RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.942/3
van 21 januari 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp’

Op 22 december 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 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 januari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2015.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’ te wijzigen. Er worden een aantal aanpassingen aangebracht wat betreft de vergoedingen van de leden van de overleg- en beleidsorganen in de sector van de integrale jeugdhulp, er worden enkele materiële fouten in de tekst van dat besluit rechtgezet en er wordt voorzien in een verlenging van de overgangsperiode voor de multidisciplinaire teams bedoeld in artikel 22 van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’ en in een overgangsregeling betreffende het functioneren van de intersectorale regionale prioriteitencommissies.

3.1. In het eerste lid van de aanhef worden dertien bepalingen van het decreet van 12 juli 2013 als rechtsgrond vermeld.

De gemachtigde verklaarde evenwel dat de artikelen artikel 17, vierde lid, 28, derde lid, en 42, § 2, van dat decreet geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit. Hiermee kan worden ingestemd.

3.2. Voor artikel 4 van het ontworpen besluit, dat strekt tot het aanbrengen van wijzigingen in de regeling van het presentiegeld en de reiskostenvergoedingen van de voorzitter en de leden (met inbegrip van hun plaatsvervangers) van de Adviesraad Integrale Jeugdhulp, wordt door de gemachtigde als rechtsgrond verwezen naar artikel 60, § 3, van het decreet van 12 juli 2013. Krachtens artikel 107 van het decreet van 12 juli 2013 houdt artikel 60 van dat decreet evenwel op uitwerking te hebben met ingang van 1 januari 2015, zodat artikel 4 van het ontworpen besluit rechtsgrond ontbeert. Ook al is het de bedoeling dat artikel 4 van het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 28 februari 2014 (zie artikel 10, tweede lid, van het ontwerp), dan nog neemt dat gegeven niet weg dat er op het ogenblik waarop dit artikel zou worden genomen, geen rechtsgrond voor kan worden ingeroepen. Opdat artikel 4 van het ontwerp doorgang zou kunnen vinden, is derhalve een aanpassing van het decreet van 12 juli 2013 noodzakelijk.

3.3. Andere bepalingen van het ontworpen besluit betreffen het presentiegeld en de reiskostenvergoedingen van de voorzitters en de leden (of hun plaatsvervangers) van respectievelijk de intersectorale regionale prioriteitencommissies, het Managementcomité Integrale Jeugdhulp en de overlegorganen “Intersectoraal Regionaal Overleg Jeugdhulp”. In de voor deze bepalingen door de gemachtigde ingeroepen rechtsgronden (de artikelen 26, § 1, zesde lid, 63, tweede lid, en 66, tweede lid, van het decreet van 12 juli 2013) wordt evenwel, wat het voorwerp van de delegatie aan de Vlaamse Regering betreft, enkel gewag gemaakt van de “samenstelling en de opdrachten” of van “de samenstelling en de werking” van de betrokken

organen, zodat de genoemde delegatiebepalingen enkel bij een brede lezing ervan een uitdrukkelijke rechtsgrond zouden kunnen bieden voor de bepalingen van het ontworpen besluit betreffende de presentiegelden en de reiskostenvergoedingen. Er kan evenwel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', gelezen in samenhang met de bepalingen van het decreet van 12 juli 2013 waarbij de genoemde instanties worden georganiseerd, zodat er in ieder geval rechtsgrond is voor de betrokken bepalingen.

3.4. Volgens de gemachtigde dienen de artikelen 101, tweede lid, en 106 van het decreet van 12 juli 2013, die in het eerste lid van de aanhef worden vermeld en waarvan niet meteen duidelijk is voor welke bepalingen van het ontworpen besluit ze rechtsgrond bieden, wel degelijk als rechtsgrond voor het ontworpen besluit te worden beschouwd aangezien in de te vervangen bepaling vermeld in artikel 7, 1°, van het ontwerp een delegatie wordt verleend aan de Vlaamse minister bevoegd voor de bijstand aan personen en voor het gezondheidsbeleid om de inwerkingtreding te bepalen van artikel 35 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014.

Deze zienswijze kan niet worden gevolgd. De artikelen 101, tweede lid, en 106 van het decreet van 12 juli 2013 betreffen immers respectievelijk de opheffing van het decreet van 7 mei 2004 'betreffende de integrale jeugdhulp'[1] en de inwerkingtreding van het decreet van 12 juli 2013, en hebben derhalve geen betrekking op de inwerkingtreding van de uitvoeringsbesluiten van het decreet van 12 juli 2013.

3.5. Ten slotte wordt ook artikel 104 van het decreet van 12 juli 2013 vermeld in het eerste lid van de aanhef. Dit artikel luidt:

> "De Vlaamse Regering oefent de bevoegdheden toegekend door dit decreet zodanig uit, dat dit ertoe bijdraagt dat de jeugdhulp beantwoordt aan de bepalingen van dit decreet."

Volgens de gemachtigde gaat het om een "algemene bepaling die ons hier relevant leek". Bij het genoemde artikel wordt de Vlaamse Regering evenwel in essentie enkel opgedragen om het decreet van 12 juli 2013 na te leven in de uitoefening van de haar erbij toegekende bevoegdheden, wat een (overbodige) herinnering van een inzake delegatie geldend beginsel inhoudt, maar dat artikel zelf bevat geen delegatie aan de Vlaamse Regering. Artikel 104 van het decreet van 12 juli 2013 kan derhalve niet worden beschouwd als een artikel dat rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

[1] Zie advies 55.086/3 van 17 februari 2014 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014, opmerking 3.2.5. De in dit advies gesignaleerde fout in artikel 101, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013 is overigens nog steeds niet rechtgezet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen is uiteengezet omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikelen 3, 5 en 6

5. Luidens de laatste zin van het ontworpen artikel 49, § 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 (artikel 3, 4°, van het ontwerp) valt de erin bedoelde vergoeding ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel reeds opmerkte in advies 55.086/3[2], komt het niet de Vlaamse Regering, maar wel de decreetgever toe te bepalen dat een bepaalde uitgave ten laste komt van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. De genoemde zin dient derhalve te vervallen.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de ontworpen artikelen 93, § 2, vierde lid, laatste zin (artikel 5, 2°, van het ontwerp), en 99, derde lid, laatste zin (artikel 6 van het ontwerp), van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014.

Artikel 4

6. In het ontworpen artikel 92, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 (artikel 4, 1°, van het ontwerp) dient het opschrift van het erin vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 1983 correct te worden vermeld door te schrijven “houdende sommige maatregelen tot harmonisatie van de werking en van de presentiegelden en vergoedingen van advies*organen*”.

Artikel 10

7. Het te nemen besluit werkt terug tot 31 december 2014 (artikel 10, eerste lid, van het ontwerp) en wat de artikelen 1 tot 6 ervan betreft, tot 28 februari 2014 (artikel 10, tweede lid, van het ontwerp). In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

---

[2] Zie voetnoot 1.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Nader bevraagd over de terugwerkende kracht van artikel 10 van het te nemen besluit, verklaarde de gemachtigde:

> "De terugwerkende kracht, vermeld in het eerste lid van artikel 10 (heeft betrekking op artikel 7-9 van het ontwerpbesluit) is volgens ons noodzakelijk voor de goede werking van de diensten omwille van de volgende redenen;
>
> - in de huidige tekst houdt de overgangsbepaling van artikel 142 (samenwerking van de toegangspoort werking met de in het verleden door het VAPH erkende MDT's) in principe op op [3]1 december 2014. Dit betreft artikel 7.
>
> - Er moet voorzien worden in een overgangsbepaling voor die regio's waarin [op] 1 januari geen IRPC was opgericht. Dit betreft artikel 8.
>
> Voor artikel 9 mbt de opname van de adoptiediensten in de bijlage bij het besluit kan eventueel afgeweken worden en geen retroactiviteit worden toegekend in het ontwerpbesluit.
>
> De datum voor de retroactiviteit vermeld in het tweede lid van artikel 10 is noodzakelijk omdat de leden van de nieuwe organen moeten kunnen vergoed worden aan de juiste bedragen vanaf de inwerkingtreding van het decreet van 12 juli 2013. In het bestaande besluit wordt er naar een foutief besluit verwezen waardoor de bedragen niet overeenstemmen met wat voorzien is in de begroting. Er worden hier ons inzien[s] geen verkregen situaties aangetast."

Onder voorbehoud van het bestaan van omstandigheden die de Raad van State niet bekend zijn of waaromtrent hij niet voldoende inzicht heeft en van hetgeen is opgemerkt onder 3.2, lijkt deze verantwoording afdoende te zijn.

8. In artikel 10, eerste lid, van het ontwerp dient de datum van 31 december 2014 te worden vervangen door de datum van 1 januari 2015 (zie de huidige artikelen 141 en 142 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014). Tevens dient in die bepaling te worden geschreven "heeft uitwerking met ingang van" in plaats van "treedt in werking op".

9. Er dient in artikel 10 van het ontwerp rekening te worden gehouden met de verklaring van de gemachtigde dat aan artikel 9 van het te nemen besluit geen retroactiviteit dient te worden verleend.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT