



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.682/3
van 12 januari 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, wat betreft de voorzieningen van categorie 8 en 9’

Op 15 december 2015 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 diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, wat betreft de voorzieningen van categorie 8 en 9’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 januari 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Melissa CELIS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 januari 2016.

*

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 ontwerpbesluit strekt ertoe een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 ‘inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand’ te wijzigen. Meer in het bijzonder worden met betrekking tot voorzieningen van categorie 9 (diensten voor crisishulp aan huis) twee erkenningsvoorwaarden geschrapt en wordt met betrekking tot voorzieningen van categorie 8 (diensten voor herstelgerichte en constructieve afhandeling) in een nieuw subsidiekader voorzien.

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 48, § 2, en 52 van het decreet van 7 maart 2008 ‘inzake bijzondere jeugdbijstand’. Het eveneens in de aanhef van het ontworpen besluit vermelde artikel 49, eerste lid, van dat decreet biedt ervoor geen rechtsgrond, aangezien het ontworpen besluit geen bepalingen bevat betreffende de erkenningsprocedure.

3.2. Het ontworpen artikel 19octies van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 (artikel 1 van het ontwerp) bevat regels betreffende het aanleggen van dossiers waarin gegevens over de minderjarige en zijn gezin zijn opgenomen. Die bepaling kan worden geacht uitvoering te geven, op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), aan artikel 72, § 1, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’. Luidens die bepaling kunnen de erin vermelde actoren uit de jeugdhulpverlening persoonsgegevens verwerken van de minderjarige, zijn ouders en, in voorkomend geval, zijn opvoedingsverantwoordelijken en de betrokken personen uit zijn leefomgeving, met het oog op de uitvoering van de bevoegdheden en de taken die bij of krachtens het genoemde decreet worden geregeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor artikel 1 van het ontworpen besluit, dienen aan de aanhef twee leden te worden toegevoegd (die het eerste en het derde lid worden), waarin respectievelijk gewag wordt gemaakt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en van artikel 72, § 1, eerste lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’.

5. In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) dient de verwijzing naar artikel 49, eerste lid, van het erin vermelde decreet van 7 maart 2008 te vervallen.

Artikel 2

6. In het ontworpen artikel 48*bis*, § 2, tweede lid, wordt gewag gemaakt van, enerzijds, “werkgebied” en, anderzijds, “arrondissement”. Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat het eenduidiger is om één enkel begrip te hanteren en dat de term “werkgebied” daarbij de voorkeur geniet.

Met het oog op de duidelijkheid en de leesbaarheid wordt derhalve aanbevolen de term “arrondissement” in het ontworpen artikel 48*bis*, § 2, tweede lid, te vervangen door de term “werkgebied”.

7. Luidens het ontworpen artikel 48*bis*, § 7, wordt de wijze waarop een voorziening van categorie 8 vorm geeft aan een innovatief project, vastgelegd in een convenant dat wordt gesloten met de administratie¹.

Gelet op de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen, kunnen in een convenant enkel praktische afspraken worden opgenomen die een concretisering inhouden van de bij decreet of bij uitvoeringsbesluit vastgestelde regels.

Artikel 5

8.1. Gelet op het tijdstip waarop de adviesaanvraag werd ingediend en de datum waarop dit advies wordt gegeven, zal het te nemen besluit uitwerking hebben met terugwerkende kracht.

In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, namelijk ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

8.2. In de nota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt de terugwerkende kracht enkel verantwoord wat betreft het ontworpen artikel 19*octies* van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 (artikel 1 van het ontwerp). Deze verantwoording luidt:

“In afwachting van een algehele coördinatie van het besluit van 13 juli 1994, voorzien tegen 2017, waarbij de erkenning van de diensten voor crisishulp aan huis

¹ Dit is het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Jongerenwelzijn (zie artikel 1, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994).

geïntegreerd zal worden in de modulaire en forfaitaire erkenning en subsidiëring van de organisaties voor bijzondere jeugdzorg, worden met voorliggend ontwerpbesluit een aantal bepalingen in artikel 19^{octies} opgeheven. Deze aanpassingen zijn noodzakelijk om het uitbreidingsbeleid inzake crisishulp aan huis met ingang van 1 januari 2016 te kunnen operationaliseren.”

Aangezien het gaat om een versoepeling van de erkennings- en subsidievoorwaarden, bestaat er wat betreft de retroactiviteit van het genoemde artikel geen bezwaar.²

8.3. Door de gemachtigde werd de volgende toelichting gegeven met betrekking tot de retroactiviteit die aan artikel 2 van het te nemen besluit wordt verleend:

“Het ontwerpbesluit kwam in uitvoerig overleg met alle HCA-diensten en de werkgeversorganisaties tot stand. Ze kennen de bepalingen en ook de impact die de gewijzigde regelgeving op elk van hen heeft. We verwijzen onder meer naar begeleidende maatregelen die al werden geformaliseerd (tijdelijke projectfinanciering) voor organisaties op wie de uitvoering van ontwerpregelgeving een ongunstige budgettaire impact heeft.”

Het gegeven dat de betrokken voorzieningen reeds op de hoogte zijn gesteld van de nakende wijziging in de regelgeving, kan de retroactiviteit uiteraard op zich beschouwd niet verantwoorden. Aangezien de gemachtigde zelf aangeeft dat er voorzieningen zijn waarop de te nemen regeling een ongunstige financiële impact heeft, is het verlenen van terugwerkende kracht aan artikel 2 van het te nemen besluit problematisch. In de plaats ervan zou kunnen worden voorzien in een regeling met betrekking tot de subsidiëring voor de periode in 2016 die is gelegen vóór de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

9. Wat betreft de artikelen van het te nemen besluit waarvoor de terugwerkende kracht kan worden gebillijkt, schrijve men in artikel 5 van het ontwerp “heeft uitwerking met ingang van” in plaats van “treedt in werking op”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

² Hetzelfde geldt voor de artikelen 3 en 4 van het te nemen besluit, dat eerste in zoverre het betrekking heeft op de voorzieningen van categorie 9.