



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.871/1
van 30 januari 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving over de observatie- en behandelcentra, de centra voor minderjarigen met ernstige gedrags- en emotionele stoornissen en de centra voor ontwikkelingsstoornissen en andere regelgeving uit de jeugdhulp’

Op 23 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 januari 2020, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving over de observatie- en behandelcentra, de centra voor minderjarigen met ernstige gedrags- en emotionele stoornissen en de centra voor ontwikkelingsstoornissen en andere regelgeving uit de jeugdhulp’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 januari 2020.

*

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er hoofdzakelijk toe een aantal besluiten in overeenstemming te brengen met de inkanteling van de observatie- en behandelcentra (OBC), de centra voor minderjarigen met ernstige gedrags- en emotionele stoornissen (GES+) en de centra voor ontwikkelingsstoornissen (COS) in het agentschap Opgroeien regie,¹ waardoor zij niet langer ressorteren onder het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

Daartoe worden de GES+ en de OBC opgenomen als aparte erkenningscategorieën in het erkenningsbesluit voor voorzieningen in de jeugdhulp² (artikelen 48, 3°, 49, 51, 52, 1°, 60, 61, 63, 64 en 65, en de bijlage bij het ontwerp) en wordt het COS-besluit³ aangepast zodat de erkennende en subsidiërende overheid het agentschap Opgroeien regie wordt en de regeling wordt afgestemd op het erkenningsbesluit voor voorzieningen in de jeugdhulp (artikelen 2 tot 10).

Nog als gevolg van de voornoemde inkanteling worden twee VIPA-sectorbesluiten aangepast, namelijk het besluit van 18 juni 2010⁴, teneinde specifieke bouwtechnische en bouwtechnische normen voor de COS in te voegen (artikelen 16 en 17), en het besluit van 23 november 2018⁵ teneinde de verwijzingen naar de OBC, de COS en de GES+ op te heffen (artikelen 39 tot 47). Daarnaast worden nog een aantal andere besluiten van de Vlaamse Regering aangepast (artikelen 1, 22, 23 en 29 tot 38).

2.2. Het ontwerp bevat tevens een aantal legistieke en technische wijzigingen teneinde de betrokken reglementering in overeenstemming te brengen met gewijzigde hogere rechtsregels, inzonderheid ingevolge het decreet van 15 maart 2019 ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp

¹ Zie artikel 5, § 1, h, van het decreet van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie’, in werking getreden op 18 april 2019.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 ‘betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor voorzieningen in de jeugdhulp’.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 ‘tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de centra voor ontwikkelingsstoornissen’.

⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2010 ‘tot vaststelling van de investeringssubsidie en de bouwtechnische en bouwtechnische normen voor de door het agentschap Jongerenwelzijn erkende voorzieningen en vergunde diensten’.

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 23 november 2018 ‘tot vaststelling van de investeringssubsidie en de bouwtechnische en bouwtechnische normen voor sommige voorzieningen voor personen met een handicap en tot wijziging van artikel 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 houdende de procedureregels inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden’.

en het decreet betreffende de integrale jeugdhulp' en het decreet van 15 februari 2019 'betreffende het jeugddelinquentierecht'.

3.1. Voor de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de erkenning en subsidiëring van de OBC, de COS en de GES+ door het Agentschap Opgroeien regie (de artikelen 2 tot 10, 48, 3°, 49, 51, 52, 1°, 60, 61, 63, 64 en 65 en de bijlage bij het ontwerp), alsook voor de bepalingen waarbij de erkennings- en subsidiëringsregels in de integrale jeugdhulp worden aangepast (artikelen 48, 1° en 2°, 50, 52, 2°, 53 tot 55 en 62), wordt rechtsgrond geboden door het decreet van 12 juli 2013 'betreffende de integrale jeugdhulp', namelijk door de artikelen 3, § 1, tweede lid, 22, tweede lid, 65, vijfde lid, 78/1, § 2, eerste lid, 78/2, eerste lid, en 78/4 ervan. De artikelen 67, tweede lid, en 78/7, § 2, eerste lid, van dat decreet, die eveneens door de gemachtigde als rechtsgrond worden aangevoerd, bieden evenwel geen rechtsgrond.

3.2. Voor de artikelen 56 tot 59 van het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door de artikelen 11, § 4, 12, § 1, derde lid, 13, § 1, vijfde lid, en 25, § 6, van het decreet van 15 februari 2019 'betreffende het jeugddelinquentierecht'.

3.3. Voor zover de inkanteling van de OBC, de COS en de GES+ gepaard gaat met bepalingen die de regelgeving inzake personen met een handicap aanpassen, wordt rechtsgrond geboden door sommige bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 'tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap'. Zo vindt artikel 1 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de organisatie van de indicatiestellingen, rechtsgrond in de artikelen 8, 1°, en 7°, en 13, laatste lid, van dat decreet, en vinden de artikelen 29 tot 38 rechtsgrond in artikel 8, 2°, ervan.

3.4. Voor zover met het ontwerp wijzigingen worden aangebracht in VIPA-sectorbesluiten (artikelen 11 tot 21 en 39 tot 47 van het ontwerp) wordt rechtsgrond geboden door de artikelen 6, eerste lid, en 10, van het decreet van 23 februari 1994 'inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden'.

3.5. De artikelen 26 tot 28 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', gelezen in samenhang met de artikelen 61 tot 63 van het decreet van 12 juli 2013 'betreffende de integrale jeugdhulp'.

3.6. Artikel 10 van het ontwerp (ontworpen artikel 21, tweede lid, van het besluit van 16 juni 1998) vindt rechtsgrond in de artikelen 5, §§ 1 tot 4, en 6, §§ 1 en 2, van het decreet van 17 oktober 2003 'betreffende de kwaliteit van gezondheids- en welzijnsvoorzieningen', gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Voor het ontworpen artikel 21, eerste lid, van het besluit van 16 juni 1998 wordt rechtsgrond geboden door artikel 78/1, § 2, van het decreet van 12 juli 2013 'betreffende de integrale jeugdhulp'. Die bepaling biedt immers ook rechtsgrond voor het gelijkkluidende artikel 11, tweede lid, 16°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 'betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor voorzieningen in de jeugdhulp'.

4.1. De bepalingen van het decreet van 30 april 2004 die worden vermeld in het tweede streepje in de rubriek “rechtsgrond” in de aanhef van het ontwerp, bieden geen rechtsgrond. Die bepalingen vormen wel de aanleiding voor het voorliggende ontwerp. Voor zover de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat deze bepalingen voor een goed begrip van de ontworpen regeling het best in de aanhef worden vermeld, dienen deze te worden vermeld in een nieuwe rubriek “juridisch kader” na de vermelding van de verplichte vormvereisten.⁶

4.2. Artikel 24 van het decreet van 27 april 2018 ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’, dat eveneens wordt vermeld in de rubriek “rechtsgrond”, lijkt evenmin rechtsgrond te bieden voor het ontwerp. Dat geldt ook voor artikel 6, eerste lid, 1°, van het decreet van 2 juni 2006 ‘tot omvorming van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden tot een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, en tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden’, dat eveneens in die rubriek wordt vermeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De verwijzingen in de aanhef van het te nemen besluit naar de rechtsgrond biedende bepalingen dienen te worden aangepast overeenkomstig hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp.

6. Voor zover wordt ingegaan op opmerking 4.1, dient aan de aanhef een rubriek “Juridisch kader” te worden toegevoegd.

Artikelen 6 en 9

7. In de bij de artikelen 6 en 9 van het ontwerp ontworpen bepalingen wordt telkens een beroepsprocedure geregeld. Die procedure vormt een toepassing van de bezwaarprocedure geregeld in het decreet van 7 december 2007 ‘houdende de oprichting van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers’. De in het ontwerp gehanteerde terminologie wordt het best op die bezwaarprocedure afgestemd, door bijvoorbeeld de term “beroep” te vervangen door de term “bezwaar”.

Hoofdstuk 3

8. Bij hoofdstuk 3 van het ontwerp worden wijzigingen aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2010. Van de gelegenheid zou gebruik kunnen worden

⁶ Zie de aanwijzingen 74, 85 en 86 van de omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende wetgevingstechniek’.

gemaakt om het opschrift van dat besluit, waarin nog steeds sprake is van Agentschap Jongerenwelzijn, aan te passen.

Artikel 21

9. In de te wijzigen bepaling van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2011 dient ook de verwijzing naar “Kind en Gezin” telkens te worden vervangen door een verwijzing naar “Agentschap Opgroeien regie”.

Artikel 22

10. Artikel 22 van het ontwerp beoogt artikel 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 aan te passen. Van de gelegenheid zou gebruik kunnen worden gemaakt om in dat lid de foutieve datum van 12 maart 2013 te vervangen door die van 12 juli 2013.

Artikelen 56 tot 59

11. De stellers van het ontwerp dienen er over te waken dat bij de wijzigingen die bij de artikelen 56 tot 59 van het ontwerp in verschillende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 worden aangebracht telkens dezelfde categorieën van bestemmingen worden vermeld, hetgeen door het gebruik van de voegwoorden “en” en “of” niet altijd duidelijk is.

Artikel 60

12. Ter wille van de coherentie met de overige bepalingen van hoofdstuk 2, afdeling 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 dienen de bijzondere erkenningsvoorwaarden voor de voorzieningen van categorieën 7 en 8 telkens te worden ondergebracht in een aparte onderafdeling.

Artikel 61

13. Zoals artikel 61 van het ontwerp is geredigeerd, zullen voorzieningen van categorie 6, als enige categorie van voorzieningen, geen forfaitaire subsidie meer ontvangen. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt niet dat dit de bedoeling is. Indien dit wel degelijk de bedoeling zou zijn, zal moeten worden nagegaan of die uitsluiting in overeenstemming is met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. In elk geval dient de ontworpen bepaling op dat punt nog aan een nader onderzoek te worden onderworpen.

Artikel 66

14. Artikel 66 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 januari 2020 (lees: uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2020).

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat terugwerkende kracht van verordenende bepalingen enkel toelaatbaar kan worden geacht ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging 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 goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Voor bepalingen die erkenningsvoorwaarden bevatten (artikelen 3, 51 en 60 van het ontwerp) of nieuwe verplichtingen opleggen (artikelen 10, 53, 54, 55, 1°, en 56 tot 59), kan de terugwerkende kracht niet worden aanvaard. Voor bepalingen die betrekking hebben op een erkenningsprocedure (artikelen 5 en 9) of een beroepsprocedure (artikelen 6 en 9) is de terugwerkende kracht weinig zinvol voor zover de eruit voortvloeiende procedurevoorschriften onmogelijk voor het verleden nog kunnen worden nageleefd. Wat die bepalingen betreft, of in voorkomend geval sommige onderdelen ervan, dient dan ook te worden afgezien van de terugwerkende kracht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH