



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.284/1
van 6 november 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'tot ontbinding van het Fonds Jongerenwelzijn en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin en het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp'

Op 18 september 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 6 november 2018, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot ontbinding van het Fonds Jongerenwelzijn en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin en het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2018.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het Fonds Jongerenwelzijn, opgericht als een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid door artikel 54 van het decreet van 7 maart 2008 ‘inzake bijzondere jeugdbijstand’, te ontbinden en het vermogen en het geheel van de taken, activiteiten, rechten en verplichtingen over te dragen aan het Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum (artikelen 2 en 3 van het voorontwerp).

Tevens wordt het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin omgevormd tot het Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin (hierna: agentschap). Dit door aanpassing van het decreet van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’ (artikelen 5 tot 20). Daartoe wordt het opschrift van het decreet gewijzigd, evenals de naam van het agentschap en worden de artikelen 4 en 5 van het decreet van 30 april 2004, die de missie en de kerntaken van het agentschap bepalen, herschreven. Het agentschap is voortaan actief inzake kinderopvang, preventieve gezinsondersteuning, toelagen in het kader van het gezinsbeleid, binnenlandse en interlandelijke adoptie, pleegzorg, integrale jeugdhulp en jeugddelinquentie en vervult ook bepaalde taken ten aanzien van jongeren met een handicap of een vermoeden van handicap. De bepalingen met betrekking tot taken inzake crisisopvang bij jonge kinderen, inzake verstoorde opvoedingssituaties en inzake hulpverlening bij kindermishandeling worden geschrapt.

Daarnaast brengt het voorontwerp een aantal wijzigingen aan in het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’ wat betreft de erkenning en subsidiëring van centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning.

Tot slot wordt het decreet van 7 maart 2008 opgeheven.

VORMVEREISTEN

3. In haar beslissing van 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp principieel goed, gelastte zij de Vlaamse minister, bevoegd voor bijstand aan personen, het advies te vragen van de SAR WGG en de SERV en machtigde zij de minister om te beoordelen

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

of de adviezen aanleiding geven tot aanpassing van de principieel goedgekeurde tekst en zo dit niet het geval is, het advies van de Raad van State te vragen.

Gevraagd of het voorontwerp na de twee adviezen, uitgebracht op 30 augustus 2018 en 3 september 2018, nog werd gewijzigd dan wel of de minister van oordeel was dat de adviezen geen aanleiding geven tot aanpassing van het principieel goedgekeurde voorontwerp, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontwerp werd na de twee adviezen niet gewijzigd.

Toch wensen we rekening te houden met de geformuleerde voorstellen door in de komende maanden verder te werken aan de transitie naar een meer geïntegreerde werking.

In de nota t.a.v. de Vlaamse Regering voor definitieve goedkeuring staat een ruim uitgeschreven verantwoording.”

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voorgaande nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Er dient te worden opgemerkt dat het voorliggende voorontwerp reeds rekening houdt met het voorontwerp van decreet ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en het decreet betreffende de integrale jeugdhulp’², dat een gewijzigde versie betreft van het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende diverse wijzigings-, opheffings- en overgangsbepalingen aangaande het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht’ waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving op 28 mei 2018 advies 63.059/3 heeft uitgebracht en dat volgens de gemachtigde op 22 oktober 2018 werd ingediend bij het Vlaams Parlement.

4.1. Gevraagd toe te lichten in hoeverre het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet voortbouwt op wijzigingen die aangebracht worden in het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’ door het voorontwerp van decreet ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en het decreet betreffende de integrale jeugdhulp’ of op andere wijzigingen vervat in dat voorontwerp, antwoordde de gemachtigde:

“Het agentschap Kind en Gezin erkent en subsidieert de voorzieningen ‘Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning’ en de ‘Vertrouwenscentra Kindermishandeling’. Beide voorzieningen vallen reeds onder het toepassingsgebied van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp (voetnoot: Zie artikel 3 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp en artikel 3, 3° en 4°

² Zie onder meer de artikelen 22 en 23 van het voorontwerp.

van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp), maar de rechtsgrond voor de erkenning en subsidiëring van deze voorzieningen bevinden zich in het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin, met name in artikel 8, §1, eerste lid, 8/1 en 12.

Het ontwerp van decreet houdende diverse wijzigings-, opheffings- en overgangsbepalingen aangaande het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht, waarover de Raad van State op 28 mei 2018 het advies 63.059/3 werd uitgebracht, voert het ‘Hoofdstuk 14/1. Private voorzieningen’ in, in het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp. Het ontwerp bouwt hierop voort door de centra voor kinderopvang en gezinsondersteuning onder dit hoofdstuk in te voegen. Hierdoor zal de rechtsgrond voor de erkenning en subsidiëring van de centra voor kinderopvang en gezinsondersteuning voortaan in het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp te vinden zijn.

Daarnaast wordt de rechtsgrond voor de erkenning en subsidiëring van de vertrouwenscentra kindermishandeling nog enkel behouden in artikel 42 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp.”

4.2. Daarnaast houdt het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet volgens de gemachtigde ook reeds rekening met het (voor)ontwerp van decreet ‘betreffende het jeugddelinquentierecht’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 18 april 2018 advies 62.779/3 heeft uitgebracht³ en dat op 25 juli 2018 werd verwezen naar de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Dienaangaande wordt door de gemachtigde de volgende toelichting gegeven:

“In artikel 5 van het oprichtingsdecreet van Kind en Gezin wordt de regie en strategie van het geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid voor jeugddelinquentie voorzien als één van de kerntaken van het nieuwe agentschap Regie Jeugd en Gezin.

Het klopt dat in de huidige stand van de zaken nog geen rechtsgrond voorhanden is voor jeugddelinquentie, maar de inwerkingtreding van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht is mits goedkeuring door het Vlaams Parlement voorzien op 1/1/2019, dus vóór de inwerkingtreding van dit decreet. Vandaar dat de regie en strategie inzake jeugddelinquentierecht hier reeds werd meegenomen.”

4.3. Er dient te worden opgemerkt dat voornoemde ontworpen decreten in werking treden tien dagen na de bekendmaking ervan, behoudens de artikelen 2 en 3, die in werking treden op 1 januari 2019 en de artikelen 16, 21 en 22, waarvoor de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding bepaalt voor wat het eerste betreft en op 1 januari 2019 voor wat het tweede betreft, terwijl het om advies voorgelegde aan te nemen decreet in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan (artikel 28 van het voorontwerp).

Gevraagd naar de bijzondere redenen om het decreet onmiddellijk in werking te laten treden en niet volgens de gewone regel van inwerkingtreding van decreten (tien dagen na bekendmaking overeenkomstig artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), antwoordde de gemachtigde:

³ *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1670/1.

“Er zijn geen bijzondere redenen om af te wijken van de gewone regel, nl. 10 dagen na publicatie. Ingevolge het advies van de Raad van State kan overwogen worden om een gedifferentieerde inwerkingtreding door te voeren. Sommige bepalingen zullen door de Vlaamse Regering dan wel eerder of later in werking gebracht worden.”

Het verdient evenwel aanbeveling de inwerkingtreding van de drie aan te nemen decreten op elkaar af te stemmen.

4.4. Meer in het algemeen zal moeten worden nagegaan of en in welke mate het voorliggende voorontwerp van decreet zal moeten worden aangepast in het licht van de ontworpen decreten ‘betreffende het jeugddelinquentierecht’ en ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en het decreet betreffende de integrale jeugdhulp’. Indien het voorontwerp als gevolg daarvan nog zou worden gewijzigd, zullen de betrokken wijzigingen in voorkomend geval alsnog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, moeten worden voorgelegd ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 5

5. In de nieuwe naam ontbreken *in fine* de woorden “en Gezin”.

Artikel 8

6. Het ontworpen artikel 4, § 2, 6°, van het decreet van 30 april 2004 moet volgens de gemachtigde, ingevolge de terminologie in het voorontwerp van decreet ‘betreffende het jeugddelinquentierecht’, als volgt worden geredigeerd:

“personen die onderworpen zijn aan de maatregelen en de sancties, respectievelijk vermeld in artikel 20, §2, eerste lid, en artikel 29, §2, eerste lid van het decreet van XXX betreffende het jeugddelinquentierecht”.

De juistheid van de bepaling kan nu nog niet worden bevestigd.

7. In het ontworpen artikel 4, § 3, tweede lid, van het decreet van 30 april 2004 wordt bepaald dat het agentschap en de voorzieningen bij hun optreden de ideologische, filosofische en godsdienstige overtuiging eerbiedigen van de personen tot wie ze zich richten.

Er dient te worden opgemerkt dat het voorontwerp van decreet de missie en taken van het agentschap en niet van “de voorzieningen” regelt, zodat het niet past om in het ontworpen artikel 4, § 3, tweede lid, van het decreet van 30 april 2004 “de voorzieningen” op te nemen. Deze dienen bijgevolg te worden weggelaten.

Artikel 9

8. In het ontworpen artikel 5, § 1, 3°, en § 2, derde lid, inleidende zin, van het decreet van 30 april 2004 moet volgens de gemachtigde “de financiering van de personen” worden geschreven in plaats van “de financiering aan de personen”.

De tekst van de ontworpen bepalingen dient te worden aangepast in de door de gemachtigde vermelde zin.

9. Gevraagd wat in het ontworpen artikel 5, § 2, derde lid, 1°, van het decreet van 30 april 2004 bedoeld wordt met de zinsnede “de financiële lasten van de zorgtaken voor de groep, vermeld in artikel 4, § 2 op zich nemen”, antwoordde de gemachtigde:

“Financiële lasten van de zorgtaken is ruimer dan de financiering van de betrokken personen en bevat ook de subsidiering t.a.v. de private sector, maar ook t.a.v. de eigen instellingen. Het is een begrip uit het decreet Fonds Jongerenwelzijn.

Ingevolge het advies van de Raad van State kan in lid 3 een toevoeging worden gemaakt:

‘Het beheren van de financiering van de personen en de subsidiëring aan de voorzieningen, vermeld in paragraaf 1, 3° omvat de volgende taken:...’.”

Deze suggestie van de gemachtigde, waarbij een bepaling inzake de subsidiëring wordt toegevoegd, kan worden bijgetreden.

10. In het ontworpen artikel 5, § 2, derde lid, 2°, van het decreet van 30 april 2004 moet volgens de gemachtigde worden geschreven “de gezinsbijslagen en toelagen met betrekking tot het gezinsbeleid ontvangen en de bijdragen ...”.

De tekst van de ontworpen bepaling dient te worden aangepast in de door de gemachtigde vermelde zin.

Artikel 10

11. Volgens de gemachtigde dient artikel 6 van het decreet van 30 april 2004 opgeheven te worden.

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikelen 13 en 14

12. Door de artikelen 13 en 14 van het voorontwerp worden respectievelijk artikel 8, § 1, en artikel 8/1 van het decreet van 30 april 2004 opgeheven.

Gevraagd of het de bedoeling is dat het agentschap niet langer actief is op deze terreinen en of de uitvoeringsbesluiten die op grond van artikel 12 van hetzelfde decreet zijn genomen, moeten vervallen, antwoordde de gemachtigde:

“Het Agentschap blijft deze taken wel verder opnemen:

- Wat crisisopvang van jonge kinderen betreft, de taken inzake verstoorde opvoedingsrelaties en de hulpverlening bij kindermishandeling, kunnen deze teruggevonden worden in het artikel betreffende de kerntaken van Kind en Gezin, artikel 5, §1, 1°, het bepalen van de regie en strategie;
- Wat de binnenlandse en interlandelijke adoptie betreft kan dit teruggevonden worden in de kerntaak van het agentschap zoals opgenomen in artikel 5, § 1, 1°, het bepalen van de regie en strategie en artikel 5, §1, 2°, met name het voeren van een geïntegreerd voorzieningenbeleid.

Gelet op de opmerking stellen we voor ingevolge het advies van de Raad van State de datum van inwerkingtreding van artikel 13 en 14 van het ontwerp slechts te laten ingaan op het moment dat deze bepalingen zijn opgenomen in het decreet betreffende de integrale jeugdhulp.

Artikel 7/1 werd inderdaad niet opgenomen gelet op het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid.”

Gelet op deze toelichting wint opmerking 4.3, om de inwerkingtreding van het om advies voorgelegde aan te nemen decreet en de aan te nemen decreten ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en het decreet betreffende de integrale jeugdhulp’ en ‘betreffende het jeugddelinquentierecht’ op elkaar af te stemmen, aan belang.

Artikel 19

13.1. Ingevolge de toevoeging van punt 13 aan het ontworpen artikel 20, eerste lid, van het decreet van 30 april 2004, moet de zinsnede “in het bijzonder de bijdragen van ouders of derde in de kostprijs van diensten” in artikel 20, eerste lid, 9°, van het decreet van 30 april 2004 worden geschrapt.

13.2. Gevraagd waarom het ontworpen artikel 20, derde lid, van het decreet van 30 april 2004 enkel geldt ten aanzien van de personen bedoeld in artikel 4, § 2, 4° en 6°, van dat decreet antwoordde de gemachtigde:

“Dit is een verderzetting van huidig beleid. De huidige regeling is terug te vinden in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor de voorzieningen van de Bijzondere Jeugdbijstand.”

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het

gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁴

De bij voornoemde bepaling door de gemachtigde in het licht van het gelijkheidsbeginsel gegeven verantwoording blijft beperkt tot een loutere toelichting van de beleidsvisie.

Het verdient evenwel aanbeveling dat een deugdelijke verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel wordt gegeven voor het feit dat het agentschap alleen voor personen als vermeld in artikel 4, § 2, 4° en 6°, van het decreet van 30 april 2004 tegemoet komt in de kosten van geneeskundige verzorging.

Artikel 25

14. Het bepaalde in artikel 25, 2°, van het voorontwerp is overbodig gelet op artikel 3 ervan.

De stellers van het voorontwerp dienen na te gaan of dit ook het geval is voor artikel 25, 1°, ervan.

Artikel 26

15. Het besluit van de Vlaamse Regering waarnaar wordt verwezen in artikel 26, § 1, van het voorontwerp is het besluit van 24 oktober 2008 ‘tot uitvoering van het decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand en het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003’.

De gemachtigde is het er mee eens dat de zinsnede “en de titularis van de functie van algemeen directeur van het agentschap Jongerenwelzijn” beter weggelaten wordt en opgenomen wordt in het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2008 tot uitvoering van het decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand en het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003’ (ontwerp 64.283/1) omdat het gaat om het hoofd van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid (het bestaande agentschap Jongerenwelzijn) dat een taak krijgt in het tot “Vlaams Agentschap voor Jeugd en Gezin” omgevormde intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

Dit dient niet bij decreet te worden geregeld, wat bovendien met zich zou brengen dat latere wijzigingen aan die bepaling enkel nog bij decreet kunnen gebeuren.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME