



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.842/1/V
van 18 september 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht en van artikel 47 van het decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen, wat betreft de begeleiding bij interlandelijke adoptie en het decreet van 29 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg en het decreet Binnenlandse Adoptie van 3 juli 2015, wat betreft de invoering van een gezamenlijk voortraject pleegzorg-adoptie’

Op 17 juli 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege, verlengd tot 4 september 2026,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht en van artikel 47 van het decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen, wat betreft de begeleiding bij interlandelijke adoptie en het decreet van 29 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg en het decreet Binnenlandse Adoptie van 3 juli 2015, wat betreft de invoering van een gezamenlijk voortraject pleegzorg-adoptie’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 10 september 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 september 2026.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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 tot 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 diverse wijzigingen aan te brengen in het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’ (hierna: het Decreet Integrale Jeugdhulp), alsook één wijziging in het decreet van 15 februari 2019 ‘betreffende het jeugddelinquentierecht’ (hierna: het Jeugddelinquentiedecreet) en één wijziging in het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen, wat betreft de begeleiding bij interlandelijke adoptie, het decreet van 29 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg en het decreet Binnenlandse Adoptie van 3 juli 2015, wat betreft de invoering van een gezamenlijk voortraject pleegzorg-adoptie’.

De wijzigingen in het Decreet Integrale Jeugdhulp strekken in de eerste plaats ertoe de rol van de crisisjeugdhulpverlening scherper af te bakenen (artikelen 2, 1°, en 13 van het voorontwerp). Deze aan te nemen bepalingen treden op uiterlijk 1 januari 2028 in werking (artikel 23). De Vlaamse Regering wordt ertoe gemachtigd overgangsbepalingen vast te stellen om de continuïteit van lopende trajecten te waarborgen (artikel 21).

De wijzigingen in het Decreet Integrale Jeugdhulp strekken er voorts toe de rol van de vertrouwenscentra kindermishandeling binnen het jeugdhulplandschap te herdefiniëren. De vertrouwenscentra kindermishandeling, die thans zowel een hulpverlenende en ondersteunende opdracht vervullen als optreden als gemandateerde voorziening, zullen die laatste opdracht niet langer uitvoeren. Daardoor zullen enkel de ondersteuningscentra jeugdzorg nog als gemandateerde voorziening optreden (artikelen 2, 2° en 3°², 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17 en 18). De inwerkingtreding van deze aan te nemen wijzigingen wordt bepaald op uiterlijk 1 januari 2028 (artikel 23). De Vlaamse Regering wordt ertoe gemachtigd overgangsbepalingen vast te stellen om de continuïteit van lopende trajecten te waarborgen (artikel 21).

De wijzigingen in het Decreet Integrale Jeugdhulp strekken er daarnaast toe de rol van de gemeenschapsinstellingen binnen de integrale jeugdhulp verder af te bouwen en hen te oriënteren op het jeugddelinquentierecht (artikelen 3, 4, 5, 6 en 15). Met hetzelfde doel wordt het Jeugddelinquentiedecreet aangepast (artikel 19). Hoewel het laatste structurele aanbod in de gemeenschapsinstellingen met een louter jeugdhulpkarakter, met name de module time-out, vanaf

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

² In het voorontwerp wordt dit punt verkeerdelijk genummerd als “4°”. Dit moet worden vervangen door “3°”.

1 januari 2027 niet langer zal kunnen worden opgelegd (artikel 22), is de inwerkingtreding van deze aan te nemen wijzigingen pas bepaald op uiterlijk 30 september 2028 (artikel 23).

