



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.382/16
van 24 november 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van regelgeving over de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams detentiecentrum, de erkenning en subsidiëring van de diensten voor herstelgerichte en constructieve afhandeling en de begeleiding elektronische monitoring in het kader van de overdracht naar het Agentschap Justitie en Handhaving’

Op 27 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van regelgeving over de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams detentiecentrum, de erkenning en subsidiëring van de diensten voor herstelgerichte en constructieve afhandeling en de begeleiding elektronische monitoring in het kader van de overdracht naar het Agentschap Justitie en Handhaving’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 13 november 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 november 2025.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe verschillende besluiten van de Vlaamse Regering te wijzigen in het kader van de geplande overdracht van een aantal onderdelen van het beleid rond jeugddelinquentie van het beleidsveld Opgroeien naar het beleidsveld Justitie en Handhaving (de artikelen 1, 2° en 4°, en 4 tot 9 van het ontwerp). Het gaat met name om de besluiten met betrekking tot de voorzieningen in de jeugdhulp,¹ de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams detentiecentrum,² en de elektronische monitoring voor minderjarigen.³

Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele rechtzettingen door te voeren in het Besluit Voorzieningen Jeugdhulp (de artikelen 1, 1° en 3°, 2 en 3).

Ook wordt de uiterlijke datum van de uitrol van de elektronische monitoring voor minderjarigen in de andere arrondissementen dan deze uit de pilootfase uitgesteld tot 1 januari 2027 (artikel 10).

De inwerkingtreding van het te nemen besluit is bepaald op 1 januari 2026 (artikel 11).

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

3. Luidens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zijn de ontwerpen betreffende domeinverrichtingen uitgesloten van het raadplegingsvereiste van de Raad van State, afdeling Wetgeving.

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 ‘betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor voorzieningen in de jeugdhulp’ (hierna: Besluit Voorzieningen Jeugdhulp).

² Besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 ‘tot inrichting van de gemeenschapsinstellingen en tot uitvoering van diverse bepalingen van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht’ (hierna: Besluit Gemeenschapsinstellingen) en besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 2022 ‘tot uitvoering van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht, wat betreft de organisatie, samenstelling en werking van de afdelingen gesloten oriëntatie, gesloten begeleiding en gesloten begeleiding van maximaal twee, vijf of zeven jaar in de gemeenschapsinstellingen’.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 31 mei 2024 ‘over de elektronische monitoring voor minderjarigen’.

Gelet daarop is de afdeling Wetgeving niet bevoegd om advies te geven over artikel 5 van het ontwerp, dat er louter toe strekt in het Besluit Gemeenschapsinstellingen twee niet-normatieve bepalingen op te heffen waarmee de volle eigendom van gebouwen en aanhorigheden werd overgedragen door de Vlaamse Gemeenschap.

RECHTSGROND

4.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 11, § 4, zesde lid, 12, § 1, tweede lid, 13, § 1, vijfde lid, 25, § 6, derde lid, 25/0, zesde lid, 34/0, zesde lid, 40, § 1, en 41, eerste en vierde lid, van het decreet van 15 februari 2019 ‘betreffende het jeugddelinquentierecht’ (hierna: Jeugddelinquentiedecreet).

Door de gemachtigde werd daarnaast de volgende rechtsgrondentabel bezorgd.

Artikel van het ontwerpbesluit	Rechtsgrond in het decreet, artikel...
1	-Voor de erkenning en subsidiering van de [HCA-diensten]: artikel [...] 11, § 4, zesde lid, artikel 12, § 1, tweede lid, artikel 13, § 1, vijfde lid, en artikel 25, § 6, derde lid van het decreet van 15 februari 2019 [...] betreffende het jeugddelinquentierecht -Voor de erkenning en subsidiering van de overige voorzieningen jeugdhulp: [artikel 7]8/1, § 2, artikel 78/2, eerste lid, en artikel 78/4 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp
2	artikel 12, § 1, tweede lid, decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht
3	artikel 13, § 1, vijfde lid, decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht
4	Artikel 40, § 1, decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht artikel 41, eerste en vierde lid, decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht [...]
[...]	[...]
6	Artikel 40, § 3, tweede lid, van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht [...]

7-8-9	artikel 25/0, zesde lid, ingevoegd bij het decreet van 19 april 2024, en artikel 34/0, zesde lid, ingevoegd bij het decreet van 19 april 2024
10	Art 20 BWHI

De in deze tabel vermelde rechtsgronden geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

4.2. Met betrekking tot de rechtsgronden aangehaald voor artikel 1 van het ontwerp, moet op het volgende worden gewezen.

Artikel 1, 2° en 4°, van het ontwerp strekt tot het wijzigen van de definities van “administratie” en “minister” die worden gehanteerd in het Besluit Voorzieningen Jeugdhulp.

Aangezien een bepaling met definities geen afzonderlijke rechtsgrond behoeft, maar die vindt in de rechtsgrondbepalingen voor de artikelen waarin de gedefinieerde termen worden gebruikt, wordt in de rechtsgrondentabel, terecht en anders dan in de aanhef, niet enkel verwezen naar de bepalingen van het Jeugddelinquentiedecreet die de Vlaamse Regering machtigen om de erkenning en de subsidiëring te regelen van de diensten voor herstelgerichte en constructieve afhandeling (HCA-diensten). Daarnaast moet ook verwezen worden naar de bepalingen van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’ (hierna: Decreet Integrale Jeugdhulp), die de Vlaamse Regering machtigen om de erkenning en de subsidiëring van de voorzieningen in de jeugdhulp te regelen. De begrippen “administratie” en “minister” worden immers in het Besluit Voorzieningen Jeugdhulp gebruikt in het kader van de regeling van de erkenning en de subsidiëring van alle betrokken voorzieningen.

Zowel in de rechtsgrondentabel als in de aanhef wordt in dit verband echter verkeerdelijk verwezen naar het tweede lid van artikel 12, § 1, van het Jeugddelinquentiedecreet in plaats van naar het derde lid. Bovendien moet aan de rechtsgrondentabel nog artikel 18, § 5, van het Jeugddelinquentiedecreet worden toegevoegd in verband met de erkenning en de subsidiëring van de diensten voor delictgerichte contextbegeleiding.

Vermits sommige van de bepalingen van het Besluit Voorzieningen Jeugdhulp waarin de genoemde termen worden gehanteerd, ook gebaseerd zijn op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met de decretale artikelen over de erkenning en subsidiëring,⁴ maakt ook artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) deel uit van de rechtsgrond.

Omwille van het gebruik van het begrip “minister” in artikel 18, vierde lid, van het Besluit Voorzieningen Jeugdhulp, maakt ook artikel 78/7, § 2, van het Decreet Integrale Jeugdhulp deel uit van de rechtsgrond van artikel 1, 4°, van het ontwerp.

Vermits artikel 11, tweede lid, 12°, a), van het Besluit Voorzieningen Jeugdhulp in het kader van de algemene erkenningsvoorwaarden, en de artikelen 22, 4°, a), 24, eerste lid, 3°, a),

⁴ Adv.RvS 63.881/1/V van 19 september 2018 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van 5 april 2019 ‘voorzieningen jeugdhulp’, opmerking 4.1.

25, eerste lid, 3°, a), in het kader van de aanvullende erkenningsvoorwaarden voor HCA-diensten, een gegevensuitwisseling regelen tussen de “administratie” en de voorzieningen, dient voor artikel 1, 2°, van het ontwerp ook rechtsgrond te worden gezocht in artikel 72, § 1, tweede lid, van het Decreet Integrale Jeugdhulp en de artikelen 42, § 2, eerste lid, en 44, vijfde lid, van het Jeugddelinquentiedecreet.

4.3. Met betrekking tot de in de tabel opgenomen rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp, dient te worden verwezen naar het derde lid van artikel 12, § 1, van het Jeugddelinquentiedecreet, in plaats van naar het tweede lid.

4.4. Met de in de tabel vermelde rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp kan worden ingestemd.

4.5. Artikel 4 van het ontwerp brengt wijzigingen aan in de definities die zijn opgenomen in artikel 1 van het Besluit Gemeenschapsinstellingen. De in de tabel opgenomen rechtsgronden voor dit artikel dienen te worden aangevuld met artikel 40, § 3, tweede lid, van het Jeugddelinquentiedecreet. Dit artikel behoort immers ook tot de rechtsgrondbepalingen voor artikel 10, § 4, derde lid, van het Besluit Gemeenschapsinstellingen waar de term “minister” wordt gebruikt.

4.6. De in de tabel vermelde rechtsgrond voor artikel 6 van het ontwerp dient te worden aangevuld met artikel 87, § 1, van de BWHI en met artikel 20 van de BWHI, gelezen in samenhang met artikel III.2 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, die rechtsgrond bieden voor de delegaties aan de administrateur-generaal van het Agentschap Justitie en Handhaving.

4.7. Met de in de tabel opgenomen rechtsgrond voor de artikelen 7 tot 9 kan worden ingestemd.

4.8. Wat betreft artikel 10 van het ontwerp, brengt de Raad van State, afdeling Wetgeving in herinnering dat er reeds in advies 76.227/16 van 17 mei 2024 op werd gewezen dat in artikel 20 van de BWHI geen rechtsgrond kan worden gevonden voor de tijdelijke geografische beperking van het toepassingsgebied van wat het besluit van 31 mei 2024 zou worden.⁵ Dit artikel kan evenmin rechtsgrond bieden voor een verder uitstel van de gefaseerde inwerkingtreding, zodat artikel 10 van het ontwerp bij gebrek aan rechtsgrond geen doorgang kan vinden.

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp werd niet voor advies voorgelegd aan de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hierna: Vlaamse Raad WVG).

In advies 78.215/16 van 22 oktober 2025 over een voorontwerp van decreet ‘over de overdracht van de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams detentiecentrum aan het Agentschap Justitie en Handhaving en tot wijziging van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het

⁵ Adv.RvS 76.227/16 van 17 mei 2024 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van 31 mei 2024, opmerkingen 3.4.1-3.4.2.

jeugddelinquentierecht', heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, erop gewezen dat dat voorontwerp nog ter advies diende te worden voorgelegd aan de Vlaamse Raad WVG.⁶

Luidens artikel 4, § 2, 2°, van het decreet van 29 juni 2018 'tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin' is het advies van de Vlaamse Raad WVG slechts verplicht voor ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn. Van deze adviesplicht zou voor het thans voorliggende ontwerp kunnen worden afgezien wanneer de onderliggende beleidskeuze reeds gemaakt zou zijn door de decreetgever.

Indien het echter de bedoeling is het besluit reeds te nemen voordat op decretaal niveau strategische keuzes zijn gemaakt betreffende de overdracht van een aantal beleidsonderdelen rond jeugddelinquentie van het beleidsveld Opgroeien naar het beleidsveld Justitie en Handhaving, dient voor het ontwerp in ieder geval het advies van de Vlaamse Raad WVG te worden ingewonnen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Het ontwerp strekt ertoe een aantal opdrachten met betrekking tot het beleid inzake jeugddelinquentie, die thans een bevoegdheid zijn van de minister bevoegd voor opgroeien, voortaan toe te vertrouwen aan de minister bevoegd voor justitie en handhaving.

Daartoe wordt onder meer de definitie van het begrip "minister" aangepast in het Besluit Voorzieningen Jeugdhulp en in het Besluit Gemeenschapsinstellingen (de artikelen 1, 4°, en 4, 2°, van het ontwerp).

Er wordt echter nog niet voorzien in een aanpassing van de uitvoeringsbepalingen van de verschillende te wijzigen besluiten.⁷ Hierin dient de nieuwe rol van de minister bevoegd voor justitie en handhaving nochtans ook tot uitdrukking te worden gebracht, waarbij telkens rekening moet worden gehouden met de omvang van de bevoegdheden die in de verschillende besluiten precies worden toevertrouwd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De rubriek 'Rechtsgronden' van de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

⁶ Adv.RvS 78.215/16 van 22 oktober 2025 over een voorontwerp van decreet 'over de overdracht van de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams detentiecentrum aan het Agentschap Justitie en Handhaving en tot wijziging van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht', opmerking 5.

⁷ Met name artikel 77 van het Besluit Voorzieningen Jeugdhulp, artikel 21 van het Besluit Gemeenschapsinstellingen, artikel 15 van het besluit van 16 september 2022 en artikel 8 van het besluit van 31 mei 2024.

8. In het tweede streepje van de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef dient de correcte formule gebruikt te worden om naar het advies van de Raad van State te verwijzen.⁸

Artikel 1

9. Artikel 1, 3°, van het ontwerp strekt tot opheffing van de definitie van het begrip “fonds” in artikel 1, 16°, van het Besluit Voorzieningen Jeugdhulp, gelet op de ontbinding van het Fonds Jongerenwelzijn op 1 januari 2023.⁹

Het begrip “fonds” wordt evenwel nog vermeld in artikel 70 van het Besluit Voorzieningen Jeugdhulp. Het is raadzaam om ook die bepaling te actualiseren.

Artikel 6

10. In artikel 6 van het ontwerp moet als te wijzigen bepaling worden verwezen naar het derde, in plaats van het tweede lid van artikel 5, § 3, van het besluit van 16 september 2022.

Artikelen 7 tot 9

11. De artikelen 25/0, zesde lid, en 34/0, zesde lid, van het Jeugddelinquentiedecreet machtigen de Vlaamse Regering weliswaar om de nadere regels van de controle en de begeleiding waarmee de elektronische monitoring voor minderjarigen moet worden gecombineerd, te bepalen. De wijze waarop dat in de artikelen 7 tot 9 van het ontwerp gebeurt, is evenwel niet verenigbaar met de taakverdeling zoals die voortvloeit uit de huidige definitie van de elektronische monitoring in het Jeugddelinquentiedecreet. In artikel 2, 2°/2, van het Jeugddelinquentiedecreet wordt de “elektronische monitoring” immers thans gedefinieerd als “de reactie waarbij met technologische middelen vanop een afstand de naleving van locatiegeboden en -verboden wordt gecontroleerd door het VCET en waarbij de begeleiding wordt opgenomen door de sociale dienst”.

⁸ Omzendbrief ‘betreffende de wetgevingstechniek’, VR 2019/4, aanwijzing 83, 4°.

⁹ Zie de artikelen 2 tot 4 van het decreet van 1 maart 2019 ‘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’ en de artikelen 1 en 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2022 ‘tot ontbinding van het Fonds Jongerenwelzijn’.

De artikelen 7 tot 9 van het ontwerp lopen vooruit op de wijziging van die definitie die krachtens artikel 5 van het voorontwerp van decreet, waarover de Raad van State op 22 oktober 2025 het voormelde advies 78.215/16 heeft uitgebracht, zou worden doorgevoerd. In de definitie van “elektronische monitoring” zoals die in het voorontwerp is opgenomen, wordt niet langer melding gemaakt van het VCET en de sociale dienst. Gelet op de strijdigheid die bestaat met de huidige taakverdeling moet de inwerkingtreding van de thans voorliggende regeling worden afgestemd op de inwerkingtreding van de betrokken decretale wijziging, zodat het te nemen besluit in ieder geval pas in werking treedt nadat die wijziging daadwerkelijk is doorgevoerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wouter PAS