



Advies

over het Agentschap Jeugd en Gezin

Brussel, 30 augustus 2018

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot ontbinding van 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; Voorontwerp 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

Adviesvrager: Jo Vandeurzen - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Ontvangst adviesvraag: 25 juli 2018

Adviestermijn: 30 dagen, verlenging toegestaan

Goedkeuring raad: 30 augustus - in consensus

Inhoud

Adviesvraag en -procedure	4
Advies over het Agentschap Jeugd en Gezin	4
1 Algemene appreciatie.....	4
2 De fusie is (te) beperkt	5
2.1 Nog geen geïntegreerd beleid voor kinderen, jongeren en gezinnen	5
2.2 De constructie komt de transparantie en begrijpbaarheid van het geheel niet ten goede	7
3 Nood aan een vernieuwde aanpak die kinderen, jongeren en gezinnen centraal plaatst.....	8
4 Aandacht voor toegankelijkheid en diversiteit van hulp en ondersteuning	9
5 Verdere transitie in co-creatie.....	9
6 Nog enkele artikelsgewijze bemerkingen.....	10
6.1 Voor wat betreft het Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin	10
6.2 Voor wat betreft het Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin	11

Adviesvraag en -procedure

De Vlaamse Regering stelt vast dat er nood is aan een verregaandere stap om de hulp en ondersteuning voor kinderen, jongeren en gezinnen zo geïntegreerd mogelijk aan te bieden. Om dit te realiseren, stelt ze een nieuw Agentschap Jeugd en Gezin voor, vanuit een fusie tussen Kind en Gezin en Jongerenwelzijn.

De Strategische adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WGG) kreeg op 25 juli 2018 twee adviesvragen die betrekking hebben op deze fusie. De eerste adviesvraag betreft het voorontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin", de tweede gaat over het voorontwerp van besluit tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin".

Aangezien de oprichting van de twee agentschappen kadert binnen eenzelfde visie op intersectorale en integrale zorg en ondersteuning voor kinderen, jongeren en gezinnen, kiest de raad ervoor om beide te bespreken in een gedeeld advies.

De adviestermijn voor beide adviesvragen werd verlengd tot september 2018. De raad vergaderde over de adviesvragen op 30 augustus 2018 en nam het advies in consensus aan.

Advies over het Agentschap Jeugd en Gezin

1 Algemene appreciatie

Het decreet integrale jeugdhulp van 12 juli 2013 legde de basis om op een geïntegreerde manier tegemoet te komen aan de ondersteuningsbehoeften van minderjarigen en hun ouders of opvoedingsverantwoordelijken. De Vlaamse overheid hield echter vast aan een sectorale aansturing waardoor een echte integratie van de jeugdhulp uitbleef.

Nu stelt de Vlaamse Regering een volgende stap voor: de transitie naar een eengemaakt agentschap dat zo maximaal mogelijk de totaliteit van de dienst- en hulpverlening aan kinderen, jongeren en gezinnen biedt. De raad mist echter de denkoefening die aan de basis moet liggen van elke transitie, namelijk hoe kan (de organisatie van) zorg en ondersteuning de levenskwaliteit en ontwikkelingskansen verhogen van – hier specifiek – kinderen, jongeren en gezinnen en kan het samenvoegen van verschillende agentschappen daarbij een middel zijn? Ook ontbreekt er een duidelijke visie van wat de voorgestelde fusie betekent voor de gebruikers en de actoren in zorg en ondersteuning.

Voor de onderbouwing van het samenvoegen van de agentschappen is in de Memorie van toelichting verwezen naar het Regeerakkoord 2014-2019 dat fusies koppelt aan de doelstelling om verkokering tegen te gaan, efficiëntiewinsten te boeken en meer samenhangend beleid te kunnen voeren.

Binnen dit kader van organisatorische efficiëntie steunt de raad de fusie. Voorlopig ligt de meerwaarde van de herschikking volgens de raad bij een afstemming en integratie in de aansturing en in de uitvoering van het ondersteuningsbeleid ten aanzien van kinderen, jongeren

en gezinnen. Daarnaast zal het samenvoegen van de huidige taken en opdrachten van de agentschappen ook leiden tot bestuurlijke en administratieve efficiëntie.

Deze fusie is een belangrijke eerste stap in een transitie naar een meer geïntegreerd beleid. De raad vraagt de Vlaamse Regering om dit transitieproces verder te zetten, rekening houdend met de opmerkingen in voorliggend advies. De raad ziet immers de mogelijke meerwaarde van een eengemaakt agentschap voor kinderen, jongeren en gezinnen die hun weg moeten zoeken in het landschap van hulp en ondersteuning. Maar voor een écht geïntegreerd beleid ten aanzien van de volledige doelgroep, zijn nog verdere stappen aangewezen (zie deel 2 van dit advies).

Naast de herschikking van de agentschappen is het goed en nodig dat de betrokken decreten gewijzigd en aangepast werden. Zowel de aansturing als de decretale regelgeving worden hierdoor coherenter en transparanter. Dit zal op termijn leiden tot meer duidelijkheid en efficiëntie voor minderjarigen, gezinnen, dienst- en hulpverleners.

De raad benadrukt wel dat deze transitie geen vertragende effecten mag hebben op lopende en dringende processen in de sectoren die gevat zijn door het samenvoegen van de agentschappen. Belangrijke werkpunten blijven onder meer de uitvoering van de aanbevelingen van de taskforce 'verblijf in de jeugdhulp', een afstemming van de bijdragesystemen, een herziening van de verschillende financieringsvormen, typemodulering 3.0, OOC-OBC, de uitvoering van de aanbevelingen van het Rekenhof betreffende crisishulp, een afstemming van kwaliteitsnormering en handhaving,

Tot slot vraagt de raad dat er voor de toekomstige regie en beleidsvoering vanuit het nieuwe agentschap rekening gehouden wordt met de Visienota Jeugdhulp 2024 die momenteel door het Intersectoraal Raadgevend Comité Jeugdhulp wordt gefinaliseerd.

2 De fusie is (te) beperkt

De raad is van mening dat de intentie van de Vlaamse Regering om zo volledig mogelijk de totaliteit van dienst- en hulpverlening aan kinderen, jongeren en gezinnen te bieden, door deze beperkte fusie (nog) niet gerealiseerd wordt. Een geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid vereist namelijk (0) dat de hele jeugdhulp maximaal samengevoegd wordt waardoor alle kinderen, jongeren en ouders met een ondersteuningsvraag kunnen rekenen op hulp- en dienstverlening vanuit het agentschap en (2.2) dat het geheel transparant en toegankelijk wordt. De raad vraagt de Vlaamse Regering om het traject hiernaartoe verder te zetten.

2.1 Nog geen geïntegreerd beleid voor kinderen, jongeren en gezinnen

Vanuit een integrale visie op behoeftegerichte zorg en ondersteuning voor kinderen, jongeren en gezinnen moet het nieuwe agentschap een andere, vernieuwde aansturing en aanpak naar voor schuiven die deze visie werkbaar en uitvoerbaar maakt. De raad roept op om de transitie aan te grijpen voor een dergelijke visieontwikkeling en een verdere herdenking van de jeugdhulp in Vlaanderen. Voor de raad mag de transitie naar een eengemaakt agentschap zich niet beperken tot het realiseren van alleen maar meer organisatorische en bestuurlijke efficiëntie.

Een essentieel onderdeel van die visieontwikkeling is de **keuze tussen een doelgroepgericht of een behoeftegericht beleid**. Zal het agentschap een beleid uitwerken ten aanzien van alle kinderen en jongeren tot 25 jaar of ten aanzien van kinderen en jongeren in de jeugdhulp/ in de pleegzorg/ met een handicap/ met problemen op school/ die een delict gepleegd hebben /...? De raad ziet voor- en nadelen aan de beide systemen maar geeft aan dat een keuze noodzakelijk is om een coherent beleid uit te werken. De raad vraagt daarom aan de Vlaamse Regering om zich hierover verder te buigen.

Uit de beleidsteksten die nu voorliggen, blijkt dat de keuze tussen een doelgroep- of een behoeftegericht beleid nog niet uitgezuiverd is:

- Niet alle administraties die betrokken zijn op de verschillende vormen van jeugdhulp (brede instap, zorg voor jongeren met een handicap, geestelijke gezondheidszorg, CLB ...) zijn in deze fusie meegenomen. Om de zichtbaarheid en toegankelijkheid van de jeugdhulp voor de gebruiker te vergroten, was het beter geweest om **alle actoren gevat door het decreet integrale jeugdhulp onder te brengen in de nieuwe structuur**. Bovendien kan dit in de toekomst nieuwe rupturen, verkokering of parallelwerkende structuren vermijden.
- Er wordt een specifiek deel¹ van de huidige doelgroep van jongeren met een (vermoeden van) handicap vanuit het VAPH overgedragen naar het nieuwe agentschap (art. 9 van het voorontwerp van decreet). Bovendien is het niet duidelijk wie finaal over de aflijning van deze doelgroep zal beslissen. Door het installeren van een "schemerzone" zullen betwisting en bevoegdheidsproblemen blijven bestaan. Dit komt noch de werking van een geïntegreerde jeugdhulp, noch de betrokken kinderen, jongeren en gezinnen ten goede.

Voor de raad heeft echter ieder kind en iedere jongere recht op tijdige en gepaste ondersteuning vanuit het nieuwe agentschap. Daarom moet **de overdracht van de doelgroep van kinderen en jongeren met een (vermoeden van) handicap in één beweging gebeuren**. Alle kinderen en jongeren met een handicap moeten zoveel mogelijk als kind en jongere beschouwd worden en wat voor hen als hulp of ondersteuning nodig is, moet op een geïntegreerde wijze worden beoordeeld.

- Het Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin is bevoegd voor het beheren van de financiering aan de doelgroep en het subsidiëren van de voorzieningen, maar de financiering van de persoonsvolgende financiering is uitgesloten (artikel 9 van het voorontwerp van decreet). De raad dringt aan op het opheffen en schrappen van deze beperking, aangezien dit de beoogde integratie zal tegenwerken.

Het toegepaste financieringssysteem mag geen reden zijn voor een afsplitsing en de manier waarop een beleid gevoerd wordt ten aanzien van kinderen, jongeren en gezinnen. Integendeel, de diverse manieren van financiering die er in een geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid zijn, zullen hoe dan ook in een gemeenschappelijke regie en werking afgestemd moeten worden.

¹ Gedrags- en emotionele stoornis (GES+) aanbod / multifunctionele centra (MFC's) die aflijnbaar werken met een groep minderjarigen/jongvolwassenen die een complexe, gecombineerde ondersteuning vragen inzake hun beperking, ontwikkelingsvragen en opvoedings- en/of gedragsproblemen; de observatie- en behandelingscentra; de centra voor ontwikkelingsstoornissen.

Vervolgens wenst de raad dat de vele aandacht die moet uitgaan naar kinderen, zich ook vertaalt in de naam van het agentschap. Daarom is **de naam “Kinderen, jongeren en hun gezin” een betere keuze voor het eengemaakte agentschap**, dat nu de werknaam “Jeugd en Gezin” draagt.

Daarnaast ontbreekt zowel in het decreet tot oprichting van het Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin als in het voorontwerp van besluit tot oprichting van het Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin een verwijzing naar het Internationaal Verdrag over de Rechten van het Kind. De raad steunt de verwijzing die toegevoegd is naar het VN-verdrag inzake de Rechten van Personen met een handicap, maar vraagt ook te verwijzen naar Internationaal Verdrag over de Rechten van het Kind (in artikel 8 van het voorontwerpdecreet voor wat betreft het Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin en in artikel 4 van het voorontwerpbesluit voor wat betreft het Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin).

2.2 De constructie komt de transparantie en begrijpbaarheid van het geheel niet ten goede

In de verschillende beleidsdocumenten is sprake van een nieuw en een eengemaakt agentschap Jeugd en Gezin. Dit komt echter niet overeen met de juridische beslissing om twee nieuwe agentschappen in het leven te roepen, namelijk een IVA met rechtspersoonlijkheid “Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin” en een IVA zonder rechtspersoonlijkheid “Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin”.

De raad heeft begrip voor het feit dat er, omwille van de regeling van de pensioenlasten en op basis van het kaderdecreet over het bestuurlijk beleid, gekozen is voor een uitsplitsing over een agentschap mét en een agentschap zonder rechtspersoonlijkheid.

Toch benadrukt de raad dat de gekozen weg niet mag afwijken van de beoogde doelstelling om de ondersteuning zo geïntegreerd mogelijk aan te bieden en de schotten tussen sectoren weg te halen. Om dit binnen de twee-eenheid van het agentschap te realiseren, formuleert de raad volgende voorwaarden:

- De missie en kerntaken van de twee nieuwe agentschappen zijn congruent en coherent uitgesplitst en omschreven;
- De opdeling van de kerntaken gebeurt volgens de logica van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, namelijk een IVA met en IVA zonder rechtspersoonlijkheid;
- Dit houdt geen louter administratieve herschikking in maar een grondige vernieuwing vanuit missie en visie van beide (zie ook deel 0);
- De aansturing zal gebeuren door één administrateur-generaal en in één ondernemingsplan zodat de werking van de twee agentschappen de facto en in de praktijk als één agentschap functioneert;
- Alle betrokken decreten zijn afgestemd in functie van deze herschikking.

De raad stelt echter vast dat de logica tussen het ene (strategisch regisserende) agentschap “Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin” en het andere (uitvoerende) agentschap “Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin” niet helemaal is doorgetrokken. De regie en strategie wordt volledig geïntegreerd in het “Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin”, maar het

uitvoerende, operationele erkennings-en subsidiëringsbeleid blijft via de kerntakenomschrijving van de agentschappen toch verdeeld over de twee IVA's.

Het feit dat de uitvoering bij de twee agentschappen blijft liggen, komt tot uiting in de toegewezen bevoegdheid om een beleid te voeren ten aanzien van personen tot 25 jaar met een (vermoeden van) handicap. De kerntaken van het (uitvoerende) agentschap Jeugd en Gezin zijn immers beperkt tot de pleegzorg, integrale jeugdhulp en jeugddelinquentie. Het domein om via erkenning en subsidiëring van voorzieningen een kwaliteitsvolle hulpverlening te organiseren voor jongeren met een (vermoeden van) handicap wordt hier uitgesloten maar wel toegewezen aan het andere (strategisch regisserende) agentschap.

3 Nood aan een vernieuwde aanpak die kinderen, jongeren en gezinnen centraal plaatst

De raad treedt de missie bij van het nieuwe agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin om *“samen met zijn partners, door een geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid, voor alle kinderen en jongeren tot en met vijftientig jaar, waar en hoe ze ook geboren zijn of opgroeien, zoveel mogelijk kansen te creëren en om een continuüm aan zorg, hulp en ondersteuning aan te bieden”*.

Het is de opdracht van het agentschap om een beleid uit te werken dat kinderen, jongeren en gezinnen werkelijk centraal plaatst. Zij moeten bij een ondersteuningsnood kunnen rekenen op tijdige en gepaste hulp- en dienstverlening.

Dit vraagt een vernieuwde aanpak waarbij ook kansen gegeven worden aan het sociale ondernemerschap. Op het terrein moeten jeugdhulpaanbieders het vertrouwen krijgen van de overheid om te ondernemen en om in een bepaalde regio een op de noden en behoeften gericht aanbod te ontwikkelen en uit te bouwen. Ze doen dit niet als een geïsoleerde aanbieder maar in een geïntegreerd regionaal of lokaal netwerk.

Daarbij zal het agentschap moeten nadenken over andere financieringsvormen. De raad stelt een financiering voor die eerder zorgtrajecten voor kinderen en jongeren financiert. Er moet ook veel meer ingezet worden op samenwerking via netwerking en het werken in “dedicated teams” waardoor verschillende competenties samengebracht worden en deze gepast, gebundeld en op vraag ingezet kunnen worden.

Het erkennen en subsidiëren van de verschillende sectoren moet ook beter op elkaar afgestemd worden, zodat zorg op maat en de toenadering tussen sectoren gefaciliteerd wordt.

Eveneens moet er nagedacht worden over kwaliteits- en impactmetingen waarbij zo weinig mogelijk vastgelegde regels van toepassing zijn. In geen geval mogen regels afremmend werken voor het innovatief, vraag- en op maatgerichte jeugdhulpaanbod en moeten ze eerder het sociaal ondernemerschap stimuleren.

De raad stelt vast dat de projectoproep “Eén gezin, één plan” alvast een goed voorbeeld is van deze vernieuwde werkwijze, en dus een stap in de goede richting is.

Voor de realisatie van de integrale visie zijn partnerschappen en samenwerking cruciaal

In de Memorie van toelichting vinden we de opdracht van het agentschap om samenwerkingen op te zetten met andere belangrijke levensdomeinen van kinderen en jongeren. Concreet wordt

er verwezen naar de **linken met onderwijs en met de geestelijke gezondheidszorg**. De raad is tevreden met deze opdracht, waarvan het belang niet genoeg benadrukt kan worden. De versterking van de samenwerking tussen deze sectoren moet leiden tot een vlottere toegang van minderjarigen en hun ouders tot de zorg en ondersteuning die ze nodig hebben.

De raad is van mening dat hiervoor de relatie met onderwijs (en de CLB) en de geestelijke gezondheid (met inbegrip van de kinder- en jeugdpsychiatrie) grondig gescreend en desgewenst aangepast moet worden in de betrokken regelgeving.

Bovendien moet het agentschap **ook andere sectoren, beleidsdomeinen en overheidsniveaus zoals het lokale bestuur actiever betrekken** in het beleid rond jeugdhulp. De raad verwijst onder meer naar het lokaal sociaal beleid, het jeugdwerk, sport, arbeidsmarkt en de huisvestingssector. Integrale zorg en ondersteuning voor minderjarigen en hun ouders/opvoedingsverantwoordelijken vraagt dat er genoeg aandacht gaat naar de brede omgeving waarbinnen deze doelgroep functioneert.

4 Aandacht voor toegankelijkheid en diversiteit van hulp en ondersteuning

De raad deelt het principiële uitgangspunt dat een integratie van de twee agentschappen een meerwaarde kan zijn in het garanderen van een betere dienst- en hulpverlening naar ouders, jongeren en kinderen waarvan de noden doorheen de verschillende levensfasen zich op een continuüm van een preventief aanbod tot gedwongen hulpverlening kunnen situeren. Deze meerwaarde zal echter pas gerealiseerd worden op voorwaarde dat alle kinderen, jongeren en ouders met een ondersteuningsbehoefte op maat bijgestaan worden.

Met het oog op dat maatwerk en het inspelen op de diverse noden van kinderen, jongeren en gezinnen is het noodzakelijk dat de verschillende methodieken die in de sectoren ontwikkeld zijn en de expertise die opgebouwd is, blijvend ingezet kunnen worden.

Het preventieve aanbod of de laagdrempelige basishulpverlening moeten dus niet op dezelfde leest geschoeid zijn als de meer gespecialiseerde vormen van hulpverlening met de eigen methodieken, criteria,... Het vrijwillige, preventieve en basisaanbod moeten voldoende laagdrempelig blijven en de toegang tot de verschillende werkvormen moet gewaarborgd zijn.

5 Verdere transitie in co-creatie

De raad is tevreden met de stapsgewijze aanpak van deze complexe reorganisatie en met het feit dat de operationalisering op basis van een transitieplan zal verlopen. Het is goed dat het fusietraject begeleid wordt door een transitieteam. Het transitieteam dat werd opgericht, bestaat uit vertegenwoordigers van de agentschappen Jongerenwelzijn, Kind en Gezin en VAPH.

De raad vraagt met aandrang om de **werking van het transitieteam uit te breiden met vertegenwoordigers van de stakeholders in dit proces** (m.n. het werkveld, de gebruikers en de lokale besturen). Dit met het oog op een grotere transparantie, participatie en een verhoging van het draagvlak achteraf. Samen met de voorgenoemde stakeholders moet de overheid een gedragen integrale visie ontwikkelen op de hulp en ondersteuning voor kinderen, jongeren en gezinnen in Vlaanderen (zie ook deel 0 van dit advies).

Ook het werken met een bijkomend vooruitgangs- of monitoringscomité kan de communicatie en betrokkenheid, en dus de uiteindelijke slaagkansen van de transitie, verhogen. De planmatige aanpak van de fusie vergt immers continue afstemming van regelgeving, organisatiestructuren, voorzieningenbeleid, backoffice,

Naar één raadgevend comité?

Een onderdeel van de verdere transitie is het rationaliseren van de beslissings- en overlegstructuren. Er zal onderzocht worden of men van drie raadgevende comités naar één raadgevend comité kan evolueren. De raad vraagt of de Vlaamse Regering hiermee verwijst naar het intersectoraal Raadgevend Comité voor Jeugdhulp, het Raadgevend Comité van Kind en Gezin en het Raadgevend Comité van het Vlaams Centrum voor Adoptie (VCA)?

In elk geval moet ook deze oefening gepaard gaan met een duidelijke keuze over de manier waarop men in het beleid rond kinderen en jongeren wil werken: doelgroepgericht of behoeftegericht. De beslissing over een mogelijke samenvoeging van de raadgevende comités mag zeker niet alleen ingegeven worden door budgettaire en efficiëntie-overwegingen.

In de Memorie van toelichting staat dat de Vlaamse Regering voor het einde van dit jaar over de organisatie van de raadgevende comités een beslissing neemt. De raad adviseert om bij het onderzoek en de beslissing de huidige raadgevende comités nauw te betrekken.

Daarnaast is het zeer belangrijk dat ook in de nieuwe organisatie de gebruikers (ouders, kinderen en jongeren) en de sociale partners op een gestructureerde wijze betrokken zijn. De raad is bezorgd dat er een uitholling van hun mogelijkheden tot inbreng kan ontstaan omwille van de brede taakstelling en de diverse en gespecialiseerde thematieken die er behandeld zullen worden. Er moet over gewaakt worden dat de opgebouwde expertise niet verloren gaat.

6 Nog enkele artikelsgewijze bemerkingen

6.1 Voor wat betreft het Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin

Het Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin is uitgewerkt in het voorontwerp van 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.

Naast de eerdere opmerkingen die geformuleerd zijn in dit advies, heeft de raad de volgende bemerkingen bij de artikelen:

- Artikel 6: De huidige werknaam van het eengemaakte agentschap lijkt de raad zeer ambtelijk en houdt geen uitstraling of betekenis in voor de beoogde doelgroep. Bovendien wordt een zeer belangrijk deel van de doelgroep – kinderen – hier niet meer genoemd en ontstaat verwarring met het (lokale) jeugdwerkbeleid. De raad stelt de naam “Kinderen, jongeren en hun gezin” voor.
- Artikel 6: De bevoegdheid van het agentschap strekt zich uit tot de leeftijd van 25 jaar. Het algemeen doortrekken van de leeftijd van de doelgroep tot 25 jaar beantwoordt zeker aan de actuele maatschappelijke nood. Er moet wel nagegaan worden wat hiervan de consequenties zijn (middelen, capaciteiten, ...).

Aangezien het decreet Integrale Jeugdhulp (terecht) een minderjarige definieert als een persoon tot 18 jaar, is het ook wenselijk om de diverse regelgevingen voor de groep van 18 tot 25 jaar stevig door te lichten.

Vanuit de fusie is het wenselijk om ook de werking van de CAW en de CGG in relatie tot de integrale jeugdhulp en het nieuwe agentschap voor die doelgroep duidelijk af te stemmen.

- Artikel 9: De raad herhaalt zijn standpunt dat hij het niet eens is met het feit dat de financiering van de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap uitgesloten wordt in de kerntaken van dit agentschap.
- Artikel 19: De decretale regeling van de tegemoetkoming in de kosten van geneeskundige verzorging is belangrijk voor alle voorzieningen die werken met kinderen, jongeren en ouders en waarvoor het nieuwe agentschap bevoegd wordt. Daarom bevestigt de raad het belang van dit artikel, dat de overgedragen voorzieningen en de uitbreiding van de doelgroep aan de regeling toevoegt. We verwachten dat dit zo uitgevoerd wordt en dat het agentschap deze doelgroepomschrijving dus ook zo toepast.
- Artikel 20: In het voorontwerp van decreet is voorzien om de bepaling met betrekking tot het reservefonds aan te passen zodat deze middelen voor het geheel van het gefuseerde beleidsveld aangewend kunnen worden. De raad benadrukt het belang van dit artikel.
- Artikel 24: De Vlaamse Regering krijgt de machtiging om tot twaalf maanden na de inwerkingtreding van het ontwerp van decreet de bestaande wetten en decreten ermee in overeenstemming te brengen. Op basis van deze bevoegdheid zal (de uitvoering van) het oprichtingsdecreet van het VAPH nog een grondige aanpassing moeten krijgen (met een aangepaste omschrijving van de doelgroep: kinderen en jongeren tot 25 jaar/ volwassenen vanaf 25 jaar).

6.2 Voor wat betreft het Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin

Het Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin is uitgewerkt in het voorontwerpbesluit 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.

Aanvullend bij de eerdere opmerkingen die geformuleerd zijn in dit advies, heeft de raad de volgende bemerkingen bij de artikelen:

- Artikel 4: Bij het uitvoeren van zijn missie stelt het agentschap onder meer het volgende uitgangspunt centraal: *"4° de verantwoordelijkheid en de mogelijkheden van de jongere en zijn ouders of opvoedingsverantwoordelijke"*. De raad vraagt terug te keren naar de oorspronkelijke formulering, namelijk "maximaal een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheden van de doelgroep". Deze benadering drukt voor de raad beter uit dat een actieve participatie in de hulpverlening gewenst is.
- Artikel 4: De kerntaken van dit agentschap zijn integrale jeugdhulp, pleegzorg en jeugddelinquentie.

De raad vraagt om in het voorontwerpbesluit duidelijk aan te geven dat het operationele voorzieningenbeleid voor de vertrouwenscentra kindermishandeling (VK's) en de Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning (CKG's) voortaan ook behoort tot dit agentschap (en dus niet meer onder het vroegere Kind en Gezin, nu de IVA voor Regie van Jeugd en Gezin). Dit omdat de VK's en CKG's overgeheveld zijn naar het decreet integrale jeugdhulp.



Advies

Agentschap Jeugd en Gezin

Brussel, 3 september 2018

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot ontbinding van 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; Voorontwerp 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

Adviesvrager: Jo Vandeurzen - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Ontvangst adviesvraag: 31 juli 2018

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 3 september 2018

Contactpersoon: Wim Knaepen - wknaepen@serv.be



De heer Jo Vandeurzen
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ellipsgebouw
Koning Albert II-laan 35 bus 90
B-1030 BRUSSEL

contactpersoon
Wim Knaepen
wknaepen@serv.be

ons kenmerk
SERV_20180903_Agentschap_Jeugd_Gezin_ADV_wk

Brussel
3 september 2018

Agentschap Jeugd en Gezin

Mijnheer de minister

De SERV ontving op 31 juli 2018 twee adviesvragen die handelen over de oprichting van een Agentschap Jeugd en Gezin. Gelet op de inhoudelijke band heeft de SERV ervoor geopteerd beide adviesvragen in één advies te behandelen.

Kortweg kan gesteld worden dat Vlaamse regering door de fusie van de IVA met rechtspersoonlijkheid "Kind en Gezin" met de IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Jongerenwelzijn" zo maximaal mogelijk de totaliteit van dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen beoogt. De SERV vindt het positief dat de Vlaamse regering hiervoor het instrument van de fusie inzet teneinde te komen tot een effectief en efficiënt geïntegreerd beleid. Niettemin vergt een geïntegreerd beleid meer dan louter een fusie van agentschappen en een herschikking van de huidige administraties. Partnerschappen en samenwerking met andere beleidsdomeinen zijn vereist.. Dit vergt eveneens een gedeelde missie, een geïntegreerde visie en een concreet stappenplan om alle betrokken domeinen en sectoren goed op elkaar af te stemmen.

Bovendien vindt de SERV dat de fusie nader onderbouwd moet worden op basis van een door de SERV in 2014 geadviseerd afwegingskader zodat de veronderstelde efficiëntiewinsten duidelijk in kaart kunnen gebracht worden. Ook de keuze voor een IVA met rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin" moet expliciet gemotiveerd worden op basis van het huidige geldende afwegingskader.

Verder stelt de SERV vast dat de fusie niet leidt tot één nieuwe entiteit aangezien er twee nieuwe IVA's in het leven worden geroepen. Dit houdt verband met de aan het inkantelingsproces verbonden pensioenproblematiek die tot meerkosten zou leiden. De SERV waarschuwt ervoor dat de oneigenlijke en onvolledige fusie ten koste kan gaan van de beoogde verdergaande integratie.

De SERV vraagt verder om het transitieproces zorgvuldig aan te pakken met betrokkenheid van het personeel.

Tenslotte vindt de SERV het positief dat de Vlaamse regering de optie overweegt om van drie Raadgevende Comités over te gaan naar  en Comité, dit in lijn met de beoogde beleidsintegratie van de dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen. De SERV vraagt overigens dat de Raadgevende Comités effectief betrokken worden bij de implementatie van het integratieproces, in casu via een fusie.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Hans Maertens
voorzitter

Inhoud

Inhoud	5
Krachtlijnen	6
Advies	8
1 Beoordeling van het beslissingsproces: een top down verhaal	8
2 Beoordeling van het opzet: De fusie is een eerste opstap tot meer geïntegreerd beleid	8
3 Evaluatie van de juridische inkleding van de fusie	10
3.1 De fusie als efficiëntie-instrument behoeft meer onderbouwing	10
3.2 De fusie is oneigenlijk en onvolledig	12
3.3 Juridische fusie is slechts een eerste stap in integratieproces	13
4 Voorontwerp van decreet: Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin	13
4.1 Expliciete motivering van de rechtspersoonlijkheid gevraagd	13
4.2 Eén Raadgevend comité gelijkaardig aan de kamer "Gezin en Jongerenwelzijn" van de Vlaamse Raad WVG	14

Krachtlijnen

De SERV stelt vast dat en betreurt dat de oprichting van het Agentschap het resultaat vormt van een politiek beslissingsproces zonder voorafgaande raadpleging van de stakeholders die zitting hebben in de betrokken Raadgevende Comités. De SERV vraagt dat de Raadgevende Comités alsnog betrokken worden bij de verdere implementatie van het integratieproces, in casu via een fusie.

De SERV vindt het positief dat de Vlaamse regering via een fusie een effectief en efficiënt geïntegreerd beleid wil bevorderen om zo maximaal mogelijk de totaliteit van dienst- en hulpverlening aan kinderen, jongeren en gezinnen te bieden, maar wijst erop dat voor een echt geïntegreerd beleid meer nodig is dan een loutere herschikking van administraties.

- ▀ Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat de héle jeugdhulp maximaal geïntegreerd wordt zodat ieder kind, iedere jongere en ieder gezin kan rekenen op een tijdige en gepaste ondersteuning.
- ▀ Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat de zogenaamde verkokering binnen de jeugdhulp wordt weggewerkt en een meer vraaggerichte jeugdhulpverlening wordt uitgebouwd.
- ▀ Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat  lle kinderen, jongeren en gezinnen moeten ondersteund worden, ongeacht hun zorgvraag.

De SERV kan zich op basis van de aangereikte argumenten tot staving van efficiëntiewinsten niet uitspreken over het realiteitsgehalte ervan. Daarvoor is een nadere onderbouwing nodig op basis van een door de SERV in 2014 geadviseerd afwegingskader zodat de veronderstelde efficiëntiewinsten daadwerkelijk kunnen geconcretiseerd worden.

Hoewel een fusie het opgaan van twee entiteiten in én nieuwe entiteit veronderstelt, stelt de SERV vast dat aan dit uitgangspunt niet wordt voldaan. Er worden immers twee nieuwe entiteiten in het leven geroepen, zijnde een IVA met rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin" en een IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin". Het betreft dus  en oneigenlijke en onvolledige fusie, ingegeven vanuit een stringente budgetneutraliteit die niet toelaat dat er pensioenmeerkosten zouden ontstaan bij een effectief inkantelingsproces van de huidige betrokken IVA's "Kind en Gezin" en "Jongerenwelzijn". De SERV vraagt dat erover gewaakt wordt dat de onvolledige fusie niet ten koste gaat van de vooropgestelde doelstellingen om te komen tot een integratie van het beleid en de dienstverlening.

De SERV merkt op dat de integratie een complex reorganisatieproces van financiële, boekhoudkundige, logistieke, IT, personeels,...stromen omvat waarvoor de nodige tijd moet uitgetrokken worden. Het is positief dat de operationalisering wordt begeleid door een transitieteam en zal worden gerealiseerd op basis van een transitieplan. Gelet op de complexiteit en de veelheid aan te integreren processen pleit de SERV voor een adequate samenstelling van het transitieteam en betrokkenheid van het personeel.

De SERV vindt het evident dat de nieuwe IVA "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin", als verlengstuk van de IVA met rechtspersoonlijkheid "Kind en Gezin" en als overnemer van de opdrachten van de IVA met rechtspersoonlijkheid "Fonds Jongerenwelzijn", rechtspersoonlijkheid krijgt toegewezen, maar vraagt niettemin om dit expliciet te motiveren op basis van het huidige geldende afwegingskader.

Tenslotte vindt de SERV het positief dat de Vlaamse regering de optie overweegt om van drie Raadgevende Comités over te gaan naar  en Comité, dit in lijn met de beoogde beleidsintegratie van de dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen. Hiermee zou niet alleen een verdergaande stroomlijning in de overlegstructuren en uniformiteit in de advisering gerealiseerd worden maar tevens een goede afstemming op de structuur van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, waarbinnen een sectorale kamer "Gezin en Jongerenwelzijn" actief zal zijn. Gelet op de ruime doelgroep en taakstelling van de nieuwe IVA pleit de SERV voor een brede samenstelling van het Raadgevend Comité, gelijkaardig aan de samenstelling van de sectorale kamer "Gezin en Jongerenwelzijn" met vertegenwoordiging van de sociale partners. Bij de evolutie naar  en Raadgevend Comité dient er tevens over gewaakt dat de opgebouwde expertise niet verloren gaat.

Advies

De SERV werd op 31 juli 2018 om advies gevraagd over enerzijds het voorontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap (IVA) met rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin" en anderzijds het voorontwerp van besluit tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin". De adviestermijn bedraagt 30 dagen.

Hoewel voor de oprichting van elk van de twee agentschappen een afzonderlijke adviesvraag werd ontvangen, geeft de SERV er de voorkeur aan beiden te behandelen in een gezamenlijk advies. De adviesvragen worden immers inhoudelijk vanuit éénzelfde invalshoek benaderd, zoals blijkt uit de respectievelijke nota's aan de Vlaamse regering.

In eerste instantie buigt de SERV zich in dit advies in hoofdlijnen over de doelstelling van de fusie van de IVA's "Kind en Gezin" en "Jongerenwelzijn". Vervolgens wordt de juridisch-organieke inkleding van de fusie geëvalueerd. Tenslotte wordt de concretisering van de fusie in de wetteksten, zijnde een voorontwerp van decreet en voorontwerp van besluit, onder de loep genomen.

1 **Beoordeling van het beslissingsproces: een top down verhaal**

De SERV heeft steeds gesteld dat raadpleging in een vroege fase en continu overleg met stakeholders van cruciaal belang zijn om tot een gefundeerde, onderbouwde en gedragen beslissing te komen.

De SERV stelt vast dat en betreurt dat de oprichting van het Agentschap het resultaat vormt van een politiek beslissingsproces zonder voorafgaande raadpleging van de stakeholders die zitting hebben in de betrokken Raadgevende Comités. Zij beschikken immers over waardevolle knowhow en expertise die dienstig kan zijn zowel v or, tijdens als na het integratieproces. De SERV vraagt dat de Raadgevende Comités alsnog betrokken worden bij de verdere implementatie van het integratieproces, in casu via een fusie.

De oprichting van het Agentschap lijkt een top down verhaal te zijn met integrale jeugdhulp als rode draad. Nochtans is het uitgangspunt van integrale jeugdhulp steeds een klantgerichte en vraaggestuurde hulpverlening vanuit een bottom-up benadering geweest. De top down beslissing om tot een fusie over te gaan staat enigszins haaks op dit uitgangspunt.

2 **Beoordeling van het opzet: De fusie is een eerste opstap tot meer geïntegreerd beleid**

De SERV vindt het positief dat de Vlaamse regering via een fusie een effectief en efficiënt geïntegreerd beleid wil bevorderen om te komen tot een zo maximaal mogelijk totaalaanbod van dienst- en hulpverleningen voor kinderen, jongeren en gezinnen maar wijst erop dat voor een echt geïntegreerd beleid meer nodig is.

Kortweg kan gesteld worden dat de Vlaamse regering streeft naar een zo maximaal mogelijk totaalaanbod van dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen door de IVA met

rechtspersoonlijkheid "Kind en Gezin" en de IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Jongerenwelzijn" te fuseren. Daartoe wordt het oprichtingsdecreet van het Agentschap "Kind en Gezin" aangepast en het oprichtingsbesluit van het Agentschap "Jongerenwelzijn" gewijzigd.

De nieuwe IVA met rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin" beheert het budget en neemt de strategische kernbevoegdheden op het terrein van Jeugd en Gezin op, neemt de opdrachten van het Fonds Jongerenwelzijn over en behoudt verder de huidige bevoegdheden van het Agentschap "Kind en Gezin". De nieuwe IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin" behoudt de huidige bevoegdheden, met uitzondering van de regie en de strategie, en neemt de bevoegdheid over van "Kind en Gezin" wat betreft de erkenning en subsidiëring van de vertrouwenscentra kindermishandeling en Centra voor kinderopvang en gezinsondersteuning.

De SERV vindt het positief dat de Vlaamse regering via het instrument van de fusie een vervolg wil breien aan het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp teneinde een effectief en efficiënt geïntegreerd beleid rond dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen mogelijk te maken. Daardoor zou in principe elk kind, jongere of gezin met een zorgvraag beroep moeten kunnen doen op een geïntegreerde dienst- en hulpverlening, gaande van preventieve gezinsondersteuning en ondersteuning van basisvoorzieningen tot de diverse vormen van jeugdhulp, ook voor jeugddelinquenten en gehandicapte jongeren.

Niettemin wijst de SERV erop dat geïntegreerd beleid meer behelst dan louter een fusie van agentschappen en verder moet gaan dan een herschikking van de huidige administraties.

- Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat de héle jeugdhulp maximaal geïntegreerd wordt zodat ieder kind, iedere jongere en ieder gezin kan rekenen op een tijdige en gepaste ondersteuning. Om tot een maximale integratie van de ondersteuning te komen, zijn partnerschappen en samenwerkingen met andere beleidsdomeinen noodzakelijk. De SERV denkt daarbij onder meer aan het onderwijs (in het bijzonder de CLB's), de arbeidsmarkt, de diverse actoren van de geestelijke gezondheidszorg, de OCMW's en de Centra voor Algemeen Welzijnswerk, het jeugdwerk en lokaal sociaal beleid, de (sociale) huisvestingssector.... Dit vergt eveneens een gedeelde missie, een geïntegreerde visie en een concreet stappenplan om alle betrokken domeinen en sectoren goed op elkaar af te stemmen
- Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat de zogenaamde verkokering binnen de jeugdhulp wordt weggewerkt en een meer vraaggerichte jeugdhulpverlening wordt uitgebouwd. Dit betekent dat de schotten tussen de verschillende actoren moeten weggewerkt worden. Intersectoraal denken en werken zijn meer dan ooit noodzakelijk. De SERV is zich ervan bewust dat hierin al belangrijke stappen werden gezet. Toch kan het nog beter, zoals de Memorie van Toelichting trouwens zelf aangeeft. Aldus kunnen de processen van de verschillende teams, bijvoorbeeld de multidisciplinaire teams van Kind en Gezin die vanaf 1 januari 2019 geïntegreerde gezinstrajecten aanbieden aan gezinnen en jonge kinderen of nog binnen Jongerenwelzijn op regionaal niveau de ondersteuningsteams, de sociale diensten jeugdrechtbank en de integrale toegangspoort, nog naadlozer op elkaar aansluiten zodat nog meer gezinnen nog efficiëntere ondersteuning en hulp krijgen. Wel waarschuwt de SERV ervoor dat ontschotten er niet mag toe leiden dat iedere jeugdhulpaanbieder voortaan dan maar hetzelfde moet gaan doen. De verschillende jeugdhulpactoren hebben elk hun eigenheid en expertise en kunnen specifiek hulp op maat aanbieden, afgestemd op de zorgvraag van het kind, de jongere of het gezin. Binnen het

proces van intersectorale integratie moet erover gewaakt worden dat de diversiteit van de jeugdhulp wordt behouden en de multidisciplinariteit versterkt.

- Aansluitend bij voorgaand uitgangspunt acht de SERV het aangewezen dat de aansturing van de twee nieuwe IVA's zal gebeuren door één administrateur-generaal en in één consistent en coherent ondernemingsplan.
- Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat alle kinderen, jongeren en gezinnen moeten ondersteund worden, ongeacht hun zorgvraag. Door de hele jeugdhulp onder een gefuseerd agentschap onder te brengen wordt er één aanspreekpunt gecreëerd, wat de jeugdhulp zichtbaarder en toegankelijker maakt. In principe moet dit ertoe leiden dat het risico op uitval wordt verkleind en dat wordt vermeden dat doelgroepen door de mazen van het net glippen. Alleszins mag de hervorming er niet toe leiden dat de laagdrempelige dienstverlening die vandaag al bestaat in een aantal sectoren die onder de bevoegdheid van het Agentschap vallen aangetast wordt.
- Er wordt een specifiek deel¹ van de huidige doelgroep van jongeren met een (vermoeden van) handicap vanuit het VAPH overgedragen naar het nieuwe agentschap (art. 9 van het voorontwerp van decreet). Bovendien is het niet duidelijk wie finaal over de aflijning van deze doelgroep zal beslissen. Door het installeren van een 'schemerzone' zullen betwisting en bevoegdheidsproblemen blijven bestaan. Dit komt noch de werking van een geïntegreerde jeugdhulp, noch de betrokken kinderen, jongeren en gezinnen ten goede. Voor de raad heeft echter ieder kind en iedere jongere recht op tijdige en gepaste ondersteuning vanuit het nieuwe agentschap. Daarom moet de overdracht van de doelgroep van kinderen en jongeren met een (vermoeden van) handicap in één beweging gebeuren. Alle kinderen en jongeren met een handicap moeten zoveel mogelijk als kind en jongere beschouwd worden en wat voor hen als hulp of ondersteuning nodig is, moet op een geïntegreerde wijze worden beoordeeld.

3 Evaluatie van de juridische inkleding van de fusie

3.1 De fusie als efficiëntie-instrument behoeft meer onderbouwing

De SERV vraagt om in de memorie van toelichting de vooropgestelde fusie nader te onderbouwen aan de hand van het eerder door de SERV geadviseerde afwegingkader en om de veronderstelde efficiëntiewinsten te concretiseren.

Om een verdere stap in het totaalaanbod van dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen te realiseren, wordt een agentschap opgericht dat de IVA met rechtspersoonlijkheid "Kind en Gezin" en de IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Jongerenwelzijn" fuseert (zie echter ook punt 2.2). Ter motivering verwijst de Memorie van Toelichting naar het Regeerakkoord 2014-2019

¹ Gedrags- en emotionele stoornis (GES+) aanbod / multifunctionele centra (MFC's) die aflijnbaar werken met een groep minderjarigen/jongvolwassenen die een complexe, gecombineerde ondersteuning vragen inzake hun beperking, ontwikkelingsvragen en opvoedings- en/of gedragsproblemen; de observatie- en behandelingscentra; de centra voor ontwikkelingsstoornissen

waarin verschillende fusies werden aangekondigd van beleidsdomeinen, entiteiten en strategische adviesraden. Met een fusie worden verschillende doelstellingen beoogd: (i) beter bestuur door taken die inhoudelijk samen horen ook organisatorisch samen te brengen. Hierdoor wordt verkokering tegengegaan en wordt een meer coherent beleid mogelijk; (ii) efficiëntiewinsten en schaalvoordelen, bijvoorbeeld op het vlak van boekhouding, personeelsbeleid, accountmanagement, overheidsopdrachten. Aanvullend wil de SERV meegeven dat een fusie in het algemeen en in het bijzonder de voorliggende fusie tot een Agentschap Jeugd en Gezin ook kansen inhoudt op kruisbestuiving en innovatie in functie van de versterking van de positie van de eindgebruikers (of klanten).

De SERV kan zich op basis van de boven aangehaalde motieven vinden in de voorliggende fusie an sich. Ook de SERV heeft in zijn advies van 22 januari 2014² gepleit voor ontkokering en een verbetering van de bestuurlijke organisatie, waartoe de fusie van entiteiten kan bijdragen. Aldus merkt de SERV op dat veel beleidsvraagstukken in toenemende mate een entiteitsoverschrijdende aanpak vragen. Burgers en bedrijven hebben baat bij een Vlaamse overheid die transparant is en met één stem spreekt. De huidige organisatie is vandaag niet steeds bevorderlijk voor de coherentie en samenwerking. Er zijn duidelijk opportuniteiten om door stroomlijning, fusies en beperking van het aantal entiteiten verkokering, overlapping, fragmentatie en overheadkosten te vermijden en inhoudelijke synergiën, schaalvoordelen, efficiëntiewinsten en meer transparantie te realiseren.

Een systematische benadering op basis van een goed afwegingskader is nodig om deze opportuniteiten te benutten, m.a.w. een gestructureerde evaluatie van bestaande taken, entiteiten en structuren. De SERV was vragende partij om in de beleidsdomeinen (waar dat nog niet gebeurd is), in samenspraak met de stakeholders een traject op te starten om na te gaan of de organisatiestructuur en de invulling daarvan in overeenstemming is met de actuele kerntaken die van de Vlaamse overheid worden gevraagd, en waar er effectiviteits- en efficiëntiewinsten kunnen worden bereikt door synergiën of door het wegwerken van overlappings in taken en diensten (fusie, clustering of intensere samenwerking,...). De volgende evaluatievragen moeten daarbij de leidraad zijn: (a) *wat?* zijn al de activiteiten die worden uitgevoerd nog steeds even noodzakelijk en welke nieuwe of andere activiteiten zijn nodig; (b) *wie?* is de entiteit die ze uitvoert het best geplaatst om die activiteiten uit te voeren, of bij activiteiten die werden uitbesteed, is deze andere organisatie in de publieke of private sector (profit en/of non-profit) het best geplaatst; (c) *hoe?* worden de activiteiten op een zo efficiënt mogelijke manier uitgevoerd (zijn er bv. synergiën mogelijk door het wegwerken van overlappings in taken en diensten?).

De SERV kan zich op basis van de documenten van de adviesvraag niet uitspreken over de mate waarin de fusie tegemoet komt aan het hierboven gestelde afwegingskader. Hij stelt vast dat er wordt vanuit gegaan dat de integratie van "Jongerenwelzijn" en "Kind en Gezin" onder één leiding bijdraagt aan de doelstelling van de Vlaamse regering, waarbij ze ten volle inzet op bestuurlijke efficiëntie en ontkokering. Om dit te staven worden volgende argumenten vernoemd, echter zonder nadere concretisering:

- Efficiëntie inzake erkennings- en subsidiëringsprocessen
- Efficiëntie inzake registratiesystemen en meer uniforme rapporteringen

² SERV, Advies "Slagkrachtige overheid (deel 2): aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur", 22 januari 2014

- Efficiëntie inzake concrete dienstverlening
- Efficiëntie inzake ondersteunende diensten
- Efficiëntie inzake agentschappen.

3.2 De fusie is oneigenlijk en onvolledig

De SERV vraagt dat erover wordt gewaakt dat de onvolledige fusie (er worden omwille van de pensioenproblematiek twee nieuwe entiteiten opgericht in plaats van één) niet ten koste gaat van de vooropgestelde doelstellingen om te komen tot een integratie van het beleid en de dienstverlening.

Een fusie komt neer op een samenvoeging van twee voorheen zelfstandige entiteiten. Bij een fusie tussen bedrijven verdwijnen de twee bestaande bedrijven en ontstaat er een nieuw bedrijf. Ook bij een fusie van twee agentschappen mag men er dus van uitgaan dat zij opgaan in één nieuw agentschap. Die perceptie wordt als dusdanig ook zo gecreëerd in de Memorie van Toelichting waar sprake is van een 'nieuw' en 'eengemaakt' agentschap "Jeugd en Gezin" dat ontspruit uit de fusie van de IVA's "Kind en Gezin" en "Jongerenwelzijn".

Deze perceptie komt echter niet overeen met de juridische context waarin sprake is van twee nieuwe entiteiten, zijnde de IVA met rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin" en de IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin". Dat er geen echte fusie gebeurt, heeft te maken met de stringente budgetneutraliteit. Die zou immers, in geval van een echte fusie, worden geschonden omwille van een meerkost bij de afrekening van de pensioenlasten van statutair personeel zowel ingeval van een inkanteling van de IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Jongerenwelzijn" in de IVA met rechtspersoonlijkheid "Kind en Gezin" als vice versa. De SERV is vragende partij om in de Memorie van Toelichting meer cijfermatige informatie te voorzien over de meerkost van de inkantelingsoperaties.

Aan deze pensioenproblematiek wordt een herschikking van de missie en takenpakketten opgehangen met de facto en de iure twee nieuwe IVA's als resultaat. Het Vlaams Agentschap Regie Jeugd en Gezin heeft enerzijds een algemene beleidsvoorbereidende opdracht (regie/strategie) en erft anderzijds ook een aantal beleidsuitvoerende taken. Het Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin erft enkel een aantal beleidsuitvoerende taken. Op zich is er niets mis met een hertekening van de takenpakketten in functie van de beleidscyclus op voorwaarde dat die leidt tot meer coherentie en efficiëntie in de beleidsvoering en –implementatie. Dat is hier niet het geval. Immers, de regie en strategie wordt volledig geïntegreerd in het "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin", maar het uitvoerende, operationele erkennings- en subsidiëeringsbeleid blijft verdeeld over de twee IVA's. De SERV is dan ook van oordeel dat een echte fusie van de huidige twee IVA's in één nieuwe IVA zowel beleidsmatig als op het terrein tot een verdergaande integratie had kunnen leiden. Het feit dat men er van uitgaat dat er geen personeel van de ene IVA naar de andere IVA hoeft overgedragen te worden, tenzij via beperkte detachering indien noodzakelijk, en dat er enkel maar aanwervingen meer mogen gebeuren door de IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin" sterken de SERV in die overtuiging. Van een hertekening van taken en opdrachten mag immers een repercussie op het personeel verwacht worden. De pensioenproblematiek en de budgettaire context hebben de Vlaamse regering echter op andere gedachten en een ander spoor gebracht, nl. de fusie van takenpakketten in twee nieuwe IVA's.

3.3 Juridische fusie is slechts een eerste stap in integratieproces

De SERV vraagt om het transitieproces (dat veel ruimer is dan de juridische fusie) zorgvuldig aan te pakken met betrokkenheid van het personeel.

De voorgestelde juridische fusie is slechts een eerste stap in het inkantelingsproces van de IVA's "Kind en Gezin" en "Jongerenwelzijn".

Na de juridische fase volgt nog een operationele fase, die in twee etappes zal verlopen. De eerste etappe betreft een eengemaakte begroting en de toetreding tot het online HRM-systeem binnen de Vlaamse Gemeenschap (vlimpers) alsook een afgestemde organisatiestructuur (inclusief de overname van het VAPH-aanbod) tegen eind 2019. In de tweede etappe wordt de integratie verder geoperationaliseerd onder meer via de toetreding van Kind en Gezin tot het begrotings- en boekhoudsysteem van de Vlaamse Gemeenschap (Orafin).

De SERV merkt op dat de integratie een complex reorganisatieproces van financiële, boekhoudkundige, logistieke, IT, personeels,...stromen omvat waarvoor de nodige tijd moet uitgetrokken worden. Het is positief dat de operationalisering wordt begeleid door een transitieteam en zal worden gerealiseerd op basis van een transitieplan. Gelet op de complexiteit en de veelheid aan te integreren processen pleit de SERV voor een adequate samenstelling van het transitieteam en betrokkenheid van het personeel.

4 Voorontwerp van decreet: Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin

4.1 Expliciete motivering van de rechtspersoonlijkheid gevraagd

De SERV vindt het evident dat de nieuwe IVA, als verlengstuk van de IVA met rechtspersoonlijkheid "Kind en Gezin" en als overnemer van de opdrachten van de IVA met rechtspersoonlijkheid "Fonds Jongerenwelzijn" rechtspersoonlijkheid krijgt toegewezen, maar vraagt niettemin om dit expliciet te motiveren vanuit het geldende afwegingskader.

Het huidige nog geldende kaderdecreet bestuurlijk beleid bevat een cascadesysteem van verzelfstandigingsvoorwaarden en een bindend afwegingskader om te waarborgen dat gekozen wordt voor de optimale organisatievorm. Als algemene regel geldt dat hoe meer autonomie hoe stringenter de voorwaarden en het afwegingskader. IVA's zonder rechtspersoonlijkheid kunnen bij besluit van de Vlaamse regering worden opgericht, agentschappen met rechtspersoonlijkheid kunnen enkel door de decreetgever worden opgericht.

Verzelfstandiging is slechts aangewezen indien gelijktijdig aan volgende voorwaarden is voldaan:

- Voldoende kritische massa van de taken toevertrouwd aan het agentschap. Uitvoeringstaken die verzelfstandigd worden, moeten, afzonderlijk of samen genomen, een voldoende kritische massa hebben (omvang van de dossierstromen, repetitiviteit, aantal klanten, enz.). De instantie zelf moet groot genoeg zijn om op een autonome wijze te kunnen functioneren.
- Meetbaarheid van de door het agentschap te leveren producten of diensten.

- Reële mogelijkheid tot aansturing van het agentschap. Er moet een reële mogelijkheid bestaan tot aansturing van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit. Aansturing op doelmatigheid impliceert de toetsing van de vooropgestelde doelstellingen met de ter beschikking gestelde middelen.
- De informatierelatie moet reëel invulbaar zijn :
 - de opdracht van het agentschap moet voldoende stabiel zijn en SMART (specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdsgebonden) kunnen worden geformuleerd;
 - er moeten concrete afspraken mogelijk zijn over opvolgingsindicatoren;
 - er moeten garanties kunnen gegeven worden over de betrouwbaarheid van de (administratieve) procedures en de geleverde cijfers ;
 - de informatie moet potentieel inschakelbaar zijn in grotere gehelen (zoals bijvoorbeeld een managementinformatiesysteem op niveau beleidsdomein of op niveau van het globale Vlaamse overheidsapparaat).

In casu wordt voorgesteld om het nieuwe agentschap op te richten als een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, waardoor het agentschap beschikt over een eigen, van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest afgescheiden rechtspersoonlijkheid. Een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid wordt slechts opgericht na een voorafgaande afweging van de voor- en nadelen van het verlenen van rechtspersoonlijkheid en als hieruit blijkt dat een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid niet dezelfde voordelen kan bieden. M.a.w de toegevoegde waarde van het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan een intern verzelfstandigd agentschap moet duidelijk zijn. Essentieel is de operationele autonomie van het agentschap waarbij de hiërarchische band tussen de Vlaamse regering en de IVA behouden blijft.

De SERV vindt het evident dat de nieuwe IVA, als verlengstuk van de IVA met rechtspersoonlijkheid "Kind en Gezin" en als overnemer van de opdrachten van de IVA met rechtspersoonlijkheid "Fonds Jongerenwelzijn" rechtspersoonlijkheid krijgt toegewezen gelet op de bredere taakinfilling en doelgroep.

De SERV wijst erop dat in het toekomstig bestuursdecreet, ingediend bij het Vlaams Parlement op 9 juli 2018, de criteria voor verzelfstandiging niet langer decretaal zijn vastgelegd en louter richtinggevend zijn. In zijn advies van 6 februari 2017³ heeft de SERV gesteld dat de toepassing van die criteria en de afweging aan de essentiële elementen van verzelfstandiging noodzakelijk blijven als grendel op ontsparingen. De SERV heeft daarom gepleit voor het behoud van een uitdrukkelijke motiveringsplicht voor verzelfstandiging in het toekomstige decreet.

4.2 Eén Raadgevend comité gelijkaardig aan de kamer "Gezin en Jongerenwelzijn" van de Vlaamse Raad WVG

De SERV ondersteunt de optie om van drie Raadgevende Comités naar één te evolueren, met het oog op stroomlijning in de overlegstructuren en uniformiteit in de advisering. Daarbij moet afgestemd worden op de samenstelling van de sectorale kamer "Gezin en Jongerenwelzijn" van

³ SERV, Advies "voorontwerp bestuursdecreet, 6 februari 2017

De Vlaamse Raad Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) met vertegenwoordiging van de sociale partners. De SERV herhaalt zijn pleidooi voor de betrokkenheid van de Raadgevende Comités bij de verdere implementatie van het integratieproces.

De Memorie van Toelichting geeft aan dat de fusie *"leidt tot vermindering van één leidend ambtenaar. Ook diverse beslissings- en overlegstructuren zullen worden gerationaliseerd. Zo onderzoeken we bijvoorbeeld of we van 3 raadgevende comités naar 1 raadgevend comité kunnen evolueren. De Vlaamse regering zal voor het einde van dit jaar een beslissing nemen over de organisatie van de raadgevende comité(s)."*

De SERV vindt het positief dat een raadgevend comité zal worden ingesteld bij de nieuwe IVA. Het raadgevend comité heeft immers een belangrijke stimulerende functie naar de leidend ambtenaar van de IVA toe, wat betreft de rol die het agentschap speelt op het vlak van de operationele beleidsvoorbereiding in zijn tweevoudige dimensie:

- ▀ het raadgevend comité kan onderbouwing leveren bij de vertaalslag van de beleidsmaatregelen naar een doelmatige, doeltreffende en klantgerichte operationele dienstverlening, waarvoor de IVA verantwoordelijk is;
- ▀ het raadgevend comité kan vanuit de eigen expertise en ervaring mee suggesties doen aan de IVA, wanneer dit vanuit zijn taakstelling beleidsgerichte input aanlevert.

Het raadgevend comité heeft bovendien een algemene opdracht van kwaliteitsopvolging en begeleiding met betrekking tot beslissingen die de leidend ambtenaar van de IVA neemt (of dient te nemen) op het vlak van de uitvoeringsgerichte taakstellingen. Het raadgevend comité heeft aandacht voor de objectiviteit, de evenwichtigheid, de territoriale spreiding, en dergelijke meer van de beleidsuitvoerende activiteiten van de IVA. Het heeft vooral oog voor de concrete maatschappelijke implicaties van de beleidsuitvoering binnen het werkveld.

Tenslotte vindt de SERV het positief dat de Vlaamse regering de optie overweegt om van drie Raadgevende Comités over te gaan naar één Comité, dit in lijn met de beoogde beleidsintegratie van de dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen. Hiermee zou niet alleen een verdergaande stroomlijning in de overlegstructuren en uniformiteit in de advisering gerealiseerd worden maar tevens een goede afstemming op de structuur van de Vlaamse Raad Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, waarbinnen een sectorale kamer "Gezin en Jongerenwelzijn" actief zal zijn. Gelet op de ruime doelgroep en taakstelling van de nieuwe IVA pleit de SERV voor een brede samenstelling van het Raadgevend Comité, gelijkaardig aan de samenstelling van de sectorale kamer "Gezin en Jongerenwelzijn" met vertegenwoordiging van de sociale partners. Bij de evolutie naar één Raadgevend Comité dient er tevens over gewaakt dat de opgebouwde expertise niet verloren gaat.



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.* VI.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 subsidiëring 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 subsidiënormen 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