermelde voorwaarden kunnen beschouwd worden als voldoende waarborgen tegen een te ruime delegatie van bevoegdheid aan de regering. In de gegeven omstandigheden kan die machtiging aan de Vlaamse regering dus aanvaard worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER