
RUBRIEK JEUGDBESCHERMING EN BIJZONDERE JEUGDZORG

HET INTERN VERZELFSTANDIGD AGENTSCHAP (IVA) JONGERENWELZIJN WELDRA OP KRUISSNELHEID**Een snelcursus BBB**

In 2000, bij de opstart van het Beter Bestuurlijk Beleid (BBB), was de Vlaamse overheid een historisch gegroeid amalgaam. Naast het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap waren er bijvoorbeeld ook Vlaamse openbare instellingen (VOI's) en Vlaamse wetenschappelijke instellingen (VWI's) met elk hun eigen statuten, structuren en taakverdelingen. Die historisch gegroeide structuur was blijkbaar niet langer transparant en efficiënt om vlot te kunnen inspelen op de maatschappelijke en bestuurskundige ontwikkelingen van de toekomst. Daarnaast bleek op verschillende vlakken een soepeler manier van werken nodig. In de snel veranderende maatschappij van vandaag moet de administratie immers sneller en efficiënter kunnen inspelen op de noden van de samenleving.

Beter Bestuurlijk Beleid was het antwoord van de Vlaamse regering op die uitdagingen. Met de BBB-vernieuwingen wil de Vlaamse overheid zich in haar relatie met de burger en de bedrijven aanpassen aan de eigentijdse maatschappelijke verhoudingen. BBB moet er voor zorgen dat de Vlaamse overheid:

- meer klantgericht optreedt;
- haar dienstverlening efficiënt en effectief uitbouwt;
- haar legitimiteit verwerft vanuit transparante overheidsstructuren en een interactieve en participatieve opstelling;
- in een correcte verhouding staat tegenover het politieke niveau, de andere overheden en het maatschappelijk middenveld;
- een eigentijds human-resourcesbeleid voert;
- in een aangepaste controleomgeving werkt die resultaatgerichtheid en slagvaardigheid mogelijk maakt.

Het kaderdecreet over het bestuurlijk beleid (B.S. 22.7.2003) bouwt de Vlaamse administratie

uit op basis van homogene beleidsdomeinen die de Vlaamse regering vaststelde.

Ongeveer per homogeen beleidsdomein wordt een Vlaams ministerie opgericht. Een Vlaams ministerie bestaat uit een departement en, desgevallend, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid. Per homogeen beleidsdomein richt de Vlaamse regering een beleidsraad op en kunnen er ook intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en extern verzelfstandigde agentschappen worden opgericht. De beleidsraad is het forum waarop het politieke en het administratieve niveau overleg plegen, het ondersteunt de regering bij de aansturing van het beleidsdomein.

Beleidsondersteunende taken worden toevertrouwd aan de departementen. De beleidsuitvoering wordt toevertrouwd aan intern of extern verzelfstandigde agentschappen wanneer voldaan is aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

- 1° voldoende massa uitvoeringstaken voor het verzelfstandigde agentschap;
- 2° meetbaarheid van de door het verzelfstandigde agentschap te leveren producten of diensten;
- 3° reële mogelijkheid tot aansturing van het verzelfstandigde agentschap op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit;
- 4° een reële informatierelatie.

De intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid zijn dus diensten van de Vlaamse Gemeenschap die belast worden met taken van beleidsuitvoering en die beschikken over operationele autonomie. Bij het agentschap kan een raadgevend comité worden opgericht. Het hoofd van een intern verzelfstandigd agentschap wordt bijgestaan door een adjunct, zeg maar de algemeen directeur, en is belast met de algemene leiding, de werking en de vertegenwoordiging van het agentschap.

Operationele autonomie is er dus met betrekking tot:

- 1° het vaststellen en wijzigen van de organisatiestructuur van het agentschap;
- 2° de organisatie van de operationele processen met het oog op de realisatie van de afgesproken doelstellingen;
- 3° de uitvoering van het personeelsbeleid;

4° het aanwenden van de ter beschikking gestelde middelen;

5° de interne controle binnen het intern verzelfstandigde agentschap.

De Vlaamse regering kan verder specifieke delegaties aan het hoofd van het intern verzelfstandigde agentschap verlenen. Tussen de Vlaamse regering en het hoofd van een intern verzelfstandigd agentschap wordt na onderhandeling een beheersovereenkomst gesloten die wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement dat deze overeenkomst aan de doelstellingen van de goedgekeurde beleidsnota.

Intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid zijn rechtspersonen die belast worden met taken van beleidsuitvoering, die onderworpen zijn aan het gezag van de Vlaamse regering. Ze beschikken natuurlijk ook over de operationele autonomie, worden opgericht bij decreet en er kan ook een raadgevend comité worden opgericht. Ze worden slechts opgericht na een voorafgaande afweging van de voor- en nadelen van het verlenen van rechtspersoonlijkheid en als hieruit blijkt dat een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid niet dezelfde voordelen kan bieden.

Het Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Het Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin trad in werking op 1 april 2006 en omvat de bijstand aan personen, conform art. 5,§1,II van de bijzondere wet van 8.8.1980 en het gezondheidsbeleid (algemeen welzijnsbeleid, jongeren, ouderen, kinderen en gezinnen en sociale en maatschappelijke integratie voor bijzondere doelgroepen).

De entiteiten van dit beleidsdomein gingen juridisch van start op 1 april 2006. Naast het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werden intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) voorzien, namelijk:

- Agentschap Jongerenwelzijn zonder rechtspersoonlijkheid (Rp);
- Agentschap Inspectie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin zonder Rp;
- Agentschap Zorg en Gezondheid zonder Rp;

- Agentschap Kind en Gezin met Rp;
- Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap met Rp;
- Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden met Rp.

Volgende extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's) werden hier ondergebracht:

- Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Geel met Rp;
- Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Rekem met Rp.

Een aantal entiteiten van het Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werd opgericht om het beheer op zich te nemen van belangrijke inkomsten- en uitgavenstromen. Het gaat om de fondsen. Die bestonden al: het Fonds Bijzondere Jeugdbijstand, het Vlaams Zorgfonds en het VIPA-fonds. In de nieuwe organisatiestructuur worden die fondsen omgevormd naar agentschappen zonder personeel. Ze worden beheerd door entiteiten met personeel:

- het Vlaams Zorgfonds met Rp wordt beheerd door het Agentschap Zorg en Gezondheid;
- het Fonds Jongerenwelzijn met Rp, beheerd door het Agentschap Jongerenwelzijn.

Het departement heeft als missie het beleid van de Vlaamse minister, bevoegd voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te ondersteunen op een professionele en wetenschappelijk onderbouwde manier in een geest van samenwerking met de andere entiteiten van het beleidsdomein. Het departement doet dat als een organisatie van experts voor bijvoorbeeld schuldbemiddeling, integrale gezinszorg, maatschappelijk opbouwwerk, gezinsondersteuning, algemeen welzijnswerk, armoedebestrijding, ...

Het Intern Verzelfstandigd Agentschap Jongerenwelzijn

Bij Besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2004 (B.S. 2.6.2004) werd het intern verzelfstandigd agentschap onder de benaming Jongerenwelzijn zonder rechtspersoonlijkheid opgericht. Het agentschap heeft als missie om samen met zijn partners, op grond van een behoefte of een vraag, een continuüm van zorg aan te bieden aan de doelgroep om zo de ontplooiingskansen van de doelgroep te vrijwaren.

De doelgroep van de activiteiten van het agentschap wordt gevormd door:

1° jeugd voor wie de maatschappelijke integratie en participatie in het gedrag is of dreigt te komen door een problematische leefsituatie, door een verschillende leefcultuur of door andere, maatschappelijk niet aanvaardbare situaties; met jeugd wordt bedoeld: kinderen en jongeren tot de leeftijd van 25 jaar;

2° personen die worden onderworpen aan maatregelen opgesomd in de federale wetten houdende maatregelen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;

3° de ouders, de opvoedingsverantwoordelijken en de natuurlijke personen die bij de in 1° en 2° bedoelde personen inwonen of met deze personen een affectieve band hebben, of die in de buurt wonen of die er geregeld contact mee hebben, onder meer bij het schoolgaan, in de werksituatie of tijdens de vrijetijdsbesteding.

Bij het uitvoeren van zijn missie stelt het agentschap de volgende uitgangspunten centraal:

1° respect tonen voor de rechten van de doelgroep en van de personen die deel uitmaken van de doelgroep;

2° maximaal beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheden van de doelgroep en van de personen die deel uitmaken van de doelgroep;

3° zich die deel uitmaken van de doelgroep en hun participatie aan de samenleving.

Het agentschap en de aangestuurde voorzieningen eerbiedigen bij hun optreden de ideologische, filosofische en godsdienstige overtuiging van de personen waartoe ze zich richten op het behoud of het herstel van de maatschappelijke integratie van de personen.

De kerntaken van het agentschap omvatten:

1° de organisatie van een kwaliteitsvolle hulpverlening aan de doelgroep (private aanbod uitwerken en aansturen);

2° het uitvoeren en coördineren van taken met toepassing van het beleid betreffende de integrale jeugdhulp, zoals bedoeld in het decreet van 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp;

3° het uitvoeren van een beleid ten aanzien van jeugddelinquentie;

4° de uitvoering van het preventiebeleid om te voorkomen dat de doelgroep in een problematische leefsituatie terechtkomt;

5° het beheren van het Fonds Jongerenwelzijn;

6° het verwijzersbeleid organiseren en coördineren;

7° de gemeenschapsinstellingen organiseren en beheren;

8° het Agentschap Jongerenwelzijn organiseren.

Deze taken omvatten dus in elk geval:

1° het uitvoeren van taken met toepassing van de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990;

2° de organisatie en het beheer van de gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdbijstand;

3° het uitvoeren van opdrachten inzake opvang, oriëntatie, observatie en begeleiding van personen tot de leeftijd van maximaal 20 jaar, bepaald in een federale wet houdende opgave van maatregelen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;

4° de organisatie van de hulpverlening in de door de federale overheid ingerichte gesloten centra voor opvang van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;

5° de programmatie, de erkenning en de subsidiëring van voorzieningen en van de pleegzorg en de subsidiëring van projecten.

Bij het uitoefenen van zijn missie en taken treedt het agentschap op namens de rechtspersoon van de Vlaamse Gemeenschap. Als beheerder van het Fonds Jongerenwelzijn treedt het agentschap op namens de rechtspersoon Fonds Jongerenwelzijn. Het agentschap is verplicht alle noodzakelijke gegevens ter beschikking te stellen van het IVA Inspectie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Tussen beide agentschappen wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Het agentschap werkt voor de realisatie van zijn missie en taken samen en sluit samenwerkingsovereenkomsten met instanties, instellingen, diensten en verenigingen die op het vlak van de toegewezen taak actief zijn.

Het hoofd van het agentschap is belast met de algemene leiding, de werking en de vertegenwoordiging van het agentschap. Het hoofd van het agentschap wordt bijgestaan door een algemeen directeur.

De beheersovereenkomst tussen de bevoegde minister en het Agentschap (vertegenwoordigd door het hoofd van het Agentschap) zal niet alleen een stuur- en opvolgingsinstrument zijn, ze heeft ook het karakter van een resultaatverbintenis. Deze overeenkomst is gericht op een doelmatige uitvoering en dienstverlening en zal voorzien in een opvolgings- en evaluatieprocedure.

De operationele autonomie waarover het Agentschap beschikt en die voorzien werd in het (gewijzigde) basisdecreet van het BBB werd inmiddels uitgeklaard via een Besluit van de Vlaamse Regering (van 10 oktober 2003) en een intern delegatiebesluit van 26 juni 2006. Zo heeft het hoofd van het agentschap gedelegeerde beslissingsbevoegdheden voor:

- het verlenen van gereglementeerde subsidies;
- de toezichts-, controle- en inspectietaken beperkt tot de taken die niet uitgeoefend worden door het Intern Verzelfstandigd Agentschap Inspectie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;
- het beheren van het Fonds Jongerenwelzijn;
- het beslissen tot toevoeging van vrijwillige consultants aan de sociale diensten voor bijzondere jeugdbijstand en aan de sociale diensten van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken;
- het nemen van beslissingen inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand;
- het spreiden van de terugbetalingstermijnen van vorderingen over maximaal 60 maanden, (terug)vorderingen, inning van onderhoudsbijdragen, ...;
- het verlenen van niet-gereglementeerde subsidies, die niet nominatim in de begroting zijn ingeschreven, tot een maximum bedrag van 150.000 euro
- het verlenen van subsidies die nominatim in de begroting zijn vermeld.

In de structuur van het Agentschap Jongerenwelzijn treffen we drie afdelingen aan:

1. de afdeling Voorzieningenbeleid
2. de afdeling Preventie- en verwijzersbeleid
3. de afdeling Gemeenschapsinrichtingen

Bij het agentschap moet tot op heden nog een raadgevend comité worden opgericht, dat advies verstrekt op verzoek van het hoofd van het agentschap. Het raadgevend comité verstrekt tevens op eigen initiatief advies over alle aangelegenheden die van belang zijn voor de taken van het agentschap. Dit raadgevend comité wordt blijkbaar pas opgericht wanneer de Strategische adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid operationeel is.

Een aangepast adviesstelsel

De Vlaamse Regering opteerde ervoor om de organisatiestructuur Beter Bestuurlijk Beleid te schragen met een aangepast adviesstelsel. Daartoe werkte ze een kaderregeling uit voor een transparant, eenvoudig en doelmatig adviesstelsel inzake beleidsaangelegenheden. Essentiële beginselen inzake strategische beleidsadviesring werden verankerd in het decreet tot regeling van strategische adviesraden, dat op 9 juli 2003 in het Vlaams Parlement werd goedgekeurd en op 18 juli 2003 door de Vlaamse Regering werd bekrachtigd en afgekondigd. Dat decreet bevat een aantal generieke regels met betrekking tot de oprichting, de taakomschrijving, de organisatie en de werkwijze van strategische adviesraden, alsook met betrekking tot de programmering van de werkzaamheden en de verslaggeving. Een strategische adviesraad brengt advies uit over strategische beleidsvraagstukken en de hoofdlijnen van het beleid. Hij draagt op die wijze bij tot het vormen van de beleidsvisie en een interpretatie van maatschappelijke ontwikkelingen. Een momenteel voorliggend ontwerp van decreet neemt de basisprincipes van het initiële decreet over maar herstructureert het stelsel enigszins.

Krachtlijnen m.b.t. de adviesraad zijn:

- Als streefdoel wordt uitgegaan van één strategische adviesraad per homogeen beleidsdomein, omdat dit toegevoegde waarde kan genereren. Deze ene adviesraad hoort de belangen van deelsectoren binnen een beleidsdomein te overstijgen, een gestelde problematiek op het macroniveau te bekijken en verschillende invalshoeken te bundelen tot één omvattend beleidsadvies.

- Bindende advisering is een contradictio in terminis: een advies wordt immers gedefinieerd als een raadgeving over een beleidsaangelegenheid en is dan ook per definitie niet bindend.
- Er wordt voorzien in een logistieke en personele ondersteuning van de strategische adviesraden, opdat zij hun werkzaamheden op een efficiënte en effectieve wijze kunnen vervullen. De strategische adviesraden worden opgevat als rechtspersonen. Dat houdt voordelen in: met name juridische onafhankelijkheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, operationele autonomie, responsabilisering. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de nadelen van rechtspersoonlijkheid - met name rechtsaansprakelijkheid - niet opwegen tegen de genoemde voordelen ervan.
- Een brede opdracht. Advisering mag niet in enge zin worden begrepen als louter reactieve adviesverlening naar aanleiding van min of meer uitgewerkte en concrete beleidsvoorstellen. Beleidsgerichte advisering moet ook kunnen plaatsvinden in een fase waarin een minister nog geen volledige duidelijkheid heeft over een problematiek en het beleid nog in de ontwikkelingsfase verkeert. Een strategische adviesraad moet kunnen functioneren als een klankbord, waaraan de beleidsverantwoordelijke nog onuitgewerkte ideeën voorlegt. Aanvullend brengt een proactieve en anticiperende houding van de leden een strategische adviesraad op het spoor van relevante maatschappelijke thema's, en innoverende inzichten die aan de beleidsaandacht dreigen te ontsnappen.

Een Strategische adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid en van een adviescommissie voor voorzieningen van welzijn, volksgezondheid en gezin

Het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin kent zes beleidsvelden: de gezondheidszorg, het algemeen welzijnswerk, het beleid inzake jongeren, het beleid inzake sociale en maatschappelijke integratie voor bijzondere doelgroepen, het beleid inzake kinderen en gezinnen, het beleid inzake ouderen. De taakom-

schrijving van de Strategische Adviesraad wordt geformuleerd in het voorliggende en op 2 februari 2007 principieel door de Vlaamse regering goedgekeurde ontwerp van decreet houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid en van een adviescommissie voor voorzieningen van welzijn, volksgezondheid en gezin. Concreet heeft de Strategische Adviesraad vier grote functies:

- beleidsgericht en reactief: bijvoorbeeld wanneer een problematiek nog onvoldoende duidelijk is, of wanneer de beleidsontwikkeling nood heeft aan duiding vanuit verschillend beleidsperspectief;
- proactief en anticiperend: adviseren over een thema dat nog niet wordt gevat door de beleidsdoelstellingen;
- klankbord: ter toetsing van onuitgewerkte ideeën;
- bemiddelend: als een beleidsproces om welke reden dan ook niet vordert, kan de Strategische Adviesraad met eigen analyses, met creatieve oplossingsrichtingen dat proces stimuleren vanuit een multidisciplinaire invalshoek.

In de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid wordt gekozen voor de gemengde formule met vertegenwoordigers uit het maatschappelijke middenveld en onafhankelijke deskundigen. Immers: essentieel voor het voeren van een effectief beleid zijn de inbreng van de gebruikers en de inbreng van de deskundigheid vanuit het werkveld, vanuit de uitvoerders van de hulp- en dienstverlening.

Conform de bepalingen in het kaderdecreet van 18 juli 2003 benoemt de Vlaamse Regering de leden van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid voor een periode van vier jaar. De voorzitter wordt door de leden aangeduid.

De leden van de Strategische Adviesraad oefenen hun functie uit in volledige onafhankelijkheid van de Vlaamse overheid. De positionering kan het beste worden omschreven als constructieve loyaliteit, vanuit afstandelijkheid en onbevooroordeeldheid. Tegelijk kan de Raad van geen enkele overheid instructies ontvangen.

De Adviescommissie voor voorzieningen van welzijn, volksgezondheid en gezin

Naast een strategische adviesraad wil voorliggend ontwerp van decreet een adviescommissie voor voorzieningen van welzijn, volksgezondheid en gezin oprichten. De commissie heeft als opdracht advies uit te brengen over het bezwaar tegen een voornemen dat met betrekking tot een voorziening van welzijn, volksgezondheid en gezin (vb. een ziekenhuis, rusthuis, thuiszorgvoorziening, ...) of een onderdeel ervan (vb. een ziekenhuisdienst) door het departement of een agentschap van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wordt geuit om:

- een vergunning of toelating te weigeren;
- een erkenning, een verlenging of wijziging van erkenning te weigeren;
- een erkenning in te trekken of te schorsen;
- de voorziening of een onderdeel ervan te sluiten.

De adviescommissie komt in de plaats van de Vlaamse Adviesraad voor de erkenning van verzorgingsvoorzieningen, opgericht bij het decreet van 20 december 1996, en van de adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden, opgericht bij het decreet van 15 juli 1997. Er wordt voor het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin dus slechts één adviescommissie opgericht. De commissie kan wel uit meerdere afdelingen bestaan. De decreetale regeling betreffende de adviescommissie wordt opgevat als een kaderregeling die ruime uitvoeringsbevoegdheden aan de Vlaamse Regering toekent.

30 maart 2007

Jan Bosmans*

* Sectorcoördinator bij het Vlaams Welzijnsverbond voor Bijzondere Jeugdbijstand, Gezinsondersteuning en Kinderopvang

RUBRIEK STRAFUITVOERING EN BIJZONDERE JEUGDZORG

DE CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN EN DE COMMISSIES VAN TOEZICHT – ENKELE BEVINDINGEN UIT HET JAARRAPPORT 2005

1. Inleiding

In 2003 werden de commissies van toezicht en de overkoepelende Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen opgericht¹. De komst van deze toezichtorganen was niet enkel wenselijk maar ook noodzakelijk wou men garanties bieden tegen onmenselijke en vernederende behandelingen in de gevangenissen en voor de naleving van de rechten en plichten van gedetineerden. Het behoort tot de opdracht van deze toezichtorganen om toezicht te houden op de bejegening van de gedetineerden en de ter zake geldende voorschriften². Het betreft een onafhankelijk toezicht ten opzichte van de penitentiaire administratie. Dit betekent niet dat de toezichtorganen zich actief mengen in het lokaal of centraal beleid. Wel worden waarnemingen gerapporteerd aan de minister van Justitie en worden adviezen geformuleerd over penitentiaire aangelegenheden.

De leden van de commissies kunnen met andere woorden geen individuele dossiers behandelen, noch in de plaats treden van andere actoren. Hun opdracht bestaat in de eerste plaats in het identificeren en inventariseren van belangrijke voorvallen en incidenten die zich voordoen in de strafinrichting waaraan zij verbonden zijn, en die mogelijk wijzen op een slechte werking van de instelling. Dit veronderstelt enkel het verzamelen van informatie die nuttig is voor deze opdracht. Hierbij gaan de leden van de commis-

1 K.B. van 4 april 2003 tot wijziging van het K.B. van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, *B.S.* 16 mei 2003, 26981.

2 *Ibid.*