



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.527/1
van 27 maart 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot inrichting
van de gemeenschapsinstellingen en tot uitvoering van diverse
bepalingen van het decreet betreffende het
jeugddelinquentierecht’

Op 25 februari 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 ‘tot inrichting van de gemeenschapsinstellingen en tot uitvoering van diverse bepalingen van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht’.

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

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

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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de oprichting en inrichting te regelen van de gemeenschapsinstellingen zoals bedoeld in artikel 40 van het decreet van 15 februari 2019 ‘betreffende het jeugddelinquentierecht’¹ (hierna: decreet jeugddelinquentierecht) (artikel 3) en van een Vlaams detentiecentrum zoals bedoeld in artikel 41 van hetzelfde decreet (artikel 12). Het bepalen van de maximumcapaciteit van de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams detentiecentrum wordt door het ontwerp gedelegeerd aan de minister (artikelen 4 en 13). Binnen de gemeenschapsinstellingen De Kempen en De Zande voorziet de ontworpen regeling in een reguliere capaciteit (artikel 5), een buffercapaciteit (artikel 6), een bijzondere capaciteit (artikel 7) en een time-outcapaciteit (artikel 8). Het ontwerp regelt de oprichting en werking van een centraal aanmeldpunt, dat de instroom in de gemeenschapsinstellingen zal organiseren (artikel 10, §§ 1 tot 3), alsook de oprichting van een begeleidingscommissie die toezicht houdt op de toewijzing van de beschikbare plaatsen (artikel 10, § 4). Het ontwerp beoogt tevens het aanbod aan onderwijs en vorming binnen de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams detentiecentrum vast te leggen (artikel 15).

Daarnaast bepaalt het ontwerp welke diensten instaan voor de opvolging van de voorwaarden die op niveau van het openbaar ministerie worden opgelegd (artikel 2) en bevat het bepalingen aangaande de uitvoering van de ondertoezichtstelling van de sociale dienst jeugdrechtbank (artikelen 16 en 17).

Het ontwerp voorziet in de opheffing van de artikelen 21, 22 en 23 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2008 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Opgroeien’ (artikel 18), alsook van het koninklijk besluit van 1 maart 2002 ‘tot oprichting van een Centrum voor voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd’ en het koninklijk besluit van 12 november 2009 ‘tot oprichting van een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd’ (artikel 19).

De ontworpen regeling is bedoeld om in werking te treden op 1 september 2019 (artikel 20).

¹ Zie *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1670/12. Het decreet werd nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Het decreet zal in werking treden op 1 september 2019 (artikel 89, eerste lid). De nieuwe maatregelen en sancties van de gesloten begeleiding binnen de gemeenschapsinstellingen treden pas in werking vanaf de start van de gesloten oriëntatie en uiterlijk op 1 september 2022 (artikel 89, tweede lid).

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

3. De artikelen 11 en 14 regelen de eigendomsoverdracht van de gebouwen met aanhorigheden gelegen te Kortenberg (Everberg) en Tongeren aan het agentschap Opgroeien regie. Deze bepalingen hebben geen reglementaire draagwijdte en vallen dus buiten de adviesbevoegdheid van de Raad van State.

RECHTSGROND

4.1. Voor de bepalingen van het ontwerp kan in hoofddorde rechtsgrond worden gevonden in de in de artikelen 11, § 4, zesde lid, artikel 40, § 1 en artikel 41, eerste lid, van het decreet jeugddelinquentierecht.

4.2. Daarnaast moet voor artikel 10 van het ontwerp als rechtsgrond beroep worden gedaan op artikel 40, § 3, tweede lid, van het decreet jeugddelinquentierecht.

4.3. Artikel 15, eerste lid, van het ontwerp legt aan de minderjarige met leerplicht die is toevertrouwd aan een gemeenschapsinstelling of aan een Vlaams detentiecentrum, de verplichting op om onderwijs te volgen binnen de instelling.

De nuttige rechtsgrond hiervoor zou kunnen gevonden worden in artikel 40, § 3, tweede lid, respectievelijk artikel 41, vierde lid, van het decreet jeugddelinquentierecht. Deze bepalingen machtigen de Vlaamse Regering om de nadere regels te bepalen betreffende de organisatie, werking en opdrachten van de gemeenschapsinstellingen respectievelijk Vlaamse detentiecentra.

Artikel 15 van het ontwerp kan evenwel enkel geacht worden rechtsgrond te vinden in deze bepalingen indien het begrepen én geformuleerd wordt als zijnde het regelen van het aanbod van het onderwijs in de gemeenschapsinstellingen en in het Vlaams detentiecentrum. De huidige formulering van het artikel waarin de minderjarige verplicht wordt om onderwijs te volgen dat wordt aangeboden binnen een gemeenschapsinstelling, past als dusdanig niet in de vermelde rechtsgrond.

4.4. De artikelen 16 en 17 van het ontwerp beogen de vestigingsplaats, samenstelling en werking te regelen van de sociale dienst jeugdrechtsbank die uitvoering zal geven aan de ondertoezichtstelling vermeld in artikel 20, § 2, eerste lid, en artikel 29, § 2, tweede lid, van het decreet jeugddelinquentierecht.

Als rechtsgrond voor deze artikelen wordt door de gemachtigde verwezen naar de in de aanhef van het ontwerp vermelde artikelen 20, § 2 en 29, § 2 van het decreet jeugddelinquentierecht in combinatie met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Conform de voormelde decreetartikelen worden bepaalde maatregelen die worden opgelegd door de jeugdrechter, gecombineerd met een ondertoezichtstelling door de sociale dienst. Volgens artikel 2, 21°, van het decreet jeugddelinquentierecht dient onder “sociale dienst”

te worden verstaan “de Sociale Dienst voor Gerechtelijke Jeugdhulpverlening, vermeld in artikel 56 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp”.² Luidens het eerste lid van het genoemde artikel 56 vervult de sociale dienst de opdrachten die eraan zijn toevertrouwd op de wijze die de Vlaamse regering bepaalt. Het vierde lid van dit artikel stelt dat de Vlaamse regering de nadere regels bepaalt voor onder meer de organisatie, de samenstelling en de werking van de sociale diensten.

Voor de artikelen 16 en 17 van het ontwerp kan dan ook beter rechtsgrond worden gezocht in artikel 56, eerste en vierde lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. In de tekst van het ontwerp wordt reeds rekening gehouden met de bepalingen van het decreet ‘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’. Dit decreet werd bekrachtigd en afgekondigd op 1 maart 2019, maar is nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad³, waardoor de precieze datum van inwerkingtreding nog niet gekend is.

Zo wordt in de tekst van het ontwerp onder meer reeds verwezen naar het agentschap “Opgroeien regie”⁴, zoals vermeld in artikel 2, 9°, van het decreet van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien Regie’, en naar het nieuwe opschrift van het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2008 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Opgroeien’.⁵

Enkel indien het bedoelde decreet intijds wordt bekendgemaakt en dus in werking treedt, kan deze werkwijze worden aanvaard.

² Bij de artikelen 29 en 30 van het decreet van 15 maart 2019 ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en het decreet betreffende de integrale jeugdhulp’ werd in artikel 56 van het decreet van 12 juli 2013 de benaming “Sociale Dienst voor Gerechtelijke Jeugdhulpverlening” gewijzigd in “Sociale Dienst Jeugdrechtbank”.

³ *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1787/3. Aangezien de inwerkingtreding niet wordt geregeld, zal het decreet in werking treden op de tiende dag na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

⁴ Thans nog: Kind en Gezin.

⁵ Thans nog: het besluit van de Vlaamse regering ‘tot uitvoering van het decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand en het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003’. De wijziging van het opschrift bij artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 30 november 2018 ‘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’ zal in werking treden op de dag van inwerkingtreding van het nog bekend te maken decreet van 1 maart 2019.

6. Het ontwerp bevat een aantal delegaties aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen, die verder gaan dan het verlenen van de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard, waartoe delegaties aan ministers beperkt dienen te blijven. Dit is in het bijzonder het geval voor de delegaties waarin de artikelen 4 (bepalen van de maximumcapaciteit van elke gemeenschapsinstelling), en 13 (bepalen van de maximumcapaciteit van het Vlaams detentiecentrum) voorzien. De aangelegenheden waarop die delegaties betrekking hebben, dienen derhalve in het ontwerp zelf te worden geregeld. Op zijn minst dient in het ontwerp nader te worden gepreciseerd binnen welke grenzen de minister van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik kan maken.

Aanhef

7.1. De aanhef dient te worden aangevuld met een nieuw eerste lid, luidende;

“Gelet op het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, artikel 56, eerste en vierde lid;”

7.2. Het huidige eerste lid van de aanhef, waarin gerefereerd wordt aan het decreet van 15 februari 2019, dient te worden aangepast als volgt:

“Gelet op het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht, artikel 11, § 4, zesde lid, artikel 40, §§ 1 en 3, tweede lid en artikel 41, eerste en vierde lid;”.

7.3. De regelingen die door het ontworpen besluit gewijzigd of opgeheven worden, staan niet in chronologische volgorde. De verwijzing naar het koninklijk besluit van 12 november 2009 en het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2008 dienen van plaats te wisselen.

Artikel 15

8. De verwijzing naar “het decreet van XXX” dient vervangen te worden door een verwijzing naar “het decreet van 15 februari 2019”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 17.

Artikel 16

9. Artikel 16 van het ontwerp bevat louter een herhaling van hetgeen volgt uit de artikelen 77 en 78 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’. Het wordt beter weggelaten.

Artikel 19

10. Aangezien hoofdstuk 7 opheffingsbepalingen bevat, dient artikel 19 van het ontwerp in dit hoofdstuk te worden ondergebracht. Hoofdstuk 9 “Slotbepalingen” dient te worden vernummerd tot hoofdstuk 8.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME