



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.435/16

van 4 april 2024

over

een voorontwerp van decreet ‘over de organisatie van een
geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid’

Op 23 januari 2024 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 voorontwerp van decreet ‘over de organisatie van een geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 19 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 april 2024.

*

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 om een aantal bepalingen aan te nemen over de organisatie van een geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid en om een wijziging aan te brengen in het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’ (hierna: Decreet Integrale Jeugdhulp).

Hoofdstuk 1 “Algemene bepalingen” bevat een artikel met definities (artikel 2). Hierin wordt, onder andere, het ‘geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid’ omschreven als “het geheel van integrale, systematische en samenhangende beleidsmaatregelen van geïntegreerde zorg en ondersteuning die steunen op deskundigheid, strategische aanpak en participatie en die een waarneembaar effect beogen op [...] het gezins- en jeugdhulpbeleid”.²

In hoofdstuk 2 “Toepassingsgebied, missie en doelstellingen van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid” wordt in een eerste afdeling omschreven op welke samenwerkingen het decreet van toepassing is en welke organisaties verder nog betrokken kunnen worden in het realiseren van de doelstellingen van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid (artikel 3). Vervolgens zijn er afdelingen over de missie (artikel 4), de strategische doelstellingen (artikel 5) en de operationele doelstellingen (artikelen 6 tot 13) van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid.

Hoofdstuk 3 “Principes binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid” omschrijft een aantal principes die de actoren binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid moeten hanteren in de organisatie van zorg en ondersteuning, in hun onderlinge samenwerking en in hun samenwerking met partners uit andere beleidsdomeinen in binnen- en buitenland. Het gaat onder meer over proactief handelen, inzetten op fysieke en relationele nabijheid van zorg en ondersteuning en outreachend, generalistisch, politiserend en impactgedreven werken (artikelen 14 tot 23).

Hoofdstuk 4 “Samenwerking en netwerkvorming binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid” (artikelen 24 tot 29) bevat onder meer een rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om netwerken te erkennen en te financieren om specifieke opdrachten binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid te realiseren. Hoofdstuk 5 “Innovatie en experimenteerruimte binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid” bevat een rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om met het oog op het verwezenlijken van de doelstellingen van het geïntegreerd gezins- en

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Artikel 2, 7°, van het voorontwerp. Op de plaats van de vierkante haakjes staat in de tekst van het voorontwerp een overbodig lidwoord “de”.

jeugdhulpbeleid ‘proeftuinen’ te installeren, waarin vernieuwende ideeën in een regelluw kader kunnen worden uitgetoetst en die inzichten en beleidsaanbevelingen zouden moeten opleveren (zie artikel 30), en om subsidies toe te kennen voor innovatieve projecten op het vlak van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid (artikel 31).

In hoofdstuk 6 “Monitoring en evaluatie van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid” wordt de monitoring van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid opgedragen aan het agentschap Opgroeien, het Departement Zorg en het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (artikel 32). Hoofdstuk 7 “Verwerking en uitwisseling van gegevens binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid” bevat regels over het delen van persoonsgegevens door de actoren van het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid in het kader van hun samenwerking (artikelen 33 en 34). In hoofdstuk 8 “Toezicht” wordt aan de Vlaamse Regering opgedragen het toezicht op de naleving van de bepalingen van het decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan te organiseren (artikel 35).

Hoofdstuk 9 “Wijzigingen van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp” strekt ertoe een artikel 75/2 in te voegen in het Decreet Integrale Jeugdhulp met daarin een afwijking voor hulp-, zorg- en dienstverleners op hun beroepsgeheim of geheimhoudingsplicht om het delen van basisgegevens over de eventueel reeds bestaande hulp-, zorg- of dienstverlening aan de ouders of opvoedingsverantwoordelijken van een minderjarige aan de Sociale Dienst Jeugdrechtsbank mogelijk te maken (artikel 36).

In hoofdstuk 10 “Slotbepalingen” wordt voorzien in een verplichting tot evaluatie door de Vlaamse Regering van de uitvoering van het aan te nemen decreet (artikel 37) en in de inwerkingtreding ervan (artikel 38).

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Het formuleren van beleidsprincipes in regelgeving

3.1. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het oorspronkelijke opzet was om over te gaan tot een integratie van het decreet van 29 november 2013 ‘houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning’ (hierna: Decreet Preventieve Gezinsondersteuning) en het Decreet Integrale Jeugdhulp, met het oog op het realiseren van een geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid. Gezien de timing en complexiteit van die oefening werd het echter haalbaar noch wenselijk geacht om reeds in deze legislatuur de bestaande decreten op te heffen. Het huidige voorontwerp vormt volgens de memorie van toelichting dan ook een tussenstap binnen een langetermijndoelstelling, namelijk de totstandkoming van een geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid.

3.2. Bij die werkwijze geldt als algemene opmerking dat regelgevende teksten normalerwijs niet dienen als tussenstap van een onafgewerkt beleidsproject.³

Bovendien horen in een normatieve tekst geen niet-normatieve bepalingen thuis, zoals bepalingen waarin de doelstelling van de regeling wordt omschreven, beleidsverklaringen of bepalingen met een louter programmatorische draagwijdte waarbij de rechtsorde niet wordt gewijzigd. Het weergeven van de visie waarin een decretale regeling kadert of het omschrijven van de doelstelling van een dergelijke regeling behoort in de memorie van toelichting te worden opgenomen.⁴ Het opnemen van bepalingen met een zeer algemene en vage formulering dreigt rechtsonzekerheid te doen ontstaan en kan zelfs aanleiding geven tot niet-bedoelde toepassingen.⁵

3.3. De stellers van het voorontwerp zouden er bijgevolg goed aan doen het voorontwerp, en in het bijzonder hoofdstuk 2, afdelingen 2 tot 4, en hoofdstuk 3, op dat vlak aan een grondig bijkomend onderzoek te onderwerpen. Een aantal bepalingen daarvan is wel als normatief te beschouwen (bijvoorbeeld de artikelen 12 en 13 met betrekking tot trajectondersteuning en bijschakeling), maar de meeste bepalingen zijn louter principieel of alleszins vaag verwoord (wat tot uiting komt in het gebruik van werkwoorden als ‘zich inspannen om’, ‘aandacht hebben voor’, ‘inzetten op’ of ‘politisierend handelen’). Dergelijke bepalingen zijn hetzij te vervangen door duidelijkere bepalingen met een beter omschreven normatieve inhoud, hetzij te schrappen en te vervangen door een uiteenzetting in de memorie van toelichting.

B. Toepassingsgebied en verhouding tot bestaande regelgeving

4.1. Volgens artikel 3 van het voorontwerp is het aan te nemen decreet enkel van toepassing op de samenwerking tussen verschillende actoren binnen de gezins- en jeugdhulp, en tussen die actoren en organisaties in verwante sectoren. Die beperkte omschrijving van het toepassingsgebied past binnen de benadering van het voorontwerp als een tussenstap: het regelt niet de integratie van de gezins- en jeugdhulp als zodanig, maar enkel de samenwerking tussen de verschillende bestaande instanties, die elk onderworpen blijven aan hun eigen sectorregelgeving. In dat opzicht regelt bijvoorbeeld ook artikel 33 van het voorontwerp niet de gegevensverwerking door deze verschillende actoren in het algemeen,⁶ maar enkel de gegevensdeling “in het kader van hun samenwerking” (artikel 33, § 2), en wordt de mogelijkheid gecreëerd om netwerken van verschillende actoren binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid te erkennen en te financieren (artikelen 26 tot 29).

³ Vgl. adv.RvS 65.953/3 van 9 mei 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2019 ‘over de bouwstenen voor de uitwerking van een persoonsvolgend budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor minderjarige personen met een handicap’, opmerking 5.2.

⁴ Adv.RvS 53.118/3 van 26 april 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Vlaams decreet van 29 november 2013 ‘houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning’, opmerking 5.

⁵ Adv.RvS 52.548/3 van 24 januari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Decreet Integrale Jeugdhulp, opmerking 6.

⁶ Die wordt voor hun basistaken immers reeds geregeld in de sectorregelgeving, bijvoorbeeld in hoofdstuk 13 “Omgaan met persoonsgegevens in de jeugdhulp” van het Decreet Integrale Jeugdhulp.

4.2. In het bijzonder hoofdstukken 2 en 3 van het voorontwerp over de missie en doelstellingen van, en de principes binnen, het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid formuleren evenwel reeds de doelstellingen en werkingsprincipes van het op lange termijn beoogde geïntegreerde gezins- en jeugdhulpbeleid. Hoewel de memorie van toelichting benadrukt dat het “uitdrukkelijk niet de verwachting [is] dat alle actoren die zorg of ondersteuning organiseren binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid op elk moment alle doelstellingen verwezenlijken” en een aantal bepalingen ook geformuleerd zijn in een programmatorische of beperkte zin door bijvoorbeeld het omschrijven van een missie (artikel 4) of door te bepalen dat de Vlaamse overheid de organisatie van een geïntegreerd beleid “beoogt” (artikel 5), dat de actoren binnen het geïntegreerd beleid zich “engageren” of “inspannen” (artikelen 6 en 9) of dat principes door deze actoren worden gehanteerd “in hun onderlinge samenwerking en in hun samenwerking met partners” (artikel 14), bevatten deze hoofdstukken ook verschillende bepalingen waarvan de formulering een verplichting suggereert voor alle actoren binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid, bijvoorbeeld door te bepalen dat de actoren op een bepaalde manier “handelen”, “inzetten op” of “werken” (artikelen 15 tot 21), of ergens “voor zorgen” (artikelen 8 en 10).

De vraag rijst hoe die bepalingen zich verhouden tot de in de bestaande sectorregulering opgenomen missie en doelstellingen van verschillende actoren in het gezins- en jeugdhulpbeleid,⁷ en hoe de betrokken actoren kunnen weten wanneer zij welke van de in het voorontwerp omschreven doelstellingen en principes moeten realiseren en hanteren, nu zij dat niet allemaal voor alles moeten doen.⁸ Voor zover die bepalingen behouden blijven (zie opmerking 3.3), zou de verhouding tussen die bepalingen en de bestaande regulering moeten worden verduidelijkt.

5. In verschillende bepalingen van het voorontwerp worden de organisaties waarop zij van toepassing zijn omschreven als “actoren binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid”. Een ‘actor’ wordt in artikel 2, 1°, evenwel niet omschreven als een beleidsmaker, maar als een “natuurlijke persoon of rechtspersoon die zorg of ondersteuning voor aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context organiseert of aanbiedt”. Ook uit de formulering van artikel 3, over het toepassingsgebied van het aan te nemen decreet, lijkt te volgen dat ‘actoren’ instanties zijn die actief zijn in zorg en ondersteuning in de daar opgesomde (regulering over) sectoren. Het is daarom wenselijk de definitie van ‘actoren’, de omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 3

⁷ Bijvoorbeeld hoofdstuk III “Missie en taken” van het decreet van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern zelfstandig agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie’ (hierna: Decreet Agentschap Opgroeien), waarin dat agentschap onder meer tot taak krijgt “het voeren van een geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid”, zoals nader bepaald in artikel 5, § 2, 1°, van dat decreet; afdeling 2 “Doelstellingen en beginselen” van hoofdstuk 1 van het decreet van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van kinderopvang van baby’s en peuters’; hoofdstuk 3 “Missie en principes van de integrale jeugdhulp”, hoofdstuk 4 “Doelstellingen van de integrale jeugdhulp” en hoofdstuk 5 “Vermaatschappelijking van de jeugdhulpverlening” van het Decreet Integrale Jeugdhulp; afdeling 2 “Doelstellingen en principes van de preventieve gezinsondersteuning” van het Decreet Preventieve Gezinsondersteuning.

⁸ In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat wat in verband met de doelstellingen werd benadrukt over de verwachtingen ten aanzien van actoren uit het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid (met name dat uitdrukkelijk niet verwacht wordt dat alle actoren op elk moment alle doelstellingen verwezenlijken), ook geldt in verband met de principes.

en de het gebruik van het begrip ‘actoren’ in de rest van het voorontwerp te verduidelijken en op elkaar af te stemmen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. De in punt 2° van artikel 2 van het voorontwerp opgenomen definitie van het begrip ‘beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’ kan worden weggelaten, nu dat begrip niet wordt gebruikt in het voorontwerp.

7. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe de in punt 3° van artikel 2 van het voorontwerp opgenomen definitie van het begrip ‘bijschakelen’ zich verhoudt tot artikel 13, tweede lid, dat aanvangt met “Onder het bijschakelen van expertise, vermeld in het eerste lid, wordt verstaan dat:”⁹ en dus ook een omschrijving van dat begrip lijkt te geven. De gemachtigde antwoordde als volgt:

“Het eerste lid van artikel 13 van het voorontwerp omvat een beschrijving van wat ‘bijschakelen’ is en herhaalt voor een groot stuk datgene wat in de definitie in punt 3° van artikel 2 werd opgenomen, zij het in een lichtelijk andere bewoording. Het tweede lid van artikel 13 omvat een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet zijn in het kader van het bijschakelen van expertise.

De overlap en incoherentie tussen punt 3° van artikel 2 en artikel 13 zou gecorrigeerd kunnen worden door de definitie in artikel 2 te herschrijven zodat de definitie overeenkomt met wat in artikel 13 opgenomen werd; of door artikel 13 zodanig te herschrijven om ervoor te zorgen dat de definitie niet onnodig hernomen wordt in dit artikel en dat dit artikel enkel de voorwaarden omvat om van ‘bijschakelen’ te kunnen spreken. Een andere mogelijkheid is om de definitie in punt 3° van artikel 2 weg te laten en het concept ‘bijschakelen’ volledig uit te werken in artikel 13.”

Zoals de gemachtigde aangeeft, bestaat er tussen beide omschrijvingen een overlap en incoherentie die dient te worden weggewerkt en zijn er verschillende manieren waarop dat kan gebeuren. Al naargelang de andere wijzigingen die zij in het voorontwerp zullen aanbrengen, kunnen de stellers van het voorontwerp inschatten welke methode het meest aangewezen is.

8. Het komt de Raad van State voor dat de definitie van ‘geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid’ in punt 7° van artikel 2 van het voorontwerp het best wordt afgestemd met de terminologie en definitie van ‘jeugd- en gezinsbeleid’ uit artikel 2, 8°, van het Decreet Agentschap Opgroeien.

9. In het voorontwerp wordt het begrip ‘geïntegreerde zorg en ondersteuning’ dat wordt omschreven in het punt 8° van artikel 2 enkel gebruikt in de definitie van het begrip ‘geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid’ in punt 7°. Rekening houdend met de vorige opmerking zou punt 8° dus op het eerste gezicht kunnen worden weggelaten. In zoverre het voorontwerp in

⁹ Het begrip ‘bijschakelen’ komt in het eerste lid van artikel 13 van het voorontwerp echter niet voor.

het licht van de algemene opmerkingen wordt herwerkt, houdt het mogelijk toch zijn relevantie, vermits de actoren uit artikel 3 normaliter zullen samenwerken met het oog op het verstrekken van geïntegreerde zorg en ondersteuning.

10. De gemachtigde bevestigde dat de omschrijving van ‘preventie’ in punt 10° van artikel 2 van het voorontwerp en ‘traject’ in punt 13° grotendeels overeenstemmen met de gebruikelijke betekenis ervan. Tenzij daaraan een bijkomende betekenis zou moeten worden gegeven, is het niet nodig die begrippen te definiëren.¹⁰⁻¹¹

Artikel 3

11. Het toepassingsgebied van het aan te nemen decreet wordt gekoppeld aan een opsomming van regelgevingen. Wat een aantal sectoren betreft, zoals pleegzorg, gerechtelijke jeugdhulp¹² en jeugddelinquentie, verdient het aanbeveling het toepassingsgebied van het decreet te verduidelijken.

Artikel 12

12. Artikel 12 van het voorontwerp voorziet in ondersteuning van aanstaande ouders, kinderen, jongeren, hun gezin en context door een ‘trajectondersteuner’. Hoewel de regeling van de rol van de trajectondersteuner normatief van aard is, is er nood aan verdere uitwerking, bijvoorbeeld inzake de toegang tot dossiergegevens, de verhouding tussen de mogelijkheid om zelf ondersteuning aan te bieden (derde lid, 9°) en de voorwaarde van onpartijdigheid en onafhankelijkheid (derde lid, 1°), de gevallen waarin de trajectondersteuner van het kind of de jongere niet dezelfde hoort te zijn als die van het gezin of de context (derde lid, 5°). De Vlaamse Regering wordt weliswaar gemachtigd om bijkomende richtlijnen of voorwaarden te bepalen (vierde lid), maar het nemen van een uitvoeringsbesluit zal noodzakelijk zijn om het systeem van trajectondersteuning te realiseren. Het verdient bijgevolg aanbeveling de machtiging dwingend en breder te formuleren, en minstens de toegang tot dossiergegevens en verwerking van persoonsgegevens op decretaal niveau te regelen (bijvoorbeeld in hoofdstuk 7 van het voorontwerp).

¹⁰ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 95 (hierna: *Handleiding wetgevingstechniek*), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

¹¹ De vraag rijst of in voorkomend geval dan niet beter het begrip ‘zorg- en ondersteuningstraject’ zou worden gedefinieerd, vermits het begrip ‘traject’ in het voorontwerp hoofdzakelijk in die combinatie wordt gehanteerd.

¹² Daarom gevraagd, antwoordde de gemachtigde: “De ontworpen regeling is van toepassing op actoren die zorg en ondersteuning verstrekken in het kader van de gerechtelijke jeugdhulpverlening uit hoofdstuk 11 van het Decreet Integrale Jeugdhulp in de zin dat door actoren binnen netwerken geblokkeerde ontwikkelingstrajecten, die erkend worden bij artikel 26, § 2, van het voorontwerp, zorg en ondersteuning wordt geboden aan jongeren met een lopende gerechtelijke maatregel en onder toezicht van de jeugdrechtsbank.”

Artikelen 24 en 25

13. Zoals ze momenteel is geformuleerd, lijkt de machtiging aan de Vlaamse Regering, vervat in artikel 25, eerste lid, van het voorontwerp te overlappen met de algemene machtiging vervat in artikel 24, tweede lid. De verhouding tussen beide dient te worden verduidelijkt.

Artikel 26

14. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het de bedoeling is de in artikel 26, § 1, eerste lid, van het voorontwerp genoemde netwerken (Huizen van het Kind, OverKop, Eén gezin één plan, Geblokkeerde ontwikkelingstrajecten) bij het aan te nemen decreet zelf reeds te erkennen, of om daartoe opdracht te geven aan de Vlaamse Regering. De eerste zin van dit lid stelt immers dat de Vlaamse Regering netwerken “kan” erkennen, terwijl de daaropvolgende zin stelt dat de volgende netwerken “worden” erkend. De gemachtigde antwoordde als volgt:

“Het is de bedoeling om de in artikel 26, § 1, eerste lid, van het voorontwerp genoemde netwerken in het ontworpen decreet reeds te erkennen. In die zin zou de bepaling hier herschreven moeten worden naar ‘worden’ erkend.”

In het licht van dat antwoord dient artikel 26, § 1, eerste lid, van het voorontwerp niet aan te vangen met een machtiging aan de Vlaamse Regering om netwerken te erkennen, vermits de eerste paragraaf dan betrekking zal hebben op netwerken die in het decreet worden erkend en de tweede paragraaf op de mogelijkheid van de Vlaamse Regering om andere netwerken te erkennen.

15. Artikel 26, § 1, eerste lid, van het voorontwerp somt vier netwerken op die worden erkend zonder verdere omschrijving. Het is nodig ofwel een definitie op te nemen van die vier netwerken, inclusief wie er deel van uitmaakt, ofwel de Vlaamse Regering te machtigen netwerken te erkennen, ofwel te verwijzen naar bestaande regelgeving over die netwerken. Hier rijst immers ook de vraag, zoals aangehaald in opmerking 4.2, wat de verhouding is tussen deze bepaling en reeds bestaande regelgeving over die netwerken, zowel op decretaal¹³ als uitvoeringsniveau¹⁴.

¹³ Zie onder andere artikelen 7 tot 14 van het Decreet Preventieve Gezinsondersteuning (Huizen van het Kind).

¹⁴ Zie onder andere:

- Huizen van het Kind: artikelen 5 tot 24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 maart 2014 ‘tot uitvoering van het decreet van 29 november 2013 houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning’; artikelen 1, 2 tot 9 en 15 tot 31 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 ‘over de financiering van vernieuwend aanbod in de preventieve gezinsondersteuning’; artikelen 3 tot 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 ‘over de subsidiëring van een geïntegreerd Vlaams gezinsbeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad’;

- OverKop: artikelen 1, 10 tot 14 en 15 tot 31 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 ‘over de financiering van vernieuwend aanbod in de preventieve gezinsondersteuning’;

- **Geblokkeerde ontwikkelingstrajecten: besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2023** ‘over de uitvoering van een hulpprogramma geblokkeerde ontwikkelingstrajecten’; artikelen 1, 4°/1, 15 en 27/2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 ‘betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp’.

16. Wanneer in het tweede lid van artikel 26, § 2, van het voorontwerp wordt terugverwezen naar een ander lid van dezelfde paragraaf, hoeft daarbij het paragraafnummer niet te worden vermeld.¹⁵ Wanneer de vrees bestaat dat hierdoor verwarring zou ontstaan, kan dit worden vermeden door de kruisverwijzing binnen de paragraaf als eerste element van de opsomming op te nemen.

17. Opdat de Vlaamse Regering de bezwaarprocedure kan regelen (artikel 26, § 2, derde lid, 3°, van het voorontwerp),¹⁶ is het nodig om ook artikel 12 van het decreet van 7 december 2007 ‘houdende de oprichting van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers’ zelf aan te vullen.

Artikel 30

18.1. Bij het toekennen van een machtiging tot experimentenwetgeving en regelluwe zones moet een aantal algemene beginselen in acht worden genomen.¹⁷ Zo gelden onder andere de gebruikelijke voorwaarden voor de delegatie van essentiële elementen van aangelegenheden die door de Grondwet aan de decreetgever worden voorbehouden.

In artikel 30, tweede lid, 2°, van het ontwerp wordt bepaald dat de Vlaamse Regering in het kader van de te installeren ‘proeftuinen’ afwijkingen kan toestaan van, onder andere, afdeling 5 van hoofdstuk 12 van het Decreet Integrale Jeugdhulp. Die afdeling betreft de registratie in de jeugdhulp. Er wordt onder andere bepaald dat de daar bedoelde actoren “geanonimiseerde of gecodeerde persoonsgegevens” bezorgen aan de Vlaamse overheid om het jeugdhulpaanbod, zowel regionaal als supraregionaal, systematisch vraaggericht te kunnen bijsturen, met het oog op wetenschappelijk onderzoek en op de ondersteuning van individuele trajecten in de jeugdhulpverlening (artikel 70, eerste lid).¹⁸

De vraag rijst of het de bedoeling is dat de Vlaamse Regering zou kunnen afwijken van de decretale regeling van essentiële elementen van die verwerking van persoonsgegevens, die een aan de decreetgever voorbehouden aangelegenheid uitmaken.¹⁹ Als dat het geval is, moet in de memorie van toelichting worden aangetoond dat dat de decreetgever zich in de onmogelijkheid

¹⁵ Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, nr. 72.

¹⁶ Zie het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 ‘betreffende de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers’.

¹⁷ Zie adv.RvS 63.130/3 van 16 mei 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Bestuursdecreet van 7 december 2018, opmerkingen 78 tot 85; zie eveneens de aandachtspunten voor tijdelijke wetgeving van de Vlaamse overheid: <https://overheid.vlaanderen.be/wetgevingstechniek/tijdelijke-wetgeving-experimentenwetgeving-en-regelluwe-zones-wat-zijn-de-wetgevingstechnische>.

¹⁸ Het agentschap Opgroeien regie is de initiatiefnemer van de registratie, treedt op als de verwerkingsverantwoordelijke met het oog op de registratie en ontwikkelt een registratiesysteem “met het oog op de monitoring van de doelstellingen” van de integrale jeugdhulp (artikel 70, derde lid en artikel 71).

¹⁹ Zie opmerking 19.1 voor een opsomming van de elementen die in het kader van de verwerking van persoonsgegevens als essentieel worden beschouwd.

bevindt om dat zelf te doen met inachtneming van de normale parlementaire procedure, en moet worden voorzien in een regeling voor de bekrachtiging van die besluiten.

18.2. De gemachtigde bevestigde dat er in het derde lid van artikel 30 niet moet worden verwezen naar het “derde lid”, maar naar het “tweede lid”, en in het zesde lid van dat artikel niet naar het “vijfde lid”, maar naar het “vierde lid”.

Artikel 33

19.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens op wettelijk niveau worden vastgelegd. In dat verband is de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²⁰

19.2. Om te voldoen aan het beginsel van de minimale gegevensverwerking uit verordening (EU) nr. 2016/679 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ en aan het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, moeten de categorieën van verwerkte gegevens niet alleen in het decreet worden bepaald en noodzakelijk zijn voor de nagestreefde doelstelling, maar moeten die categorieën bovendien voldoende nauwkeurig worden omschreven.²¹

²⁰ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

²¹ Zie adv.RvS 75.140/3 van 29 januari 2024 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 en verschillende andere decreten, wat betreft de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens’, opmerking 4; adv.RvS 70.158/AV van 7 maart 2022 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek wat betreft de discrete bevalling’, opmerking 10.2.

20. De gemachtigde bevestigde dat de gegevensdeling in artikel 33 van het voorontwerp betrekking heeft op het doorgeven van basisgegevens tussen verschillende actoren die ten aanzien van dezelfde hulpvrager tussenkomen in een zorg- en ondersteuningstraject. De gegevensverwerking in het kader van hun eigen taken is veelal immers reeds geregeld in de betrokken sectorregelgeving.

Er moet worden verduidelijkt dat deze regeling betrekking heeft op doorgifte in het kader van samenwerking en aan te geven welke gegevens van welke actor naar welke actoren mogen worden doorgegeven. Voor de gegevensverwerking voor en na de doorgifte is de sectorregelgeving van toepassing. Daarmee rekening houdend, moeten van de hierboven aangehaalde essentiële elementen de eerste drie worden geregeld: de categorie van verwerkte (door te geven) gegevens, de categorie van betrokken personen en de met de verwerking nagestreefde doelstelling. Voor het vierde en vijfde element (de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens) kan worden aangenomen dat daarvoor de bepalingen uit de toepasselijke sectorregelgevingen gelden, tenzij het de bedoeling zou zijn om daarvan af te wijken wat de gegevensverwerking betreft in het kader van samenwerking. Daarbij valt op te merken dat dergelijke afwijkingen (zoals de bepaling van de maximale bewaartermijn opgenomen in paragraaf 5) dan wel geen aanleiding mogen geven tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid, bijvoorbeeld wanneer bepaalde gegevens zowel onder de (potentieel afwijkende) sectorregeling als onder de hier ontworpen regeling zouden kunnen vallen.

21. Uit het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: GBA) blijkt dat de stellers van het voorontwerp de categorieën van uit te wisselen persoonsgegevens in hun antwoorden op de vragen van de GBA nauwkeuriger hebben omschreven dan in artikel 33, § 2, eerste lid, zelf het geval is.²² Die nauwkeurigere omschrijving dient in het voorontwerp zelf te worden opgenomen.

22. Aan de GBA hebben de stellers van het voorontwerp reeds aangegeven dat de verwijzing in artikel 33, § 4, tweede lid, van het voorontwerp naar artikel 10, § 2, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, dat handelt over de verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafrechtelijke inbreuken of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen, een vergissing is.²³ Deze verwijzing dient dan ook te worden geschrapt.

23. Volgens artikel 33, § 5, tweede lid, van het voorontwerp worden de persoonsgegevens maximaal bewaard tot de ‘betrokkene’ de leeftijd van 35 jaar heeft bereikt. Blijkens artikel 33, § 2, tweede lid, kan die betrokkene een aanstaande ouder, een kind, een jongere of een lid van het gezin of de context van een jongere zijn. De bepaling lijkt geen rekening te houden met het feit dat de betrokkene dus ook al ouder dan 35 jaar kan zijn op het moment van de verwerking.

²² Zie advies nr. 01/2024 van 19 januari 2024 van de GBA, punt 37.

²³ Zie advies nr. 01/2024 van 19 januari 2024 van de GBA, punt 16.

Op de vraag hoe de maximale bewaartermijn bijvoorbeeld toegepast zou worden ten aanzien van aanstaande ouders die al ouder dan 35 jaar zouden zijn, en die dus nog geen kind hebben, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“In dat geval wordt de bewaartermijn toegepast in relatie tot het ongeborn kind of wordt de bewaartermijn toegepast die geldt in de volwassenenhulpverlening.”

Uit dit antwoord blijkt dat de bepaling over de maximale bewaartermijn in het voorontwerp onvoldoende is uitgewerkt, vermits geen van beide oplossingen uit de tekst daarvan kan worden afgeleid. Indien de regeling van de maximale bewaartermijn wordt behouden (zie opmerking 20), dient artikel 33, § 5, tweede lid, te worden aangevuld.

Artikel 35

24.1. De algemene bepaling in artikel 35, tweede lid, op basis waarvan de actoren binnen het geïntegreerd gezins- en jeugdhulpbeleid “alle gegevens (...) die voor het toezicht (...) noodzakelijk zijn” ter beschikking stellen, voldoet niet aan het formeel legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet (zie opmerking 19), en dient bijgevolg verder te worden uitgewerkt.

24.2. Het verdient aanbeveling om in het tweede lid van artikel 35 van het voorontwerp de zinsnede “aan de Vlaamse Regering” te schrappen, en in uitvoering van het derde lid in een uitvoeringsbesluit te verduidelijken aan wie precies (bijvoorbeeld de bevoegde overheidsdienst en Zorginspectie) de gegevens moeten worden bezorgd.

Artikel 36

25. De geheimhoudingsplicht, die door de wetgever aan de houder van het beroepsgeheim is opgelegd, heeft hoofdzakelijk tot doel het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven te beschermen van diegene die iemand in vertrouwen neemt. Daarenboven is de inachtneming van het beroepsgeheim de *conditio sine qua non* voor het instellen van een vertrouwensband tussen de houder van het geheim en de persoon die iemand in vertrouwen neemt. Alleen die vertrouwensband maakt het voor de houder van het beroepsgeheim mogelijk de persoon die hem in vertrouwen neemt op dienstige wijze bijstand te verlenen.²⁴

Het beroepsgeheim laat de geheimplichtigen in beginsel niet toe om informatie te delen met anderen dan de geheimgerechtigde. Het is echter niet absoluut. Zoals blijkt uit artikel 458 van het Strafwetboek (“buiten het geval dat de wet, het decreet of de ordonnantie hen verplicht of toelaat”), zijn eventuele afwijkingen in een decreet mogelijk, maar die moeten dan wel steunen op een redelijke verantwoording en evenredig zijn met de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen.²⁵

²⁴ GwH 14 maart 2019, nr. 44/2019, B.4.1; GwH 15 juli 2021, nr. 107/2021, B.19.2.

²⁵ Zie adv.RvS 74.664/16 van 10 januari 2024 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot oprichting en regeling van de Veilige Huizen’, opmerking 12.1-12.2.

26.1. Gevraagd naar de verantwoording in het licht van het recht op eerbiediging van het privéleven van de bijkomende afzwakking van het beroepsgeheim ten aanzien van de ouder of de opvoedingsverantwoordelijke in het ontworpen artikel 75/2 van Decreet Integrale Jeugdhulp, van wie voortaan niet alleen jeugdhulpaanbieders maar ook andere hulp-, zorg- en dienstverleners vertrouwelijke informatie zouden kunnen delen met de sociale diensten van de jeugdrechtbanken, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Om in het belang van het kind een adequaat hulpverleningstraject te kunnen voorzien, moeten sociale diensten van de jeugdrechtbank zich een goed beeld kunnen vormen van de situatie van het gezin, met name ook van begeleidingen die ten aanzien van de ouders lopen. Dit artikel in het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid om op vraag van de sociale dienst een vlottere gegevensuitwisseling te voorzien voor dossiers die naar de jeugdrechtbank worden verwezen, en waar al hulpverlening geïnstalleerd was ten aanzien van de ouders of opvoedingsverantwoordelijken.

Opdat er gepaste gerechtelijke jeugdhulpverlening kan geboden worden aan kinderen en jongen, hun ouders of opvoedingsverantwoordelijken is het noodzakelijk om ook de zorgen, problematieken of ondersteuningsnoden van ouders of opvoedingsverantwoordelijken in beeld te hebben. Binnen het vrijwillige hulpverleningskader kan er doormiddel van de figuur van het gedeeld beroepsgeheim, mits voldaan aan de voorwaarden, informatie tussen hulpverleners gedeeld worden.

Voor informatiedeling tussen vrijwillige hulpverleningsactoren en gerechtelijke actoren kan er echter geen beroep gedaan worden op het gedeeld beroepsgeheim, daar er gewerkt wordt vanuit een verschillende finaliteit. Het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp biedt met de artikelen 75 en 75/1 enkel een uitzonderingsgrond op het beroepsgeheim voor gemandateerde voorzieningen en jeugdhulpaanbieders, opdat zij op vraag van jeugdmagistraten of de sociale diensten informatie kunnen delen met het oog op het bieden van gepaste jeugdhulpverlening.

Met artikel 75/2 creëert de decreetgever in het belang van het kind een uitzonderingsgrond op het beroepsgeheim, dat o.a. wordt opgelegd door artikel 458 Sw, door hulp-, zorg- of dienstverleners die zorg en ondersteuning bieden aan ouders of opvoedingsverantwoordelijken, de mogelijkheid te geven informatie te delen met de sociale diensten jeugdrechtbank in het belang van het verdere hulpverleningstraject. Dit artikel biedt de mogelijkheid om, naar analogie van artikel 75 en artikel 75/1 van het decreet betreffende de integrale jeugdhulp, zonder instemming van de betrokken ouder of opvoedingsverantwoordelijke basisgegevens met betrekking tot identificatie en de status van de hulp-, zorg- of dienstverlening ten aanzien van de ouder of opvoedingsverantwoordelijke te delen. Met instemming van de betrokken ouder of opvoedingsverantwoordelijke kan er ook meer relevante informatie gedeeld worden met de sociale diensten.”

Die verantwoording kan worden bijgetreden. Om verschillende redenen (zie opmerkingen 26.2 tot 26.4) is het evenwel nodig het ontworpen artikel 75/2 af te stemmen op het bestaande artikel 75/1, zodat er een daadwerkelijke analogie is.

26.2. Op eenzelfde actor kan zowel artikel 75/1 van het Decreet Integrale Jeugdhulp (als ‘jeugdhulpaanbieder’) als het ontworpen artikel 75/2 (als ‘hulp-, zorg- of dienstverlener’) van toepassing zijn. Ook zal niet altijd duidelijk zijn of de gegevens (louter) betrekking hebben op de ouder of opvoedingsverantwoordelijke, dan wel ook gevat zijn door de regeling van artikel 75/1 van het Decreet Integrale Jeugdhulp (waarin bijvoorbeeld wordt verwezen naar jeugdhulpverlening

ten aanzien van de minderjarige én, in voorkomend geval, ouders of opvoedingsverantwoordelijken).

26.3. Anders dan het bestaande artikel 75/1 van het Decreet Integrale Jeugdhulp vereist het ontworpen artikel 75/2 niet dat de vraag van de sociale diensten tot gegevensuitwisseling schriftelijk gesteld wordt, en wordt ook de hypothese van een schriftelijke vraag door een magistraat belast met jeugdzaken niet opgenomen.

26.4. Ook anders dan het bestaande artikel 75/1 van het Decreet Integrale Jeugdhulp staat het ontworpen artikel 75/2 niet alleen toe dat het feit of er hulpverlening ten aanzien van de ouders of opvoedingsverantwoordelijken is aangevat, wordt voortgezet of is beëindigd, wordt meegedeeld, maar ook ‘welke’. Daarover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het gaat hier om bijkomende informatie met betrekking tot de inhoud van de aangevatte, voortgezette of beëindigde hulpverlening, en meer specifiek over welke de ondersteunende, zorg- of hulpverlenende organisatie was, en informatie over de toegang tot, de organisatie, de uitvoering en voortgang van de hulpverlening.”

Tenzij een afdoende verantwoording gegeven kan worden waarom er aan de sociale diensten bij de jeugdrechtbanken zonder toestemming van de betrokkenen meer vertrouwelijke informatie zou mogen worden meegedeeld over (andere dan jeugd)hulpverlening die aan de ouders of opvoedingsverantwoordelijken werd verstrekt dan over de jeugdhulp die aan de minderjarige zelf werd verstrekt, dient het ontworpen artikel 75/2 ook op dit punt te worden afgestemd op het bestaande artikel 75/1.

27. In de inleidende zin van artikel 36 van het voorontwerp dient gepreciseerd te worden dat hoofdstuk 13 van het Decreet Integrale Jeugdhulp “laatstelijk” gewijzigd werd bij het vermelde decreet.²⁶

28. Het ontworpen artikel 75/2 van het Decreet Integrale Jeugdhulp gebruikt de term “hulp-, zorg- of dienstverlener”. Dat begrip is momenteel niet gedefinieerd in het Decreet Integrale Jeugdhulp, maar wel het begrip “dienstverlener” (artikel 2, § 1, 13°) als “hulp-, zorg- en dienstverleners die professioneel betrokken zijn bij het welzijn van minderjarigen”. Het begrip wordt daarom het best gedefinieerd in het Decreet Integrale Jeugdhulp en afgestemd met het begrip dienstverlener.

²⁶ Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, nr. 114.

Artikel 38

29. De gemachtigde bevestigde dat gelet op de regel van artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, volgens dewelke de decreten verbindend zijn de tiende dag na die van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, de opgenomen inwerkingtredingsbepaling overbodig is en zal worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC