



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.743/3
van 18 juli 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
het jeugd- en kinderrechtenbeleid’

Op 15 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het jeugd- en kinderrechtenbeleid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juli 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Artikel 3 van het decreet van 20 januari 2012 ‘houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’ bevat een regeling inzake het voorleggen, voor elke regeerperiode, door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement, van een jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan en van een tussentijds rapport en een eindrapport over de uitvoering van dat plan.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe nadere regels te bepalen inzake de totstandkoming van het jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan en inzake de inhoud van het tussentijdse rapport en het eindrapport die over de uitvoering van dit plan dienen te worden gemaakt (artikelen 2 tot 4 van het ontwerp).

Daarnaast regelt het ontwerp de samenstelling van en de opdrachten inzake “het horizontale overleg betreffende het Vlaamse jeugd- en kinderrechtenbeleid” binnen de reflectiegroep jeugd- en kinderrechtenbeleid, dit is een werkgroep die in de praktijk reeds bestaat, maar die geen grondslag in de regelgeving heeft (artikel 5).

Het ontwerp bevat ten slotte een bepaling inzake het verticaal overleg jeugd- en kinderrechtenbeleid dat elke Vlaamse minister moet organiseren ter voorbereiding van zijn beleidsnota en jaarlijkse beleidsbrieven (artikel 6).

2.1. Voor de artikelen 2 tot 4 van het ontworpen besluit kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 3 van het decreet van 20 januari 2012. Bovendien vindt artikel 3, derde lid, van het ontworpen besluit bijkomend rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ nu erin een aspect van de organisatie en de werking van het centrale bestuur wordt geregeld.

2.2. Met betrekking tot de rechtsgrond voor artikel 5 van het ontworpen besluit, verklaarde de gemachtigde dat een beroep wordt gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering. Hij verschaftte bovendien de volgende duiding bij dit artikel:

“Met het horizontale overleg betreffende het Vlaamse jeugd- en kinderrechtenbeleid wordt bedoeld het bevoegdheids- of beleidsdomeinoverschrijdende overleg dat betrekking heeft op het jeugd- en kinderrechtenbeleid, in het kader waarvan het plan een van de instrumenten is.

Het decreet definieert in artikel 2, 6° jeugd- en kinderrechtenbeleid als volgt: ‘de integrale en geïntegreerde visie en de daarop gebaseerde systematische en planmatige maatregelen van een overheid die een waarneembaar effect beogen op de jeugd, met bijzondere aandacht voor de rechten van het kind, als ethisch en wettelijk kader’.

Dit horizontaal overleg omvat inderdaad de actoren die genoemd worden in artikel 3, § 2. De in artikelen 7 en 8 van het decreet genoemde organisaties zijn:

- de Vlaamse Jeugdraad (art. 7),
- de Ambrassade (art. 8, §1),
- het Kenniscentrum Kinderrechten (art. 8, §2),
- de Vereniging Vlaamse Jeugddiensten, die gesubsidieerd wordt als ondersteuningsorganisatie voor de gemeentelijke en provinciale jeugddiensten (art. 8, §3),
- JINT (art. 8, §4), en
- de Kinderrechtencoalitie Vlaanderen (art. 8, §5).

Verder wordt in de betrokkenheid voorzien van het Kinderrechtencommissariaat, het Jeugdonderzoeksplatform, de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind en UNICEF België.

Anderzijds maken de aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid zoals gedefinieerd in artikel 5, § 1 van het decreet van 20 januari 2012, alsook de aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en van de VRT, deel uit van de reflectiegroep.

De verschillende geledingen bedoeld in § 2, 1° tot 4° worden op verschillende manieren betrokken: ad hoc en gericht, maar structureel inderdaad via hun vertegenwoordigers in de Reflectiegroep:

1° de jeugdsector wordt vertegenwoordigd door De Ambrassade; de kinderen en jongeren zelf door de Vlaamse Jeugdraad en JINT;

2° andere verenigingen zonder winstoogmerk voor of door kinderen en jongeren, die door hun omvang, opzet of inhoud relevantie hebben voor de Vlaamse Gemeenschap worden vertegenwoordigd door de Kinderrechtencoalitie, het Kinderrechtencommissariaat, Unicef..., maar ook door de aanspreekpunten van de verschillende beleidsdomeinen;

3° deskundigen inzake de jeugd worden vertegenwoordigd door het Kenniscentrum Kinderrechten en het Jeugdonderzoeksplatform;

4° vertegenwoordigers van lokale en provinciale besturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden vertegenwoordigd door de Vereniging Vlaamse Jeugddiensten (VVJ).”

In zoverre de reflectiegroep als taak heeft de inspraak te realiseren als bedoeld in artikel 3, § 2, van het decreet van 20 januari 2012 en mee te werken aan de omgevingsanalyse bedoeld in artikel 2 van het ontwerp, kan voor artikel 5 van het ontworpen besluit in beginsel worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met de artikelen 3, § 2, en 5, § 1,¹ van het decreet van 20 januari 2012. Wel is het zo dat een verplichte aanwezigheid van de in artikel 5 van het ontwerp vermelde openbare instanties die geen deel uitmaken van het centrale bestuur, of van instanties die niet tot de overheid behoren, slechts kan worden opgelegd zo daarvoor een decretale grondslag kan worden gevonden, hetzij in het decreet van 20 januari 2012, hetzij in de regelgeving die op hen van toepassing is.² De stellers

¹ Wat betreft de aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid. Krachtens artikel 5, § 1, tweede lid, 1°, hebben ze als taak een bijdrage te leveren ter voorbereiding van het Vlaamse jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan.

² Dat laatste kan ook een erkennings- en subsidiëringsregeling zijn.

van het ontwerp dienen zich ervan te vergewissen dat dit het geval is,³ zo niet kan de aanwezigheid van de betrokken instanties in de reflectiegroep slechts facultatief zijn – hetgeen dan ook uitdrukkelijk tot uiting moet komen in artikel 5 van het ontwerp – en dient ze wat openbare instanties betreft inpasbaar te zijn in de algemene taakomschrijving ervan.

Voor zover de taak van de reflectiegroep ook andere elementen omvat, moet worden vastgesteld dat die taken een nauwe samenhang vertonen met het omschrijven en het bereiken van de doelstellingen van het beleidsplan. Er kan derhalve worden aangenomen dat ook op dit vlak voor artikel 5 van het ontworpen besluit kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, ditmaal gelezen in samenhang met het gehele artikel 3 van het decreet van 20 januari 2012, met dezelfde reserve als geformuleerd aan het einde van vorige alinea.

2.3. Betreffende de rechtsgrond voor artikel 6 van het ontworpen besluit verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Momenteel is het verticale overleg jeugd- en kinderrechtenbeleid nergens geregeld en hangt de organisatie ervan volledig af van het initiatief van de betrokken minister. Naast de medewerking aan de prioritaire doelstellingen heeft iedere Vlaamse minister binnen zijn bevoegdheden ook zijn eigen verantwoordelijkheid in het kader van het Vlaamse jeugd- en kinderrechtenbeleid. In het ontwerp van besluit wordt gesteld dat iedere Vlaamse minister jaarlijks voor zijn eigen bevoegdheden, ter voorbereiding van de beleidsbrief, een verticaal overleg jeugd- en kinderrechtenbeleid organiseert. Hij betreft daarbij minstens het Kinderrechtencommissariaat, de Vlaamse Jeugdraad en de bevoegde aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid. Het verticale overleg toetst de specifieke beleidsinitiatieven op hun effecten voor kinderen en jongeren en hun rechten en levert input voor de beleidsbrief.

Daarbij wordt aangeknoopt bij de bovenvermelde definitie van het jeugd- en kinderrechtenbeleid, en de bepaling in artikel 3, §1 van het decreet, die als volgt luidt (...): ‘Uiterlijk een jaar na het begin van elke regeerperiode legt de Vlaamse Regering een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan voor aan het Vlaams Parlement. Dat jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan legt het jeugd- en kinderrechtenbeleid van de Vlaamse Regering vast. Het geeft voor de volgende beleidsperiode en binnen een algehele visie op de jeugd en het jeugd- en kinderrechtenbeleid, de prioritaire doelstellingen van de Vlaamse Regering aan en bepaalt de resultaatsindicatoren.’”

Het overleg is niet bedoeld ter voorbereiding van het jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan of van het tussenrapport of het eindrapport over de uitvoering van dit plan, maar dient ter voorbereiding van de beleidsnota en de jaarlijkse beleidsbrieven. De Vlaamse Regering kan op grond van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opleggen aan haar leden hoe zij deze documenten moeten voorbereiden, maar kan daarbij op grond van die bepaling niet de verplichte medewerking opleggen van instellingen die niet tot het centrale Vlaamse bestuur behoren, zoals het Kinderrechtencommissariaat, de Vlaamse Jeugdraad en

³ Wat betreft de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind is dit alvast niet duidelijk (zie de omschrijving van de taken van deze instantie in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 19 september 2005 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, en de Franse Gemeenschapscommissie ‘inzake de oprichting van een Nationale Commissie voor de rechten van het kind’).

bepaalde aanspreekpunten jeugd- en kinderrechtenbeleid.⁴ Daartoe is een uitdrukkelijke rechtsgrond noodzakelijk. Wel zouden die instanties facultatief om advies kunnen worden gevraagd, maar opdat ze daarop zouden kunnen ingaan, moet ook die adviesverlening kunnen worden ingepast in hun bij of krachtens decreet bepaalde algemene taakomschrijving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In het eerste lid van de aanhef dient ook gewag te worden gemaakt van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.
4. In het tweede lid van de aanhef dient ook te worden verwezen naar artikel 5, § 1, van het decreet van 20 januari 2012.
5. Zo er effectief specifieke rechtsgronden zouden bestaan voor de in de artikelen 5 en 6 van het ontwerp bedoelde medewerking van instellingen die niet tot het centrale bestuur behoren, dient daarvan gewag te worden gemaakt in de aanhef.

Artikel 5

6. De inleidende zin van het tweede lid van artikel 5 van het ontwerp bevat een overbodige herhaling van de reeds in het eerste lid van dat artikel opgenomen regel dat de reflectiegroep jeugd- en kinderrechtenbeleid het horizontale overleg betreffende het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid organiseert. Men schrijve dan ook in die inleidende zin “De reflectiegroep jeugd- en kinderrechtenbeleid heeft de volgende opdrachten:”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁴ Met name die van de verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid.