RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.196/3
van 27 februari 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van ondersteuningsteams’

Op 29 januari 2014 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 ‘met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van ondersteuningsteams’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 2014.

*

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.

*

RECHTSGROND

2. Het ontworpen besluit vindt in de eerste plaats rechtsgrond in artikel 52/1 van het decreet van 7 maart 2008 ‘inzake bijzondere jeugdbijstand’, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.[1] Voor enkele bepalingen is evenwel geen rechtsgrond voorhanden, dient een voorbehoud te worden gemaakt of dient een andere rechtsgrond te worden gezocht.

3.1. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat een ondersteuningsteam ondersteuning organiseert voor de hulp- en dienstverlening die door de toegangspoort, de gemandateerde voorzieningen en de sociale diensten voor gerechtelijke jeugdbijstand wordt ingeschakeld of georganiseerd. Artikel 52/1 van het decreet van 7 maart 2008 biedt evenwel enkel rechtsgrond voor het erkennen en het subsidiëren van organisaties die, voor specifieke categorieën van minderjarigen, de hulp- en dienstverlening die door de toegangspoort of het ondersteuningsteam wordt verstrekt, ondersteunen. Artikel 2 van het ontwerp behoort in die zin te worden aangepast.

3.2. Voor de artikelen 8 tot 11 van het ontwerp dient mede rechtsgrond te worden gezocht in artikel 6, § 1, van het decreet van 17 oktober 2003 ‘betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen’.

3.3. In artikel 19 van het ontwerp wordt aan het agentschap Zorginspectie de taak opgedragen om toezicht uit te oefenen op de naleving van de erkenningsvoorwaarden door de ondersteuningsteams en worden aan die teams verplichtingen opgelegd inzake medewerking aan de uitoefening van dat toezicht. Volgens de gemachtigde is de rechtsgrond voor dit artikel gelegen in artikel 78, § 1, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering het toezicht op de naleving van de bepalingen van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten organiseert. Het te nemen besluit geeft echter geen uitvoering aan het decreet van 12 juli 2013, maar wel aan het decreet van 7 maart 2008, dat evenwel geen vergelijkbare bepaling bevat. Dat de integrale jeugdhulp ook betrekking heeft op de jeugdhulpverlening die wordt aangeboden met toepassing van het decreet van 7 maart 2008 (zie artikel 3, § 1, 6°, van het decreet van 12 juli 2013), zoals de gemachtigde aanvoert, doet hieraan geen afbreuk. Conclusie moet dan ook zijn dat artikel 19 van het ontwerp rechtsgrond ontbeert.

---

[1] De in artikel 52/1 van het decreet van 7 maart 2008 vervatte delegatie is beperkt tot het regelen van de erkenning en de subsidiëring van de ondersteuningsteams. Voor het nader omschrijven van de opdrachten en de taken van de ondersteuningsteams in het algemeen (derhalve niet opgevat als erkenningsvoorwaarde), dient een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering. Vraag is evenwel of de artikelen 2 en 3 van het ontwerp ook niet zouden kunnen worden opgevat als erkenningsvoorwaarden.

3.4. De artikelen 20 en 21 van het ontwerp betreffen de evaluatie van de werking van de ondersteuningsteams. Voor zover bij de genoemde artikelen enkel een evaluatie van de ondersteuningsteams wordt ingesteld, kunnen ze worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 52/1 van het decreet van 7 maart 2008.[2] Hetzelfde geldt voor de verplichting tot rapporteren in hoofde van de ondersteuningsteams. Voor zover daarbij taken worden opgedragen aan het intern verzelfstandigd agentschap Jongerenwelzijn, dat een agentschap zonder rechtspersoonlijkheid is, kan de rechtsgrond worden gevonden in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Voor zover aan de genoemde evaluatie evenwel rechtsgevolgen worden verbonden – de mogelijkheid voor het agentschap Jongerenwelzijn om binnen een bepaalde termijn te realiseren doelstellingen op te leggen aan het betrokken ondersteuningsteam (artikel 21 van het ontwerp) –, lijkt er evenwel geen rechtsgrond voorhanden te zijn.

3.5. Artikel 26 van het ontwerp strekt ertoe een toezichtstaak toe te wijzen aan personeelsleden van de Vlaamse Gemeenschap die ter beschikking zijn gesteld van het Fonds Jongerenwelzijn, dat een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid is. In zoverre bij dat artikel indirect ook een taak aan dat fonds wordt toevertrouwd, vindt het rechtsgrond in artikel 58 van het decreet van 7 maart 2008. In zoverre het eerste lid van artikel 26 ertoe strekt personeelsleden van de Vlaamse Gemeenschap ter beschikking te stellen van het genoemde fonds, vindt het rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

VORMVEREISTEN

4. De artikelen 6 tot 8 van het ontwerp dienen, op grond van artikel 6, § 3, van het decreet van 17 oktober 2003, tot stand te komen na overleg met de sector. Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier blijkt niet dat dit vormvereiste is vervuld, maar de gemachtigde bezorgde een lijst van vergaderingen waarop het overleg plaatsvond. In ieder geval dient van het plaatsvinden van dat overleg gewag te worden gemaakt in de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen is opgemerkt *sub* 3.2 tot 4.

6. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, bij de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, dient in het huidige derde lid van de

[2] Er kan zelfs worden vooropgesteld dat het gaat om een inherente bevoegdheid van de Vlaamse Regering, die de Regering ook heeft zonder uitdrukkelijke bepaling.

aanhef (dat het vijfde lid wordt) te worden verwezen naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.

DISPOSITIEF

Hoofdstuk 2, afdeling 2

7. Hoofdstuk 2, afdeling 2, van het ontwerp, met als opschrift "Erkenningsvoorwaarden", bevat een artikel waarin uitdrukkelijk van "voorwaarden" gewag wordt gemaakt, artikelen waarin erkenningsvoorwaarden worden bepaald zonder dat de erin opgenomen regels uitdrukkelijk als dusdanig worden benoemd, en een artikel dat in het geheel geen uitstaans heeft met erkenningsvoorwaarden (artikel 7). Dat laatste artikel dient elders te worden ondergebracht, terwijl beter tot uiting dient te komen dat de andere artikelen van hoofdstuk 2, afdeling 2, van het ontwerp erkenningsvoorwaarden betreffen.

Artikel 4

8. In artikel 4, 4°, derde zin, van het ontwerp is bepaald dat in de procedure inzake grensoverschrijdend gedrag die de ondersteuningsteams dienen te hanteren, een registratiesysteem is opgenomen dat "voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de wetgeving betreffende de verwerking van persoonsgegevens".

De gemachtigde verklaarde evenwel dat enkel volledig anonieme gegevens worden geregistreerd, wat uitdrukkelijk zou dienen te worden bepaald. De verwijzing naar "de wetgeving betreffende de verwerking van persoonsgegevens" is dan doelloos en dient te worden weggelaten.

Artikel 5

9. Luidens artikel 5, derde lid, van het ontwerp bedraagt het aantal participatieve consultcontacten die een ondersteuningsteam dient te verzorgen, minimaal honderd op jaarbasis. De gemachtigde verklaarde dat het gaat om honderd contacten per provincie, wat uitdrukkelijk dient te worden bepaald. Ook dient te worden voorzien in een regeling voor de gemeenten van Brussel-Hoofdstad, dat geen provincie vormt.

Artikel 7

10. In artikel 7, eerste en tweede lid, van het ontwerp schrijve men het best “de gemeenten van Brussel-Hoofdstad” in plaats van “het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest”.

Artikelen 13, 14, 15, 17 en 18

11. Luidens artikel 13, § 3, tweede lid[3], van het ontwerp wordt de “gemotiveerde” beslissing binnen de erin bepaalde termijn medegedeeld aan de aanvrager.

Het voorschrift dat een administratieve beslissing met individuele draagwijdte, dit is een eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en waarmee wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, formeel gemotiveerd wordt, komt neer op een herhaling van wat reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Dat voorschrift is bijgevolg niet alleen overbodig, maar ook misleidend omdat erdoor ten onrechte de indruk zou kunnen ontstaan dat andere administratieve beslissingen met individuele draagwijdte niet formeel gemotiveerd hoeven te zijn, wat uiteraard niet het geval is.

Het woord “gemotiveerde” dient derhalve te worden weggelaten in artikel 13, § 3, tweede lid, van het ontwerp.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 14, eerste (?)[4] lid, 15, § 1, tweede lid, 17, § 1, derde lid, 1°,[5] en 18, tweede en vierde lid, 1°,[6] van het ontwerp.

12. Luidens artikel 13, § 3, derde lid, van het ontwerp wordt de aanvraag tot erkenning als ondersteuningsteam geacht te zijn geweigerd als geen beslissing is genomen binnen de gestelde termijn van drie maanden en luidens artikel 15, § 1, derde lid, van het ontwerp wordt de oorspronkelijke aanvraag tot erkenning of verlenging ervan geacht niet te zijn toegekend als binnen dertig kalenderdagen na het doorlopen van de bezwaarprocedure of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de bezwaarprocedure moet worden doorlopen, geen beslissing is betekend.

Tegen het hanteren van dit procedé van stilzwijgende weigeringsbeslissing rijzen tal van bezwaren.

Zo is een dergelijk procedé niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven,

---

[3] De indeling in leden van artikel 13, § 3, van het ontwerp, evenals van tal van andere bepalingen van het ontwerp, zou typografisch duidelijker tot uiting moeten komen.

[4] Zie vorige voetnoot.

[5] Aangezien artikel 17, § 1, derde lid, van het ontwerp een opsomming bevat van de elementen die de erin bedoelde beslissing dient te bevatten, kan de vermelding van de motivering evenwel worden gebillijkt, op voorwaarde dat in de bepaling de wettelijke oorsprong van de verplichting wordt vermeld (“overeenkomstig artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen”).

[6] Zie, *mutatis mutandis*, vorige voetnoot.

en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als gewone beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke beslissingen. Meer bepaald sluit het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die, op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen.

In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang in de mate dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gebeurt. Bovendien wordt voorbijgegaan aan de verplichting tot formele motivering bedoeld in de wet van 29 juli 1991.

Deze bezwaren gelden ook, zij het in iets mindere mate omdat het gaat om een beslissing ten gunste van de betrokken voorziening, ten aanzien van artikel 18, derde lid, van het ontwerp.

De stellers van het ontwerp dienen de genoemde bepalingen derhalve te herbekijken.

13. In artikel 18, vierde lid, 4° en 5°, van het ontwerp wordt vereist dat in de beslissing tot intrekking van de erkenning als ondersteuningsteam de mogelijkheid tot het instellen van een beroep bij de Raad van State wordt vermeld (4°), alsmede dat erin de beroepsprocedure bij de Raad van State wordt uiteengezet (5°).

Artikel 18, vierde lid, 4°, van het ontwerp dient aan te vatten met de woorden "Conform artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur", teneinde de decretale oorsprong van de verplichting tot het vermelden van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State aan te geven.

Voorts dient de draagwijdte van 5° van het ontwerp nader te worden omschreven nu het bezwaarlijk de bedoeling kan zijn dat de gehele beroepsprocedure bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, in de beslissing tot intrekking wordt omschreven. Wellicht wordt enkel bedoeld dat de termijn waarbinnen en de wijze waarop het beroep tot nietigverklaring moet worden ingesteld, dient te worden aangegeven.

Artikel 20

14. Luidens artikel 20, tweede lid, van het ontwerp stelt het Agentschap Jongerenwelzijn richtlijnen vast over de wijze waarop de ondersteuningsteams jaarlijks rapporteren over hun werking en hun kwaliteitsbeleid op grond van de in artikel 20, eerste lid, van het ontwerp bedoelde evaluatie van hun werking. Aangezien aan een agentschap in beginsel geen reglementaire bevoegdheid kan worden opgedragen, dienen de genoemde richtlijnen beperkt te blijven tot aspecten van louter praktische aard.

Artikel 24

15. In artikel 24, tweede lid, van het ontwerp dient de aan de Vlaamse minister bevoegd voor de bijstand aan personen verleende delegatie nader te worden omschreven, en dit op een exhaustieve wijze, waarbij erover dient te worden gewaakt dat de delegatie beperkt blijft tot aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard.

Artikel 27

16. Luidens artikel 27 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 maart 2014. Gelet op de datum waarop dit advies wordt verleend, zou derhalve aan het te nemen besluit retroactiviteit worden verleend (in welk geval dient te worden geschreven “heeft uitwerking met ingang van”).

Volgens de gemachtigde werd voorzien in “een projectmatige overbrugging in afwachting van de inwerkingtreding van het te nemen besluit”, maar dit neemt niet de vraag weg of de bepalingen van het te nemen besluit zich wel lenen tot retroactiviteit.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT