



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.149/1
van 22 maart 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
uitvoering van een hulpprogramma geblokkeerde
ontwikkelingstrajecten’

Op 21 februari 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 ‘over de uitvoering van een hulpprogramma geblokkeerde ontwikkelingstrajecten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 maart 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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de invoering en regeling van een hulpprogramma “geblokkeerde ontwikkelingstrajecten” dat erop gericht is om geblokkeerde ontwikkelingstrajecten van jongeren in de jeugdzorg te deblokken door geïntegreerde zorg en ondersteuning op verschillende domeinen te organiseren.

Naast de doelgroep van en de toeleiding naar dit hulpprogramma (artikelen 2 en 3 van het ontwerp), bepaalt het ontwerp de werkingsprincipes, de opdrachten en het werkingsgebied (artikelen 4 tot 9). Het ontwerp voorziet ook in een erkennings- en subsidieregeling (artikelen 10 tot 13).

Verder worden de erkenningsvoorwaarden voor de voorzieningen jeugdbijstand die de typemodule veilig verblijf aanbieden en de voorzieningen GES+, zoals vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 ‘betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor voorzieningen in de jeugdhulp’, aangepast, in die zin dat deze voorzieningen verplicht deel zullen uitmaken van het hulpprogramma “geblokkeerde trajecten” (artikelen 15 tot 18).

Het te nemen besluit is bedoeld om in werking te treden op 1 september 2023 (artikel 19).

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 2 tot 9 van het ontwerp, die voorzien in een hulpprogramma geblokkeerde ontwikkelingstrajecten en die de doelstellingen, de doelgroep, de werkingsprincipes, de opdrachten en het werkingsgebied van dit hulpprogramma regelen, alsook de toeleiding naar dit programma, vinden, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt *sub* 3.3 over artikel 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp, rechtsgrond in artikel 16 van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’. Dit artikel machtigt de Vlaamse Regering om voor bepaalde specifieke doelgroepen of problematieken hulpprogramma’s vast te leggen en de toegankelijkheid van de modules in het hulpprogramma te bepalen.

3.2. Voor de erkenning en de subsidiëring van het hulpprogramma, zoals geregeld in de artikelen 10 tot 13 van het ontwerp, wordt rechtsgrond gezocht in artikel 67, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013, welke bepaling luidt als volgt:

“Binnen de beschikbare begrotingskredieten kan de Vlaamse Regering middelen toekennen voor de implementatie van de doelstellingen, vermeld in artikel 8. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiëring, het subsidiebedrag en de procedure voor de subsidiëring. Ze bepaalt op welke wijze het gebruik van de subsidie verantwoord wordt.”

Gevraagd binnen welke doelstelling(en) van artikel 8 van het decreet van 12 juli 2013 de subsidie wordt toegekend, antwoordde de gemachtigde:

“Integrale jeugdhulp heeft betrekking op de samenwerking en afstemming in de jeugdhulp met als doel een gezamenlijk engagement aan te gaan ten behoeve van minderjarigen, hun ouders en, in voorkomend geval, hun opvoedingsverantwoordelijken en de betrokken personen uit hun leefomgeving en daarvoor :

- in te zetten op de vermaatschappelijking van de jeugdhulpverlening;
- de tijdige toegang tot de jeugdhulpverlening te organiseren;
- de flexibiliteit en continuïteit van de jeugdhulpverlening te waarborgen, met inbegrip van de naadloze overgang naar andere vormen van hulpverlening;
- gepast om te gaan met verontrustende situaties in de jeugdhulpverlening;
- hen maximaal in de jeugdhulpverlening te laten participeren;
- een integrale aanpak te realiseren bij het organiseren en het aanbieden van jeugdhulpverlening.”

Bijgevolg kan worden aangenomen dat de ontworpen subsidie kadert binnen de doelstellingen zoals vermeld in artikel 8, 1° tot 4° en 6° en 7°, van het decreet van 12 juli 2013 en dat de artikelen 10 tot 13 van het ontwerp rechtsgrond vinden in artikel 67, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013 in samenhang gelezen met deze bepalingen.

3.3. Artikel 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat het agentschap Opgroeien Regie de toekenning van een aanvullend geïndividualiseerd budget in een individueel traject kan goedkeuren nadat het heeft gecontroleerd of de beschikbare middelen correct worden beheerd, rekening houdend met de vraag en aanbod in een werkingsgebied van het hulpprogramma.

In zoverre de ontworpen regeling betrekking heeft op dossiers waarin de continuïteit van het lopende niet rechtstreeks toegankelijke hulpverleningstraject ernstig bedreigd is, vindt deze bepaling rechtsgrond in artikel 67, tweede lid, van het decreet van 12 juli 2013, dat luidt als volgt:

“Voor de dossiers, vermeld in artikel 26, § 1, eerste lid, 6° of voor dossiers waarin de continuïteit van het lopende niet rechtstreeks toegankelijke hulpverleningstraject ernstig bedreigd is, kan het team Jeugdhulpregie of het hoofd van het agentschap Opgroeien subsidies toekennen voor een aanvullend geïndividualiseerd hulpaanbod aan de minderjarige volgens de regels die de Vlaamse Regering bepaalt. Die subsidies kunnen, volgens de regels die de Vlaamse Regering bepaalt, ook worden toegekend aan een of meer organisaties met het kwaliteitslabel ‘intersectoraal zorgnetwerk’, die worden aangewezen na een oproep en die meerdere minderjarigen kunnen begeleiden.”

3.4. Gevraagd of het ontworpen besluit geen onvolkomen uitvoering vormt van de machtigingen in artikel 67 van het decreet van 12 juli 2013 aangezien onder meer het subsidiebedrag en de procedure voor de subsidiëring er niet in worden bepaald, antwoordde de gemachtigde:

“de voorwaarden voor erkenning en subsidiëring van het hulpprogramma zitten vervat in de samenstelling van het samenwerkingsverband en de opdrachten en werkingsprincipes voor het hulpprogramma die zijn uitgewerkt in het ontwerpbesluit.

Wat het bedrag van de subsidie betreft zullen aparte subsidiebesluiten worden opgemaakt voor de opdracht diagnostiek alsook voor het aanvullend geïndividualiseerd budget dat in individuele trajecten kan worden toegekend in uitvoering van artikel 6, §1, tweede lid van dit besluit.

Deze besluiten zullen na definitieve goedkeuring van voorliggend besluit worden voorgelegd aan de Vlaamse regering”.

3.5. Voor artikel 14 van het ontwerp, dat wijzigingen aanbrengt in artikel 8, § 1, en artikel 9, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2010 ‘tot vaststelling van de investeringssubsidie en de bouwtechnische en bouwfysische normen voor de door het agentschap Opgroeien regie erkende voorzieningen en vergunde diensten’ kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 6, § 1, van het decreet van 23 februari 1994 ‘inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden’.

3.6. De artikelen 15 tot 18 van het ontwerp, die wijzigingen aanbrengen aan de erkenningsvoorwaarden voor de voorzieningen bijzondere jeugdbijstand die erkend zijn om de typemodule veilig verblijf aan te bieden en de GES+ voorzieningen¹, vinden ten slotte rechtsgrond in artikel 78/1, § 2, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013.

VORMVEREISTEN

4. Overeenkomstig artikel 4, § 2, 2°, van het decreet van 29 juni 2018 ‘tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, is de Vlaamse Regering verplicht om aan de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin advies te vragen over ontwerpen van besluit die van strategisch belang zijn.

Dit advies werd niet ingewonnen. De gemachtigde verantwoordde dit als volgt:

“Dit besluit betreft de praktische implementatie van een hulpprogramma conform de beleidsdoelstellingen van het decreet betreffende de integrale jeugdhulp.

Het hulpprogramma zet in op de versterking van de reeds bestaande intersectorale zorgnetwerken en zorgt voor een sterkere integratie van bestaande initiatieven (bv. voorzieningen GES+) voor deze preciaire doelgroep.

¹ Zoals vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 ‘betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor voorzieningen in de jeugdhulp’.

De bouwstenen van dit hulpprogramma kwamen tot stand na een intensief voorbereidend traject met kernpartners voor de ondersteuning aan de doelgroep, waaronder de coördinatoren van de reeds bestaande intersectorale zorgnetwerken, vertegenwoordigers van de voorzieningen, en hun koepelorganisaties, aangevuld met vertegenwoordigers uit de geestelijke gezondheidszorg en onze administratie.

Het besluit werd ook voorgelegd voor advies aan de Raadgevende Comit  s van resp. het Agentschap Opgroeien en het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.”

Hoewel de Vlaamse Regering een appreciatieruimte heeft om te bepalen welke besluiten van strategisch belang zijn, worden de stellers van het ontwerp verzocht na te gaan in hoeverre de ontworpen regeling al dan niet kan worden gekwalificeerd als zijnde van strategisch belang, nu het ontwerp een hulpprogramma vaststelt en tevens een erkennings- en subsidieregeling uitwerkt waaraan wel degelijk bepaalde beleidskeuzes ten grondslag kunnen liggen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. De vraag rijst hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot de reguliere toelidings- en besluitvormingsmechanismen in de vrijwillige en gerechtelijke jeugdhulp. Gelet op de doelgroep en inhoud van het hulpprogramma, is het hoogst waarschijnlijk dat het minderjarigen betreft ten aanzien van wie een gerechtelijke residenti  le jeugdhulpmaatregel is genomen of wordt overwogen, in het bijzonder de maatregel van beveiligend verblijf (artikel 48,    1, eerste lid, 10  , van het decreet van 12 juli 2013). Een dergelijke maatregel wordt door een jeugdrechter opgelegd. In artikel 3 van het ontwerp is evenwel sprake van een algemene mogelijkheid van ‘aanmelding’ voor het hulpprogramma door alle jeugdhulpaanbieders, dus ook door wie louter in de vrijwillige of niet-residenti  le jeugdhulp actief is. De gemachtigde geeft aan dat de aanmelding tot doel heeft een gefundeerd advies te formuleren ten aanzien van de jeugdrechtbank over de opname van de jongeren in het hulpprogramma of desgevallend het voorstellen van een alternatief:

“In het advies wordt aangegeven of de jongere behoort tot de doelgroep, welke zorg en ondersteuning aangewezen is en met welke urgentie, en welke reguliere capaciteit ingezet kan worden. Indien uit de diagnostiek blijkt dat voor de jongeren [een] vorm van geslotenheid / veilig verblijf noodzakelijk is en de jeugdrechter dit advies volgt dan is de gebruikelijke decretale regeling uit artikel 48 van het decreet betreffende de integrale jeugdhulp van toepassing waarbij de jeugdrechter of jeugdrechtbank een beschikking of vonnis neemt en daarbij de jeugdhulpvoorziening aanwijst bij wie de functie veilig verblijf dient opgenomen te worden. De jeugdrechter hoeft dit advies niet af te wachten indien hij oordeelt dat de plaatsing dringend is.”

Wel moet worden opgemerkt dat wordt bepaald dat voorzieningen die erkend zijn om de module veilig verblijf aan te bieden, uitsluitend minderjarigen opnemen “die zijn weerhouden (sic) voor het hulpprogramma geblokkeerde ontwikkelingstrajecten” (artikel 15 van het besluit van 5 april 2019, zoals gewijzigd door artikel 17 van het ontwerp). Die bepaling kan een probleem doen rijzen indien een jeugdrechter de maatregel van veilig verblijf oplegt ten aanzien van een jongere die niet voor het hulpprogramma in aanmerking komt. De ontworpen bepaling mag derhalve niet zo worden begrepen dat, wanneer een jeugdrechter beslist tot de maatregel van veilig verblijf, een voorziening de uitvoering daarvan zou mogen weigeren of stopzetten indien in het

advies dat werd of wordt opgesteld in het kader van het hulpprogramma, zou worden aangegeven dat de jongere niet tot de doelgroep behoort of dat de maatregel van veilig verblijf niet wenselijk is.² Het verdient derhalve aanbeveling de betrokken bepaling te herformuleren.

Aanhef

6. De rubriek “rechtsgronden” in de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor werd opgemerkt aangaande de rechtsgrond voor het ontwerp.

Hiertoe dient een verwijzing te worden toegevoegd naar artikel 6, § 1, van het decreet van 23 februari 1994.

Verder dient in het eerste streepje van de aanhef, dat het tweede streepje wordt, een verwijzing naar artikel 8, 1° tot 4° en 6° en 7°, en artikel 78/1, § 2, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013 te worden toegevoegd en bij de vermelding van artikel 67 de precisering “, eerste lid” te worden weggelaten, aangezien ook het tweede lid van artikel 67 rechtsgrond biedt aan de ontworpen regeling.

Artikel 5

7. Het vierde lid van artikel 5 van het ontwerp machtigt de minister om de kwaliteitseisen waaraan de diagnostiek moet voldoen, “nader” te regelen. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt vermeld dat de minister de kwaliteitsnormen waaraan de diagnostiek moet voldoen vastlegt. De draagwijdte van de ontworpen delegatie is onduidelijk.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan bovendien het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

In zoverre de ontworpen delegatie dient te worden geïnterpreteerd in de zin dat het volledig aan de minister zou worden overgelaten om de kwaliteitseisen te bepalen en de machtiging dus niet beperkt is tot enkel de nadere regeling van de betrokken kwaliteitseisen, kan worden betwijfeld of de betrokken delegatie aan de minister wel betrekking heeft op het vaststellen van regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.

² Zie ook GwH 29 augustus 2019, nr. 118/2019, B.9.1:

“De jeugdrechter dient erover te waken dat hij de gerechtelijke jeugdhulpmaatregelen aanwijst die gepast zijn voor de minderjarige die zich in een verontrustende situatie bevindt, in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag inzake de rechten van het kind (zie in die zin artikel 5 van het Decreet Integrale Jeugdhulp).

Het staat aan de bevoegde overheden ervoor te zorgen dat de nadere uitvoering van die maatregelen geheel in overeenstemming met de beslissing van de jeugdrechter gebeurt en dat dit gebeurt met de vereiste spoed.”

Artikel 17

8. Omwille van de rechtszekerheid en omwille van het feit dat het woord “weerhouden” het tegendeel betekent van wat de stellers van het ontwerp bedoelen³, schrijve men in het ontworpen artikel 15, 1°, van het besluit van 5 april 2019 “die in aanmerking komen” in de plaats van “die zijn weerhouden”.

Artikel 18

9. In het ontworpen punt 10° dient het woord “artikel” te worden ingevoegd tussen “vermeld in” en “2”.

In dezelfde bepaling moeten de woorden “die zijn weerhouden” vervangen worden door de woorden “die in aanmerking komen” (zie de opmerking onder randnummer 8).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ Het betekent namelijk “tegenhouden”.