De wijzigingen in het Decreet Integrale Jeugdhulp strekken er verder toe het subsidiaire karakter van de onderhandelingsopdracht van de toegangspoort tot de niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening op te heffen, zodat die opdracht een kernopdracht wordt en de toegangspoort een sterkere regierol zal kunnen opnemen (artikel 8), alsook de Vlaamse Regering ertoe te machtigen de wijze waarop de toegang tot de rechtstreeks toegankelijke modules wordt georganiseerd nader te regelen (artikel 7). De inwerkingtreding van deze te nemen wijzigingen is bepaald op uiterlijk 1 januari 2028 (artikel 23).

De wijziging in het decreet van 17 mei 2024 strekt er, tot slot, toe de inwerkingtreding van de bepalingen van dat decreet over het gezamenlijk voortraject pleegzorg-adoptie verder uit te stellen tot 1 september 2027 (artikel 20).³ De inwerkingtreding van deze wijziging is vastgelegd op uiterlijk 31 december 2026 (artikel 23).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift hoofdstuk 2

3. In het opschrift van hoofdstuk 2 van het voorontwerp schrijve men “12 juli 2013” in plaats van “12 juni 2013”.

Dezelfde opmerking geldt voor de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp.

Artikel 2

4. Artikel 2, 4° (lees: 3°), van het voorontwerp strekt ertoe in de definitie van het begrip “jeugdhulpaanbieder” in artikel 2, § 1, 27°, van het Decreet Integrale Jeugdhulp de vertrouwenscentra kindermishandeling uitdrukkelijk te vermelden.

Nochtans staan deze daar op dit moment, anders dan het ondersteuningscentrum, nog niet afzonderlijk in vermeld, wat ook niet nodig zou zijn als zij reeds beschouwd kunnen worden als “een natuurlijke persoon of een voorziening die jeugdhulpverlening aanbiedt, in de vorm van rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening of niet rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening of beide, als vermeld in artikel 3 [van dat decreet]”.

Gevraagd of de vertrouwenscentra kindermishandeling op heden op die grond nog niet worden beschouwd als jeugdhulpaanbieders, en zo neen, waarom niet, en zo ja, waarom zij dan voortaan afzonderlijk vermeld dienen te worden in de begripsomschrijving, antwoordde de gemachtigde als volgt:

³ Deze inwerkingtreding werd reeds eerder uitgesteld van 31 december 2025 tot 1 januari 2027 bij artikel 69 van het decreet van 19 december 2025 ‘tot wijziging van de regelgeving over het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’.

“De vertrouwenscentra kindermishandeling worden in de praktijk vandaag al beschouwd als jeugdhulpaanbieder, naast hun rol als gemandateerde voorziening. De uitdrukkelijke vermelding in de opsomming strekt er vooral toe mogelijke onduidelijkheid weg te nemen over hun positie binnen het jeugdhulplandschap en over de toepasselijkheid van de bepalingen van het decreet, aangezien zij thans vooral bekend zijn als gemandateerde voorziening. Om die reden werd het opportuun geacht hun positie expliciet in de definitie op te nemen.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de afzonderlijke opname van de vertrouwenscentra kindermishandeling in de definitie niet nodig is. Daarbij komt dat de ontworpen wijziging aanleiding kan geven tot verwarring, aangezien andere voorzieningen die eveneens onder de begripsomschrijving van “jeugdhulpaanbieder” vallen, niet uitdrukkelijk worden vermeld. De ontworpen wijziging kan derhalve het best worden weggelaten.

Artikel 5

5. In artikel 5 van het voorontwerp moet worden gepreciseerd dat het gaat om artikel 14 van *hetzelfde decreet*.

Artikel 6

6. In artikel 6 van het voorontwerp moet geen melding worden gemaakt van een wijziging van de te wijzigen bepaling bij het decreet van 15 maart 2019, vermits die wijziging geen betrekking had op artikel 18, § 1, van het Decreet Integrale Jeugdhulp.

Artikel 8

7. In artikel 8 van het voorontwerp moet worden vermeld dat de te wijzigen bepaling, met name artikel 26, § 1, van het Decreet Integrale Jeugdhulp, reeds werd gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 15 maart 2019.

Artikel 17

8. In artikel 17 van het voorontwerp moet worden gepreciseerd dat de opheffing plaatsvindt in artikel 72, § 3, 1°, van het Decreet Integrale Jeugdhulp.

Artikel 18

9. Artikel 18 van het voorontwerp strekt ertoe artikel 76 van het Decreet Integrale Jeugdhulp aan te passen rekening houdend met de nieuwe rol van de vertrouwenscentra kindermishandeling. Daartoe wordt een nieuw vierde lid ingevoegd en wordt het bestaande vierde lid, dat het vijfde lid wordt, gewijzigd.

Gevraagd of ook het derde lid, 1° en 2°, van artikel 76 van het Decreet Integrale Jeugdhulp moet worden aangepast, bevestigde de gemachtigde dat daarin niet langer enkel melding dient te worden gemaakt van “een verontrustende situatie”, maar van “een verontrustende situatie of een situatie van kindermishandeling of een situatie waarin er een vermoeden van kindermishandeling is” (vergelijk met artikel 11, 4°, van het voorontwerp).

Artikel 18 moet in die zin worden aangevuld.

10. Aan het eind van het ontworpen nieuwe vierde lid van artikel 76 van het Decreet Integrale Jeugdhulp (artikel 18, 1°, van het voorontwerp), schrijve men “het vertrouwenscentrum” in plaats van “het vertrouwenscentra”.

Opschrift hoofdstuk 4

11. In het opschrift van hoofdstuk 4 van het voorontwerp schrijve men “20 januari 2012” in plaats van “20 januari”.

Artikel 21

12. Artikel 21 van het voorontwerp strekt ertoe de Vlaamse Regering te machtigen overgangsbepalingen vast te stellen die noodzakelijk zijn om de continuïteit van lopende trajecten en de rechtszekerheid van betrokken minderjarigen, gezinnen en voorzieningen binnen het kader van het Decreet Integrale Jeugdhulp te waarborgen.

Gevraagd waarom, nu volgens de artikelsgewijze toelichting overgangsmaatregelen zouden kunnen worden vastgesteld “voor de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit decreet”, in overgangsmaatregelen zou moeten worden voorzien voor een periode waarin de ontworpen wijzigingen nog niet van kracht zijn, antwoordde de gemachtigde dat “de toelichting (...) niet volledig accuraat [is], aangezien het artikel ook mogelijk dient te maken dat overgangsmaatregelen bepaald worden voor de periode na de goedkeuring van het decreet”. Daaraan werd toegevoegd dat de toelichting in die zin zou worden aangepast.

Op de vraag welke ontworpen wijzigingen aanleiding kunnen geven tot de bedoelde continuïteitsproblemen, antwoordde de gemachtigde dat die problemen voortvloeien uit “de wijzigingen met betrekking tot de vertrouwenscentra kindermishandeling en de crisisjeugdhulp” en dat “[d]e mogelijkheid tot het bepalen van overgangsmaatregelen (...) dus beperkt [zal] worden tot de betreffende artikelen van het wijzigingsdecreet”.

Voorts bevestigde de gemachtigde dat de Vlaamse Regering in het kader van die overgangsmaatregelen van de ontworpen decretale regeling zou kunnen afwijken. Als voorbeelden werden onder meer vermeld dat de vertrouwenscentra kindermishandeling als gemandateerde voorziening bevoegd zouden blijven voor dossiers die vóór de inwerkingtreding van artikel 11 van het aan te nemen decreet bij hen werden aangemeld, en dat een deel van de bestaande crisiscapaciteit gedurende een overgangsperiode verder zou kunnen worden benut.

Uit de voormelde verduidelijkingen blijkt dat wordt beoogd de ontworpen machtiging te beperken tot de wijzigingen inzake de vertrouwenscentra kindermishandeling en de crisisjeugdhulp. Zij laat de Vlaamse Regering toe om dienaangaande overgangsmaatregelen vast te stellen die tijdelijk afwijken van de ontworpen decretale regeling. Het dispositief dient die draagwijdte nauwkeuriger weer te geven. De artikelsgewijze toelichting zal daarmee in overeenstemming moeten worden gebracht.

Artikelen 22 en 23

13.1. De artikelen 22 en 23 van het voorontwerp strekken ertoe de inwerkingtreding van de te nemen bepalingen die de rol van de gemeenschapsinstellingen in het Decreet Integrale Jeugdhulp aanpassen, uit te stellen tot uiterlijk 30 september 2028. Tegelijk wordt bepaald dat de typemodule time-out in een gemeenschapsinstelling gedurende de betrokken periode niet meer kan worden opgelegd.

13.2. De memorie van toelichting vermeldt dat voor een dergelijke regeling is gekozen “zodat de nodige rechtsgronden behouden blijven voor het proefproject high care high risk in de gemeenschapsinstellingen”. Dit werd door de gemachtigde bevestigd.

Gevraagd of het proefproject “high care, high risk” uitdrukkelijk wordt geregeld in een decretale bepaling, antwoordde de gemachtigde:

“De uitbouw van het aanbod ‘high care, high risk’ omvat de opstart van een gespecialiseerd aanbod voor jongeren met een zware psychische of psychiatrische zorgnood waarvoor zowel intensieve zorg als beveiliging noodzakelijk zijn. In deze eerste fase wordt het aanbod voor zowel jongeren die een delict gepleegd hebben of daarvan verdacht worden als jongeren in een verontrustende situatie, opgestart binnen de gemeenschapsinstellingen. Vanaf oktober 2028 zal het HCHR-aanbod binnen de gemeenschapsinstellingen uitsluitend toegankelijk zijn voor jongeren die een jeugddelict hebben gepleegd of ervan verdacht worden. Voor jongeren in een verontrustende opvoedingssituatie zal vanaf dan structureel HCHR-aanbod binnen de jeugdhulp gerealiseerd worden.

Het aanbod ‘high care, high risk’ valt onder de maatregel ‘verblijf’ voor jongeren in een verontrustende situatie, vermeld in artikel 48, § 1, 9°, van het Decreet Integrale Jeugdhulp, en binnen de reactie ‘gesloten begeleiding’, vermeld in de artikelen 27 en 36 van het Jeugddelinquentiedecreet.”

Tevens bevestigde de gemachtigde dat de typemodule time-out momenteel de enige module is die in het kader van het Decreet Integrale Jeugdhulp in een gemeenschapsinstelling kan worden opgelegd.

Uit die toelichtingen blijkt dat de artikelen 22 en 23 van het voorontwerp niet zozeer beogen te voorzien in een overgang van de regeling inzake de typemodule time-out, maar veeleer ertoe strekken de organisatie van het aanbod “high care, high risk” mogelijk te maken. Daarbij worden bepalingen die betrekking hebben op de eerstgenoemde maatregel behouden ten behoeve van een aanbod met een andere doelgroep, doelstelling en invulling. Het gaat daarbij om een gespecialiseerd aanbod voor jongeren met een zware psychische of psychiatrische zorgnood, waarvoor volgens de gemachtigde zowel intensieve zorg als beveiliging noodzakelijk zijn.

13.3. Rekening houdend met die kenmerken lijkt een dergelijk aanbod, ongeacht de kwalificatie die eraan wordt gegeven, te kunnen neerkomen op een vrijheidsberoving in de zin van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM). Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn voor die kwalificatie onder meer de aard, de duur, de gevolgen en de uitvoeringsmodaliteiten van de betrokken maatregel relevant.⁴ Een gesloten plaatsing is in dat verband wezenlijk vrijheidsbenemend. De in artikel 5, lid 1, van het EVRM opgenomen uitzonderingen op het recht op vrijheid zijn bovendien limitatief en dienen restrictief te worden uitgelegd.⁵

De afdeling Wetgeving heeft reeds opgemerkt dat een vrijheidsberoving van een minderjarige in het licht van artikel 12 van de Grondwet, artikel 5, lid 1, d), van het EVRM en artikel 37, b), van het Verdrag inzake de rechten van het kind slechts mogelijk is wanneer zij berust op de voorzienbare toepassing van een voldoende toegankelijke en nauwkeurige wettelijke regeling, die duidelijk de voorwaarden bepaalt van die vrijheidsberoving teneinde elk risico op willekeur te vermijden.⁶⁻⁷

13.4. Uit wat thans voorligt, blijkt niet dat de door de gemachtigde aangehaalde bepalingen een dergelijke rechtsgrond bieden voor dit specifieke aanbod. De maatregel “verblijf” van artikel 48, § 1, eerste lid, 9°, van het Decreet Integrale Jeugdhulp en de reactie “gesloten begeleiding” bedoeld in de artikelen 27 en 36 van het Jeugddelinquentiedecreet zijn immers algemeen geformuleerd en regelen niet uitdrukkelijk een aanbod zoals het beschreven project “high care, high risk”. Deze vaststelling geldt des te meer nu de decreetgever voor andere specifieke vormen van plaatsing of vrijheidsberoving van minderjarigen wel (terecht) heeft voorzien in afzonderlijke regelingen, met eigen voorwaarden en waarborgen, zoals voor het veilig verblijf,⁸ het toevertrouwen aan een psychiatrische inrichting,⁹ het toevertrouwen aan een jeugdpsychiatrische dienst¹⁰ en de for-K-maatregel¹¹.

13.5. Indien het de bedoeling is een aanbod zoals “high care, high risk” gedurende een bepaalde periode te organiseren, dient de decreetgever daarvoor in een specifieke regeling en een afdoende rechtsgrond te voorzien die beantwoordt aan de genoemde vereisten.

13.6. Wanneer voor het aanbod “high care, high risk” een specifieke decretale regeling wordt uitgewerkt, valt bovendien niet goed in te zien waarom de inwerkingtreding van de

⁴ EHRM (Grote Kamer) 23 maart 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0323JUD004715206, *Blokhin t. Rusland*, § 164; EHRM 29 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1129JUD005177608, *A. e.a. t. Bulgarije*, §§ 62, 94 en 103;

⁵ EHRM 1 juli 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0701JUD001921891, *Giulia Manzoni t. Italië*, § 25.

⁶ Adv.RvS 74.682/16 van 20 december 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 29 maart 2024 ‘tot wijziging 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 en tot wijziging van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp’, opmerking 10 (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2017/1).

⁷ Voetnoot 23 van het aangehaalde advies: Vgl. GwH 19 december 2013, nr. 166/2013, B.5.5.

⁸ Artikel 48, § 1, eerste lid, 10° van het Decreet Integrale Jeugdhulp.

⁹ Artikel 48, § 1, eerste lid, 12° van het Decreet Integrale Jeugdhulp.

¹⁰ Artikel 39 van het Jeugddelinquentiedecreet.

¹¹ Artikelen 25/1 en 34/1 van het Jeugddelinquentiedecreet.

ontworpen wijzigingen inzake de gemeenschapsinstellingen nog tot uiterlijk 30 september 2028 moet worden uitgesteld. In dat geval verdient het vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid de voorkeur om de betrokken wijzigingen van het Decreet Integrale Jeugdhulp op 1 januari 2027 in werking te laten treden en, zo nodig, in een overgangsregeling te bepalen welke maatregelen nog tijdelijk kunnen worden opgelegd of uitgevoerd. Daarbij moet in artikel 22 van het voorontwerp nauwkeurig worden bepaald vanaf welke datum de typemodule time-out niet meer kan worden opgelegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS