



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.300/1
van 5 maart 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende
wijzigingen aan het besluit van de Vlaamse Regering van
21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp'

Op 30 januari 2019 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 ‘houdende wijzigingen aan het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 2019.

*

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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’.

Het ontwerp beoogt enerzijds uitvoering te geven aan het decreet ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en het decreet betreffende de integrale jeugdhulp’. Dit decreet werd goedgekeurd door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement op 27 februari 2019.¹

Anderzijds beogen de wijzigingen, naast enkele kleinere materiële aanpassingen, het optrekken van de bewaartermijn voor dossiers bij de toegangspoort, de gemandateerde voorzieningen en de sociale dienst naar het moment waarop de jongere 35 jaar wordt (artikel 3), de uitbreiding van de voortgezette jeugdhulpverlening naar jongeren waarvoor in het verleden een aanvraag voor rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp werd gedaan (artikel 6, 1°), het uitwerken van nadere regels inzake bemiddeling en cliëntoverleg (artikelen 13 en 14) en het invoeren van een nieuw hulpprogramma gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg (artikel 15).

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen volgt, wordt de rechtsgrond voor het ontwerp geboden door de in de twee eerste leden van de aanhef vermelde bepalingen, met dien verstande dat in het eerste lid de bepalingen beoogd worden zoals in voorkomend geval gewijzigd bij het decreet ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en het decreet betreffende de integrale jeugdhulp’.

3.2. Artikel 3 van het ontwerp wijzigt de maximale bewaartermijn voor jeugdhulpdossiers bij de toegangspoort, de gemandateerde voorzieningen en de sociale dienst.

Zoals de Raad van State in het advies 55.086/3 van 17 februari 2014² reeds heeft opgemerkt, is er op dit punt geen duidelijke rechtsgrond voorhanden voor de bij artikel 3 van het ontwerp gewijzigde artikelen 20, 61 en 85 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’. Het door de gemachtigde aangehaalde artikel 72, § 1, tweede lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’ bevat geen ter zake relevante delegatie aan de Vlaamse Regering, terwijl een beroep op de

¹ Parl.St. VI.Parl. 2018-2019, nr. 1732/5.

² Adv.RvS 55.086/3 van 17 februari 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’.

algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering niet voor de hand ligt, gelet op het in artikel 22 van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel.

3.3. De rechtsgrond voor de artikelen 8 en 10 van het ontwerp kan gevonden worden in artikel 26, § 1, zesde lid, van het decreet van 12 juli 2013.

Artikel 9 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 67, tweede lid, van het decreet van 12 juli 2013.

Voor de wijzigingen bij artikel 11 van het ontwerp, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 28, derde lid, van het decreet van 12 juli 2013.

In zoverre het de artikelen 88 tot 92 van het besluit van 21 februari 2014, die betrekking hebben op de Adviesraad Integrale Jeugdhulp, opheft, vindt artikel 19 van het ontwerp rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, *ex* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met artikel 107 van het decreet van 12 juli 2013.

3.4. De bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de opheffing van het Managementcomité (artikelen 1, 2, 4, 6, 2°, 8, 2°, 9, 2°, 12 en 19 *partim*) vinden (bovendien) rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, *ex* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in samenhang gelezen met artikel 29 van het decreet ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en het decreet betreffende de integrale jeugdhulp’.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat bepalingen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. Zo wordt de bewaartermijn voor jeugdhulpdossiers opgetrokken door artikel 3 van het ontwerp en bepaalt artikel 14 van het ontwerp dat de bemiddelaar en de voorzitter van het cliëntoverleg persoonsgegevens registreren en verwerken in een systeem dat de Vlaamse overheid daarvoor ter beschikking stelt.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’,³

³ De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is vanaf 25 mei 2018 opgevolgd door de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie de artikelen 3 en 110 van de wet van 3 december 2017). De leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oefenen evenwel de taken en de bevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit uit tussen 25 mei 2018 en de dag waarop de leden van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit de eed afleggen en een verklaring ondertekenen dat er geen belangenconflicten zijn (artikel 114 van de wet van 3 december 2017).

te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef van het ontwerp dient te worden aangepast rekening houdend met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

Er dient aldus een nieuw eerste lid te worden ingevoegd dat verwijst naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Het huidige eerste lid dient te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 26, § 1, zesde lid, artikel 67, tweede lid, artikel 28, derde lid, en artikel 107 van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’.

Het huidige tweede lid dient te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 29 van het bedoelde decreet.

Artikel 9

6. Artikel 9, 1°, van het ontwerp bepaalt dat op beslissing van de administrateur-generaal kan afgeweken worden van de voorwaarde vermeld in artikel 40, § 2, eerste lid, 2°, van het besluit van 21 februari 2014. Deze voorwaarde houdt in dat het aanvullend geïndividualiseerd aanbod aanvullend wordt ingezet naast niet rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening.

De nota aan de Vlaamse Regering verduidelijkt dat de inzet van Intersectoraal Prioritair toe te wijzen Hulpvragen (IPH-middelen) bovenop andere dan niet rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening mogelijk zal zijn mits toestemming van de administrateur-generaal. Dit blijkt evenwel niet voldoende uit de ontworpen bepaling, die doet uitschijnen dat van de volledige voorwaarde kan worden afgeweken.

Het verdient aanbeveling het ontworpen artikel 40, § 2, tweede lid, van het besluit van 21 februari 2014 als volgt te formuleren:

“Op beslissing van de administrateur-generaal kan het aanbod, in afwijking van de voorwaarde, vermeld in het eerste lid, 2°, ingezet worden naast andere hulpverlening dan niet rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening die geboden wordt aan de minderjarige”.

7. De ontworpen bepaling voorziet aldus evenwel nog niet in criteria die de administrateur-generaal in acht moet nemen bij het nemen van zijn beslissing.

Wat betreft de subdelegatie van een individuele beslissingsbevoegdheid, kan worden aanvaard dat voor het nemen van bepaalde individuele beslissingen, de minister op zijn beurt deze bevoegdheid aan een ambtenaar kan toevertrouwen, mits de grenzen van deze bevoegdheidsopdracht duidelijk worden aangegeven, bij voorkeur door te bepalen in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, door de nodige criteria vast te leggen waardoor de ambtenaar zich bij het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid zal moeten laten leiden, en door de doeleinden te bepalen waarvoor die bevoegdheid mag worden gebruikt. Eventueel kan ook, ter vrijwaring van het beginsel van de eenheid van de uitvoerende macht en van de regel dat de ministers politieke verantwoording verschuldigd zijn aan het Parlement, aan de minister de mogelijkheid geboden worden om de handelingen van de door hem aangewezen ambtenaar te herzien.

Artikelen 13 en 14

8. De artikelen 13 en 14 van het ontwerp bevatten de nadere regels en voorwaarden inzake de bemiddeling en het cliëntoverleg, zoals geregeld in artikel 30 van het decreet van 12 juli 2013.

Het bij artikel 13 van het ontwerp ontworpen artikel 51 van het besluit van 21 februari 2014 vervangt het bestaande artikel 51 van het besluit van 21 februari 2014. Dit artikel 51 bevat een delegatie aan de minister om de voorwaarden en de modaliteiten voor de subsidiëring van cliëntoverleg en bemiddeling te bepalen.

Gelet op de nieuwe regeling in het ontworpen artikel 51 en het feit dat het artikel geen delegatie aan de minister meer zal bevatten, is het raadzaam de thans geldende ministeriële besluiten ter uitvoering van artikel 51 van het besluit van 21 februari 2014, op te heffen. Het gaat meer bepaald om het ministerieel besluit van 22 februari 2016 ‘betreffende de hulpcoördinatie in de integrale jeugdhulp’ en het ministerieel besluit van 14 november 2017 ‘met betrekking tot de minimale kwaliteitseisen en de vergoeding bij cliëntoverleg en bemiddeling’.

9. Het ontworpen artikel 51, § 2, van het besluit van 21 februari 2014 bepaalt dat alleen een partij die bij een conflict betrokken is, een aanmelding voor bemiddeling kan doen. Artikel 30, derde lid, 3°, van het decreet van 12 juli 2013 somt evenwel reeds de personen op die bemiddeling kunnen aanvragen. Het verdient aanbeveling de ontworpen bepaling weg te laten. Op zijn minst moet de ontworpen bepaling volledig overeenstemmen met de voornoemde decretale bepaling en moet een verwijzing naar die bepaling worden opgenomen (“Overeenkomstig artikel 30, derde lid, 3°, van het decreet van 12 juli 2013...”).

10. In het ontworpen artikel 51/2, § 4, van het besluit van 21 februari 2014 wordt bepaald dat de externe voorzitter onafhankelijk moet zijn van de jeugdhulpaanbieders. Er moet verduidelijkt worden of hiermee een onafhankelijkheid ten opzichte van alle jeugdhulpaanbieders wordt beoogd, dan wel enkel een onafhankelijkheid ten opzichte van de aan het cliëntoverleg deelnemende jeugdhulpaanbieders.

11. Het ontworpen artikel 51/4, § 2, van het besluit van 21 februari 2014 bevat een delegatie aan de administrateur-generaal van het agentschap om de organisatie van de bemiddeling en cliëntoverleg en de vergoeding van bemiddelaars en voorzitters te bepalen.

In dit verband dient te worden opgemerkt dat het toekennen van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar, die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, in principe ontoelaatbaar is, 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 genoemde delegatie dient derhalve te worden vervangen door een delegatie aan de minister.

Artikel 17

12. Het ontworpen artikel 86, § 2, 1°, van het besluit van 21 februari 2014 bepaalt dat voor de typemodules verblijf in een pleeggezin en begeleiding voor pleeggezinnen de maximumtermijn één jaar bedraagt, verlengbaar met maximaal zes maanden.

Zoals bepaald in de inleidende zin van het ontworpen artikel 86, § 2, vormt deze maximumtermijn een afwijking van de termijn, vermeld in artikel 48, § 1, eerste lid, 4° tot 10°, van het decreet van 12 juli 2013.

Artikel 48, § 1, vierde lid, van het decreet van 12 juli 2013 machtigt de Vlaamse Regering enkel om, in afwijking van de termijn bepaald in het eerste lid, 4° tot 10°, voor specifieke typemodules in kortere termijnen te voorzien. Het komt de Vlaamse Regering bijgevolg niet toe de maximumduur van ten hoogste één jaar, waarin het decreet voorziet, te verlengen of in de mogelijkheid van een verlenging ervan te voorzien.

13. Het ontworpen artikel 86, § 3, van het besluit van 21 februari 2014 machtigt de minister om de nadere regels te bepalen betreffende de organisatie en het aantal plaatsen van de “time-outcapaciteit” in de gemeenschapsinstellingen.

Een delegatie door de Vlaamse Regering aan een minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De ontworpen bepaling verleent aan de minister een beleidsruimte die verder gaat, in het bijzonder wat betreft het aantal plaatsen van de time-outcapaciteit. De delegatie zou enkel kunnen worden aanvaard indien ze voldoende wordt ingeperkt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Helena KETS

Marnix VAN DAMME