



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.575/3
van 23 juni 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het intersectorale zorgnetwerk en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp, wat betreft de prioritair toe te wijzen hulpvragen’

Op 27 mei 2015 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 ‘betreffende het intersectorale zorgnetwerk en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp, wat betreft de prioritair toe te wijzen hulpvragen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 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 om in het raam van de integrale jeugdhulp een nieuwe vorm van aanvullend geïndividualiseerd hulpaanbod te creëren voor jongeren met een handicap in geval van een complexe zorgvraag en hulpverleningssituatie, en waarvoor het reguliere hulpaanbod niet volstaat. Deze nieuwe vorm van hulpverlening wordt aangeboden door intersectorale zorgnetwerken, dat zijn (intersectorale) samenwerkingsverbanden van hulpaanbieders, die daartoe “erkend”¹ en gesubsidieerd worden. Aan de intersectorale zorgnetwerken kunnen door de administrateur-generaal van het Agentschap Jongerenwelzijn en het Fonds Jongerenwelzijn (hierna: de administrateur-generaal) subsidies worden toegekend (artikel 2 van het ontwerp).

De artikelen 3 tot 6 van het ontwerp regelen onder welke voorwaarden en volgens welke procedure jongeren met een complexe zorgvraag worden toegewezen aan een intersectoraal zorgnetwerk.

Voorts wordt bepaald onder welke voorwaarden samenwerkingsverbanden het kwaliteitslabel intersectoraal zorgnetwerk kunnen verkrijgen en welke procedure daartoe moet worden gevolgd (artikelen 16 tot 18), wat de taken en de verplichtingen van een intersectoraal zorgnetwerk zijn (artikelen 7 tot 12), en onder welke voorwaarden de zorgnetwerken kunnen worden gesubsidieerd voor het uitvoeren van de genoemde taken (artikelen 2, 14 en 15).

Ten slotte worden ter uitvoering van de te nemen regeling, opdrachten toegekend aan het Managementcomité Integrale Jeugdhulp (artikelen 20 en 21).

Om het toepassingsgebied van de regeling duidelijk af te bakenen ten aanzien van de reeds bestaande vorm van aanvullend geïndividualiseerd hulpaanbod, worden tevens twee wijzigingen aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’ (artikelen 22 en 23).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de in het eerste tot het derde lid van de aanhef vermelde bepalingen, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt.

3.1. Luidens artikel 67, tweede lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’ bepaalt de Vlaamse Regering de regels volgens dewelke het team Jeugdhulpregie in dossiers “met de hoogste prioriteit” subsidies kan toekennen voor een “aanvullend geïndividualiseerd hulpaanbod” aan de minderjarige. Deze bepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 2, 7 tot 19, 22 en 23 van het ontworpen besluit, met dien verstande

¹ De “erkenning” gebeurt door middel van de toekenning van een kwaliteitslabel.

dat de subsidies niet kunnen worden verleend door de administrateur-generaal, zoals bepaald in artikel 2 van het ontwerp, maar dat ze dienen te worden verleend door het team Jeugdhulpregie, zoals wordt vereist bij de genoemde rechtsgrond.²

3.2. Vraag is of artikel 67, tweede lid, van het decreet van 12 juli 2013 ook rechtsgrond kan bieden voor het subsidiëren van de voortgezette hulpverlening aan meerderjarigen in het raam van de in het ontwerp bedoelde hulpverlening. In die bepaling wordt immers gewag gemaakt van een aanvullend geïndividualiseerd hulpaanbod aan “de minderjarige”. Bij de interpretatie van die bepaling dient er evenwel mee rekening te worden gehouden dat de betrokkene bij de aanvraag van de hulpverlening minderjarig is en dat krachtens artikel 18, § 3, van het decreet van 12 juli 2013 de voortzetting van de erin bedoelde jeugdhulpverlening mogelijk is, zodat kan worden aangenomen dat het in de bedoeling van de decreetgever heeft gelegen dat alle op de betrokken hulpverlening toepasselijke regels ook zouden blijven gelden bij voortzetting ervan na meerderjarigheid. Desalniettemin zou het aanbeveling verdienen om bij gelegenheid artikel 67, tweede lid, van het decreet van 12 juli 2013 in die zin te verduidelijken.

3.3. Aangezien het ontwerp op zichzelf niet strekt tot de oprichting van een agentschap of tot wijziging van de omschrijving van de doelstellingen of de taken ervan, biedt het in de aanhef vermelde artikel 6, § 2, eerste lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet) geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

3.4. Het ontworpen besluit vindt ook geen rechtsgrond in het eveneens in de aanhef vermelde artikel 69 van het decreet van 12 juli 2013. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet immers niet in in welk opzicht het ontwerp betrekking zou hebben op de in dat artikel bedoelde controle.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. In het tweede lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 6, § 2, eerste lid, van het kaderdecreet te vervallen.

5. In het derde lid van de aanhef dient, conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, de verwijzing naar artikel 69 van het decreet van 12 juli 2013 te worden weggelaten.

6. De in het zevende lid van de aanhef opgenomen considerans is niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling en wordt derhalve het best weggelaten.

² Volgens de gemachtigde zou ook kunnen worden teruggerepen naar artikel 67, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013, dat een algemene machtiging inzake subsidies voor de implementatie van de in artikel 8 van dat decreet vermelde doelstellingen bevat. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt evenwel dat een uitvoering van artikel 67, tweede lid, van dat decreet beoogd wordt.

DISPOSITIEF

Algemene opmerkingen

7. De structuur van het ontwerp laat zeer te wensen over, aangezien de toewijzing van de jongere aan een intersectoraal zorgnetwerk, het toekennen van het kwaliteitslabel aan en de subsidiëring van de intersectorale zorgnetwerken door elkaar worden geregeld. Ook inzake het kwaliteitslabel worden de toekenningsvoorwaarden en de gevolgen ervan door elkaar geregeld. De structuur van het ontwerp dient derhalve te worden herbekeken.

8. Verschillende bepalingen van het ontwerp strekken ertoe verordenende bevoegdheid toe te kennen aan de administrateur-generaal. Het gaat meer bepaald om:

- het aanvullen van de taken van de intersectorale zorgnetwerken in de oproep tot die netwerken (artikel 12 van het ontwerp);

- het bepalen van de manier waarop de aanvraag tot het verkrijgen van het kwaliteitslabel moet worden ingediend (artikel 16, vierde lid van het ontwerp);

- het in de voormelde oproep aanvullen van de voorwaarden om het kwaliteitslabel “intersectoraal zorgnetwerk” te verkrijgen en het opleggen van aanvullende voorwaarden daartoe (artikel 18, laatste lid, van het ontwerp).

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, is in principe ontoelaatbaar omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

De machtigingen aan de administrateur-generaal om aan de intersectorale zorgnetwerken aanvullende taken op te leggen en om aanvullende voorwaarden te bepalen om het kwaliteitslabel te verkrijgen, kunnen niet worden beschouwd als maatregelen met een beperkte en technische draagwijdte, aangezien deze aanvullende voorwaarden en aanvullende taken als gevolg kunnen hebben dat het verkrijgen van het kwaliteitslabel en de eraan gekoppelde subsidiëring moeilijker worden en dat de samenwerkingsverbanden het kwaliteitslabel en de eraan gekoppelde subsidiëring sneller kunnen verliezen, waardoor de draagwijdte van de regeling in belangrijke mate kan worden gewijzigd. In die gevallen dient derhalve te worden afgezien van de genoemde delegatie.

Artikel 2

9. Zoals hiervoor is opgemerkt (zie opmerking 3.1), dienen de subsidies, overeenkomstig artikel 67 van het decreet van 12 juli 2013, te worden verleend door het team Jeugdhulpregie van de toegangspoort waar de minderjarige werd aangemeld. Daartoe dienen aan

het ontwerp bepalingen te worden toegevoegd betreffende de wijze waarvoor de nodige middelen aan deze diensten ter beschikking worden gesteld.

Artikel 18

10. Aangezien het tweede tot het zevende lid van artikel 18 van het ontwerp in wezen deel uitmaken van een opsomming, verdient het aanbeveling om die leden puntsgewijs op te sommen in één enkel tweede lid.

Artikel 19

11. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt verduidelijkt dat de in artikel 19 van het ontwerp bedoelde overeenkomst een overeenkomst is in de zin van artikel 4 van het decreet van 12 juli 2013. Het verdient aanbeveling om dit in de tekst van dat laatste artikel te verduidelijken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT