



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.585/1
van 31 oktober 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp, wat betreft de gezinshuizen en tot uitvoering van het zesde Vlaams Intersectoraal Akkoord voor de social- en non-profitsectoren’

Op 3 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp, wat betreft de gezinshuizen en tot uitvoering van het zesde Vlaams Intersectoraal Akkoord voor de social- en non-profitsectoren’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 oktober 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe om de bijzondere erkenningsvoorwaarden en de subsidiëring van de typemodule “verblijf in een gezinshuis” op te nemen in het besluit van de Vlaamse Regering 5 april 2019 ‘betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp’.

Daarnaast worden in het laatstgenoemde besluit een aantal andere wijzigingen aangebracht waarvan sommige voortvloeien uit het zesde Vlaams Intersectoraal Akkoord voor de social- en non-profitsectoren voor de periode 2021-2025.

Er wordt voorzien in een gedifferentieerde regeling van inwerkingtreding van de onderscheiden wijzigingen (zie artikel 13 van het ontwerp).

3.1. De artikelen 2 tot 7 van het ontwerp stellen erkenningsvoorwaarden vast en vinden rechtsgrond in artikel 78/1, § 2, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’, dat de Vlaamse Regering opdraagt om, voor de rechtspersonen die worden vermeld in paragraaf 1 van dat artikel, erkenningsvoorwaarden vast te stellen die betrekking kunnen hebben op de personele en materiële infrastructuur, het opleidingsniveau en de aanvullende vorming van het personeel, de verzorging, het onderwijs en de beroepsopleiding van de minderjarigen en de opvoedingsregeling die voor hen geldt, het pedagogische concept en programma, en de door haar bepaalde programmatie voor de voorzieningen. Tevens wordt bepaald dat de Vlaamse Regering voorziet in een procedure tot intrekking van de erkenning, wanneer de erkenningsvoorwaarden opgesomd in paragraaf 2 niet worden nageleefd.

De artikelen 8 tot 11 en bijlage 1 bij het ontwerp hebben betrekking op de subsidiëring van de erkende voorzieningen waarvoor rechtsgrond wordt geboden door artikel 78/4, van het voornoemde decreet van 12 juli 2013, dat de Vlaamse Regering opdraagt om de subsidies en de aard van de subsidies, die aan de erkende voorzieningen, de projecten en de gelijkgestelde voorzieningen, rekening houdend met de doelgroep en het soort aanbod, kunnen worden toegekend, te bepalen. De Vlaamse Regering wordt er in dat artikel tevens mee belast om subsidiëringnormen vast te stellen overeenkomstig de door haar vastgestelde procedure.

Voor de artikelen 6, 12 en bijlage 2 bij het ontwerp, moet als rechtsgrond beroep worden gedaan op artikel 26 van het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht’, dat luidt:

“De minderjarige aan wie residentiële jeugdhulpverlening wordt geboden, met uitzondering van pleegzorg als bedoeld in artikel 2, 11°, van het decreet van 29 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg, heeft, ten laste van de Vlaamse Overheid, recht op een vrij besteedbaar bedrag. De Vlaamse Regering bepaalt het bedrag, de nadere regels voor de toekenning ervan en de wijze waarop het wordt vereffend.”

3.2. In de aanhef van het ontwerp wordt, in de rubriek “Rechtsgronden”, tevens melding gemaakt van de artikelen 5, § 1, eerste lid, 1°, e), f) en h), en § 2, 2°, a), en 12, van het decreet van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie’. In dat verband kan ermee worden volstaan om de hierna volgende opmerking in herinnering te brengen die in advies 74.427/1 van 4 oktober 2023¹ werd gemaakt en die luidt:

“Artikel 12 van het decreet van 30 april 2004 kan weliswaar rechtsgrond bieden voor subsidiebepalingen, maar een beroep erop is niet nodig wanneer, zoals in dit geval, er specifieke decreetsbepalingen bestaan die tot rechtsgrond dienen.

De hierboven genoemde onderdelen van artikel 5 van het decreet van 30 april 2004 bepalen wat tot de taken van het agentschap Opgroeien regie behoort en bevatten geen machtiging aan de Vlaamse Regering. Weliswaar kunnen die bepalingen gelezen in samenhang met artikel 8, § 2, van het decreet van 30 april 2004, in het algemeen rechtsgrond bieden voor specifieke taken die aan het agentschap worden toevertrouwd, maar geen van de bepalingen van het ontwerp draagt dergelijke taken op aan het agentschap. Artikel 5 van het decreet van 30 april 2004 strekt het ontwerp derhalve evenmin tot rechtsgrond.”

De conclusie in het aangehaalde advies geldt ook voor het ontworpen besluit zodat op de betrokken bepalingen van het decreet van 30 april 2004 geen beroep moet of kan worden gedaan als rechtsgrond voor de ontworpen wijzigingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen onder de randnummers 3.1 en 3.2 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, volstaat het om in de rubriek “Rechtsgronden” te schrijven:

“Dit besluit is gebaseerd op:

- het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht, artikel 26, gewijzigd bij het decreet van 29 juni 2012;

¹ Adv.RvS 74.427/1 van 4 oktober 2023 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp, wat betreft een actualisering van het aanbod van de centra voor kindercare en gezinsondersteuning en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp, wat betreft de koppeling van de subsidie voor aanvullend geïndividualiseerd hulpaanbod aan de spilindex’ (opmerking 3.2.1).

- het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, artikelen 78/1, § 2, en 78/4, ingevoegd bij het decreet van 15 maart 2019”.

5. In de rubriek “Vormvereisten” dient melding te worden gemaakt van de correcte datum waarop de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens over de ontworpen regeling advies heeft uitgebracht, namelijk op 13 juni 2023 (niet: 22 juni 2023).

6. Men schrijve in de rubriek “Vormvereisten”, na het laatste streepje: “De Raad van State heeft advies 74.585/1 gegeven op 31 oktober 2023, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973”.

Artikel 1

7. In een wijzigingsbepaling dient melding te worden gemaakt van alle nog geldende teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de te wijzigen bepaling.² Indien het aantal van dergelijke wijzigingen talrijk is, kan worden volstaan met het vermelden van uitsluitend de meest recente wijziging (“het laatst gewijzigd bij ...”), mits die nog gelding heeft.³ Hiermee rekening houdend moet aan het einde van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp worden geschreven: “... voor voorzieningen in de jeugdhulp, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 20 maart 2020, 12 maart 2021, 17 december 2021, 5 mei 2023 en 12 mei 2023, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

Ook de overige bepalingen van het ontwerp zullen, zo nodig, moeten worden vervolledigd met een vermelding van de ontbrekende wijzigende teksten.⁴

Artikel 2

8. Aangezien in het bestaande artikel 3, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019, niet het begrip “beveiligend verblijf” voorkomt, doch wel het begrip “veilig verblijf”, moet artikel 2, 1°, van het ontwerp, aanvangen als volgt: “in het derde lid wordt tussen de zinsnede ‘veilig verblijf,’ en de woorden ...”.

Indien de stellers van het ontwerp beogen het begrip “veilig verblijf” te vervangen door het begrip “beveiligend begrip”, dat trouwens ook in het decreet van 12 juli 2013 voorkomt,⁵ volstaat het om de redactie van artikel 2, 1°, van het ontwerp, aan te passen als volgt: “in het derde

² Zie ook de omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanwijzing 177.

³ Zo zou ermee kunnen worden volstaan om in de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp te schrijven: “In hetzelfde besluit, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023, wordt een artikel 15/2 ingevoegd, dat luidt als volgt:”.

⁴ Zo ontbreekt bijvoorbeeld in de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp de vermelding van het wijzigende besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2023 ‘over de uitvoering van een hulpprogramma geblokkeerde ontwikkelingstrajecten’.

⁵ Zie artikel 48, § 1, eerste lid, 10°, van het decreet van 12 juli 2013.

lid worden de woorden ‘veilig verblijf, contextbegeleiding kortdurend’ vervangen door de woorden ‘beveiligend verblijf, verblijf in een gezinshuis, contextbegeleiding kortdurend’”.

Artikel 3

9. Artikel 3, 1°, van het ontwerp, strekt tot het vervangen van artikel 11, tweede lid, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019. Die vervanging houdt in dat, om erkend te worden en te blijven, een voorziening “het decreet van 3 juni 2022”⁶ dient toe te passen. Dergelijke verwijzing is niet enkel te algemeen, maar lijkt op het eerste gezicht ook overbodig te zijn aangezien het betrokken decreet in beginsel al van toepassing is. Met de verwijzing naar het decreet van 3 juni 2022 wordt in het ontworpen artikel 11, tweede lid, 4°, evenwel een erkenningsvoorwaarde geformuleerd, wat maakt dat de handhaving van de betrokken verplichting ook kan gebeuren aan de hand van de intrekking van een erkenning. De draagwijdte van de betrokken verwijzing naar het decreet van 3 juni 2022 zou duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht. Daartoe zou inspiratie kunnen worden gevonden in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 september 2023.⁷

10. In het ontworpen artikel 11, tweede lid, 7° en 9°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 (artikel 3, 2° en 3°, van het ontwerp), wordt verwezen naar “bepalingen van het decreet van 7 mei 2004”. De gelegenheid kan te baat worden genomen om de definitie die in artikel 1, 11°, van het voornoemde besluit, wordt gegeven van het decreet van 7 mei 2004 te actualiseren en derhalve artikel 1, 11°, van het besluit te vervangen als volgt:

“decreet van 7 mei 2004: het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht;”.

⁶ Het decreet van 3 juni 2022 wordt omschreven in het ontworpen artikel 1, 13°/1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 (artikel 1, 1°, van het ontwerp). Het betreft het decreet van 3 juni 2022 ‘houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers’.

⁷ Artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 september 2023 ‘tot wijziging van de regelgeving over de subsidiëring van de centra voor ontwikkelingsstoornissen, de diensten voor pleegzorg, ondersteuningsteams, cliëntenorganisaties in de jeugdhulp en het cliëntenforum, wat betreft de uitvoering van het zesde Vlaams Intersectoraal Akkoord van 30 maart 2021’ luidt: “Artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 houdende de organisatie van pleegzorg, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019, wordt vervangen door wat volgt: ‘De dienst voor pleegzorg waakt erover dat elke medewerker van goed zedelijk gedrag is conform artikel 3 van het decreet van 3 juni 2022 houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers.’”

Artikel 4

11. In het ontworpen artikel 15/2, § 2, 1^o, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019, wordt vermeld dat “[d]e voormelde beperking (...) niet [geldt] voor broers of zussen”. Aan de betrokken zin gaan evenwel twee beperkingen vooraf: er kunnen enerzijds immers maximaal zes minderjarigen begeleid en opgevangen worden, met inbegrip van eigen kinderen en pleegkinderen en anderzijds mogen er per bezoldigde gezinshouder maximaal drie minderjarigen begeleid en opgevangen worden. Er zou op een meer duidelijke en derhalve rechtszekere wijze in de ontworpen bepaling moeten worden aangegeven voor welke beperking de vrijstelling voor broers en zussen precies geldt.

12. Het ontworpen artikel 15/2, § 2, 2^o, d), van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019, luidt als volgt:

“er wordt verbinding gelegd [met actoren] die universele diensten aanbieden en eerstelijnsactoren, activiteiten en vrije tijd in de buurt om het gewone leven binnen te brengen in de bijzondere situatie van de plaatsing;”.

Uit deze bepaling lijkt te moeten worden afgeleid dat er “verbinding” moet worden gelegd met zowel actoren, activiteiten, als vrije tijd. De redactie van het betrokken onderdeel van het ontworpen artikel 15/2, § 2, 2^o, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019, is hoe dan ook niet duidelijk en wordt het best aan een bijkomend onderzoek onderworpen.

13. Ook met betrekking tot het ontworpen artikel 15/2, § 2, 3^o, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019, rijst de vraag of kan worden volstaan met een algemene verwijzing naar “de verplichting, vermeld in het decreet van 3 juni 2022” en of die verwijzing niet op een beter afgebakende wijze dient te gebeuren, wat de beoogde “verplichting” betreft.⁸

Artikel 13

14. Luidens artikel 13, eerste lid, van het ontwerp, hebben de artikelen 1, 2, 4 en 10 van het tot stand te brengen besluit uitwerking (niet: treden in werking op) met ingang van 1 september 2023. De gemachtigde verklaarde in dat verband dat de artikelen “1, 2, 4 en 10 (...) de invoering [betreffen] van een nieuw typemodel gezinshuizen en de bijhorende erkenningsvoorwaarden en subsidies: de datum van inwerkingtreding op 1 september 2023 mag aangepast worden naar 1 december 2023. Het dossier heeft intussen immers wat vertraging opgelopen tengevolge van adviesaanvraag aan de Gegevensbeschermingsautoriteit”.

Daarmee kan worden ingestemd mits het verschuiven van de datum van inwerkingtreding naar 1 december 2023 specifiek wordt beperkt tot de artikelen 1, 2^o, 2, 1^o, 4 en 10 van het ontwerp.

⁸ Zie ook de opmerking onder randnummer 9 met betrekking tot de algemene verwijzing naar de toepassing van het decreet van 3 juni 2022 in het ontworpen artikel 11, tweede lid, 4^o, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 (artikel 3, 1^o, van het ontwerp).

Artikel 1, 1°, van het ontwerp, hangt immers samen met artikel 3, 1°, van het ontwerp, dat de algemene erkenningsvoorwaarde voor voorzieningen in de jeugdhulp invoert om het decreet van 3 juni 2022 toe te passen. Het is dan ook logisch dat artikel 1, 1°, van het te nemen besluit op dezelfde datum in werking treedt als artikel 3, 1°, zijnde tien dagen na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

Artikel 2, 2°, van het ontwerp, heeft geen betrekking op het invoeren van de typemodule “verblijf in een gezinshuis”, maar beoogt een mogelijkheid te creëren om een aanbod specifiek voor de doelgroep van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen te erkennen, zodat niet duidelijk is waarom die bepaling samen met artikel 2, 1°, in werking zou moeten treden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME