

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

BISNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: Voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal
beleid
Tweede principiële goedkeuring**

1. INHOUDELIJK

1 Situering

Met het nieuwe decreet lokaal sociaal beleid bevestigen we het belang van een sterk sociaal beleid op lokaal niveau en vragen we de lokale besturen om hierin de leiding te nemen. In het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 staat dat de lokale besturen (gemeente en OCMW) volmondig erkend worden als cruciale partners in het welzijns-, gezondheids- en gezinsbeleid. Hun regierol wordt erkend, en het wordt belangrijk gevonden dat de lokale besturen op een of andere manier duidelijk hun regierol scheiden van hun mogelijke rol als actor, om op die manier het vertrouwen van alle actoren op het terrein te winnen.

De opdracht van de lokale besturen in het kader van dit decreet is ervoor zorgen dat mensen een menswaardig bestaan kunnen leiden, door als lokaal bestuur te zorgen voor een maximale toegang tot de sociale grondrechten. In dit decreet wordt uitgegaan van een grondrechtvisie op het lokaal sociaal beleid. Aldus omvat dat beleid het geheel van de beleidsbepaling en acties van het lokaal bestuur en de acties van lokale actoren, met het oog op het garanderen van de toegang van elke burger tot de rechten vastgelegd in de artikelen 23 en 24, §3 van de Grondwet.

2 Korte inhoud en doelstelling

Het voorliggende nieuwe kaderdecreet wil deze beleidskeuzes concretiseren via vier inhoudelijke hoofdstukken:

- (1) lokaal sociaal beleid als onderdeel van het meerjarenplan (hoofdstuk 2),
 - (2) regie van de lokale sociale hulp- en dienstverlening (hoofdstuk 3),
 - (3) een toegankelijke sociale hulp- en dienstverlening en aanpakken van onderbescherming (hoofdstuk 4),
 - (4) vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening (hoofdstuk 5).
- Daarnaast voorziet dit decreet in algemene bepalingen (hoofdstuk 1), een ondersteuningsbeleid (hoofdstuk 6), toezicht (hoofdstuk 7), wijzigingsbepalingen (hoofdstuk 8) en slotbepalingen (hoofdstuk 9).

De Vlaamse beleidsdoelstelling om aan de lokale besturen een belangrijke regierol in het lokaal sociaal beleid te geven, wordt op verschillende niveau's geconcretiseerd.

1. Strategisch niveau: het voorbereiden, nemen, evalueren en bijsturen van lokale sociale beleidsdoelstellingen. Dit betreft het ontwikkelen van een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid door het lokaal bestuur, in samenwerking met de lokale actoren en de bevolking. Dit dient te gebeuren binnen de contouren van de beleids- en beheerscyclus en de daarbij horende rapportering die momenteel wordt bepaald in het planlastendecreet en later mee opgenomen wordt in het decreet lokaal bestuur. (hoofdstuk 2).
2. Tactisch niveau: de coördinatie van vraag naar en aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening. Dit wordt in het voorliggende decreet verder uitgewerkt in het hoofdstuk over de regie van de lokale sociale hulp- en dienstverlening (hoofdstuk3).
3. Operationeel niveau: de toegankelijkheid van de lokale sociale hulp- en dienstverlening voor de burgers. Dit wordt verder uitgewerkt in een hoofdstuk over het sociaal huis, het geïntegreerd breed onthaal en de preventieve gezinsondersteuning (hoofdstuk 4).

Het lokale bestuur voert de regie op al deze niveaus. Enkel op het operationeel niveau kan het lokaal bestuur er in een uitzonderlijke situatie voor kiezen de praktische coördinatie toe te vertrouwen aan een partner, die aangeduid wordt door het lokale bestuur. In dit geval geldt voor deze partner eveneens dat de rol als aanbieder van lokale sociale hulp- en dienstverlening duidelijk moet gescheiden zijn van de coördinerende rol.

Voor de artikelsgewijze bespreking verwijzen we naar de memorie van toelichting gevoegd bij deze nota aan de Vlaamse Regering.

2. PRINCIPIËLE GOEDKEURING

Het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid werd door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurd op 24 februari 2017 (VR 2017 2402 DOC.0170/1TER).

Bij die principiële goedkeuring werd de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ermee gelast het advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Dit voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid heeft geen impact op de begroting van de Vlaamse overheid.

De Inspectie van Financiën heeft op 27/04/2016 een gunstig advies gegeven m.b.t. dit dossier voor zover rekening wordt gehouden met de volgende opmerkingen:

1. Een zorgvuldige omschrijving van de doorzettingsmacht van de lokale coördinatiefunctie;
Artikel 7, §2, bepaalt dat daar waar het lokaal bestuur zelf optreedt als aanbieder van lokale sociale hulp- en dienstverlening, deze rol gescheiden moet zijn van het optreden als coördinator van afstemming van het aanbod. De doorzettingsmacht krijgt vorm in sectorale besluiten, omwille van de diversiteit in organisatie van de verschillende sectoren.
2. Geen bindend advies met betrekking tot het lokale hulp- en dienstverleningsplan;
Dit artikel is geschrapt.
3. Reële uitwerking van de vermaatschappelijking;

De rol die de lokale overheid krachtens dit decreet wordt toebedeeld is een ondersteunende en sensibiliserende rol.

4. Openstelling van het geïntegreerd breed onthaal voor niet-institutionele actoren; *De verwijzing naar informele netwerken, ervaringsdeskundigen, brugfiguren geeft hier gevolg aan.*
5. Het organiseren van een toezichtsfunctie op VVSG; *Artikel 21 vertrouwt de organisatie van het toezicht op de naleving van de bepalingen toe aan de Vlaamse Regering. Dit toezicht zal worden geregeld in een uitvoeringsbesluit.*

Het begrotingsakkoord werd gegeven op 19 januari 2017, mits de budgettaire impact wordt opgevangen binnen de beschikbare kredieten.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Met toepassing van omzendbrief VR 2001/39 van 18/05/2001 kan inzake voorliggende nota het volgende worden vermeld:

Het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid legt geen bijkomende administratieve lasten op aan de lokale besturen. De beleidsplanning met betrekking tot het lokaal sociaal beleid is volledig ingebed in de Beleids- en Beheerscyclus van lokale besturen en zal verlopen volgens de bepalingen van het toekomstige decreet Lokaal Bestuur. Het voorontwerp van decreet geeft wel extra instrumenten in handen van de lokale besturen om de regie over het lokaal sociaal beleid op een krachtdadige wijze te kunnen opnemen.

1. Weerslag op personeel: nihil;
2. weerslag op werkingsuitgaven: nihil;
3. weerslag op investeringen en schulden: nihil;
4. weerslag op ontvangsten: nihil;
5. conclusie: de beslissing van de Vlaamse Regering met betrekking tot deze nota heeft geen weerslag op de lokale besturen.

5. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling niet vereist is.

6. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

1. Het wetgevings- en taaladvies werd aangevraagd op 14 december 2016. Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2016/490 van 16 december 2016.

2. Het voorontwerp van decreet valt niet onder het toepassingsgebied van de reguleringssimpactanalyse (RIA), aangezien geen vrije beleidsruimte bestaat.

Eenzijds gaat het om decretale bepalingen met betrekking tot het realiseren van sociale grondrechten op lokaal niveau. Hierover bestaat een vrije juridische beleidsruimte.

Anderzijds bevat het voorontwerp van decreet bepalingen die de uitvoering van de politieke keuzes (in het Vlaams Regeerakkoord en in de beleidsnota's) bevatten om het sociaal beleid op lokaal niveau uit te bouwen.

a) Lokaal sociaal beleid als onderdeel van het meerjarenplan:

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelt de opmaak van een decreet lokaal bestuur in het vooruitzicht: *'De nieuwe verhoudingen tussen Vlaamse overheid en lokale besturen, verankeren we in een nieuw decreet "lokaal bestuur", dat de bestaande decreten (Gemeentedecreet, OCMW-decreet en decreet Intergemeentelijke Samenwerking) vervangt en leidt tot een drastische inperking en vereenvoudiging van de bestuurlijke regels en meer gemeentelijke democratie.'* Momenteel wordt volop werk gemaakt van dit decreet, waarin ook de opdracht van de lokale besturen om een duurzame bijdrage aan het maatschappelijk welzijn te beogen, is opgenomen. Daarbij wordt ook verwezen naar de specifieke opdracht van de OCMW's in het kader van artikel 1 en 57 van de organieke wet van 8 juli 1976. De opdracht van lokale besturen is er voor te zorgen dat mensen een leven kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Artikel 57, §1 bepaalt dat het OCMW curatieve en preventieve hulp verzekert en de maatschappelijke participatie van gebruikers bevordert. De ontwikkeling van het lokaal sociaal beleid dient te gebeuren binnen de contouren van de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen en de daarbij horende rapportering, die in de toekomst zullen worden bepaald in het decreet Lokaal Bestuur.

b) De overige hoofdstukken:

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 bepaalt dat we het principe hanteren dat lokale besturen, binnen het geldende wettelijke kader, regisseur zijn van het beleid dat gevoerd wordt op hun grondgebied en dat de dienstverlening van de lokale besturen aan de burgers neutraal is en als neutraal ervaren wordt. Daarnaast bepaalt het Vlaams Regeerakkoord dat we lokale besturen blijvend stimuleren om samenwerkingsverbanden op te zetten met naburige gemeenten, dit met het ook op een optimale dienstverlening. De Vlaamse Regering erkent de lokale besturen (gemeente en OCMW) volmondig als cruciale partners in het welzijns-, gezondheids- en gezinsbeleid. Verder staat bepaald: *'We erkennen hun regierol en vinden het belangrijk dat ze deze rol op een of andere manier duidelijk scheiden van hun mogelijke rol als actor, om op die manier het vertrouwen van alle actoren op het terrein te winnen'*, en *'De voorbije jaren heeft de Vlaamse overheid consequent de kaart getrokken van de vermaatschappelijking van zorg. Deze maatschappijvisie houdt in dat mensen met een specifieke ondersteuning- of zorgnood een eigen zinvolle plek in de samenleving kunnen innemen'*.

Ook de beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2014-2019 erkent de lokale besturen in deze opdrachten en concretiseert dit verder: *'De hulp- en dienstverlening van het algemeen welzijnswerk dient zo laagdrempelig en toegankelijk mogelijk te zijn, in het bijzonder voor mensen in armoede. In dit verband bestaan er een aantal goede praktijken van samenwerking tussen de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW's), de centra voor geestelijke gezondheidszorg (CGG's) en verenigingen waar armen het woord nemen. We willen deze goede samenwerkingspraktijken verder verspreiden. We streven hierbij globaal naar een maximale afstemming met ook andere partners, zoals het aanbod van de diensten voor maatschappelijk werk, de samenlevingsopbouw, het OCMW en de eerstelijns juridische bijstand. We werken hiertoe naar een flexibel kader met gezamenlijke afspraken waarbij lokaal functioneel samengewerkt wordt in het aanbieden van een geïntegreerd, toegankelijk en herkenbaar onthaal met mogelijkheden tot gerichte doorverwijzing en ondersteuning indien nodig. Het aflijnen en verregaand afstemmen van de kerntaken van alle actoren met een duidelijke en eenduidige visie op toegang is essentieel. Finaal kiezen we met deze duurzame intersectorale aanpak voor een cliëntgerichte samenwerking met aandacht voor continuïteit en realiseren we een inclusieve en integrale zorg binnen een context van het aanbieden van de minst ingrijpende vorm van hulp.'* (...)

'We erkennen de lokale besturen in hun regierol voor het voeren van een lokaal sociaal beleid in samenwerking met lokale partners (o.a. woonzorgvoorzieningen, CAW's, thuiszorgdiensten, ziekenfondsen, lokale dienstencentra, Huizen van het Kind,

mantelzorg- en vrijwilligersorganisaties, verenigingen waar armen het woord nemen) en met een ruime participatie van de burgers. Het verbeteren van de toegankelijkheid van sociale voorzieningen staat hierbij centraal. We promoten in dit kader de methodiek van het werken met buurtgerichte netwerken via vrijwilligers die cliënten helpen om toegang te krijgen tot de (sociale) dienstverlening, om hun sociaal netwerk te onderhouden of te herstellen. De lokale besturen kunnen hiervoor een beroep doen op de instituten voor samenlevingsopbouw.' Verder vermeldt deze beleidsnota: 'Wat de lokale besturen betreft zal het decreet lokaal sociaal beleid en de recente omzendbrief over sociaal beleid naar de lokale besturen aangepast worden. Dit is noodzakelijk in het licht van de nieuwe taakstelling en de krijtlijnen die we in deze beleidsnota uittekenen'.

Dit betekent dat hier geen vrije politieke beleidsruimte bestaat. Het voorontwerp van decreet is de legistische vertaling van de bepalingen uit het Vlaams Regeerakkoord en de Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin m.b.t. het lokaal sociaal beleid als onderdeel van het meerjarenplan, de regierol van de lokale besturen op vlak van lokale sociale hulp- en dienstverlening, het realiseren van toegankelijke sociale hulp- en dienstverlening en het aanpakken van onderbescherming, en tot slot van de vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening.

7. ADVIEZEN

Over het voorontwerp van decreet werd advies gevraagd aan de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WGG) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).

7.1. Advies SAR WGG

Op 28 april 2017 heeft de SAR WGG een advies uitgebracht over het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid. De opmerkingen van de SAR WGG en de reactie daarop zijn opgenomen in rubriek C, a, van de memorie van toelichting en geven we hier samengevat weer.

1. Het decreet vertrekt vanuit een grondrechtenbenadering; de raad stelt dat het decreet een link mist naar andere levensdomeinen en beleidsdomeinen. Net de verwijzing naar artikel 23 en 24 §3 van de Grondwet benadrukt deze ruime benadering.
2. De raad geeft aan dat er voldoende rekening moet worden gehouden met de variatie tussen gemeenten inzake bestuurskracht en expertise. Het kaderdecreet voorziet de mogelijkheid om in de uitvoering zowel op maat van de lokale besturen te werken als rekening te houden met de diversiteit van de sectoren. Daarnaast wordt ook de mogelijkheid voorzien om een ondersteuningsbeleid te voeren.
3. De raad wijst erop dat het decreet geen aanleiding mag geven tot versnippering van aansturing en het moet duidelijk zijn op welk niveau aansturing gebeurt. Vanuit deze bezorgdheid hebben de stellers van het decreet ook bepaald dat de uitwerking van zowel afstemming hulp- en dienstverlening als aard van de regie op sectorniveau gebeurt. De leidende principes hierbij zijn: efficiëntie, effectiviteit en gelijkheid.
4. De raad pleit voor een geschikt instrumentarium inzake regierol met als principes: objectiviteit van het lokale overheidsoptreden, responsabilisering van partners in de uitvoering van lokale doelstellingen en het participatief tot stand komen van doelstellingen die breed gedragen zijn. We beamen het belang van deze principes en zullen deze bewaken in de verder uitvoering van het decreet.
5. De raad vraagt om de verhouding tot het proces van de vorming van eerstelijnszones en het lokaal sociaal beleid te verduidelijken. De opdrachten van de eerstelijnszones zijn ondersteunend voor de organisatie van de eerste lijn. Het beleid zelf wordt bepaald door de democratisch verkozen niveaus: de Vlaamse en lokale overheid. Concreet maken lokale besturen deel uit van eerstelijnszones en wordt op dit niveau een netwerk van actoren samengebracht waardoor overleg en afstemming met deze actoren en lokale besturen gefaciliteerd wordt. Op Vlaams niveau wordt

- deze afstemming voorzien in overleg tussen het Vlaams Instituut voor de Eerstelijn en VVSG.
6. De raad verwacht een aansturing van de Vlaamse overheid inzake uniforme gegevensverzameling zodat administratieve overlast vermeden wordt. In art. 20 van het voorontwerpdecreet is de ondersteuning op het vlak van data en kennisdeling opgenomen.
 7. De raad vindt goede aanzetten inzake het organiseren van participatie maar deze zijn nog te vaag en te vrijblijvend. De formulering laat inderdaad ruimte naar diversiteit in methodieken en doelgroepen. In het ondersteuningsbeleid kan een specifieke ondersteuningsopdracht geformuleerd worden.
 8. De raad stelt dat het voorontwerp van decreet weinig aandacht heeft voor een goede wisselwerking tussen doelen op lokaal niveau, Vlaamse gezondheidsdoelstellingen en andere beleidskaders. Het uitgangspunt van het decreet is de synergie tussen Vlaams beleid en lokaal sociaal beleid. In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld van de gezondheidsdoelstellingen aangehaald en één van de mogelijke manieren om deze synergie te bewerkstelligen. De opstellers van het decreet benadrukken dat hier verschillende mogelijkheden zijn die samenhangen met sectorale doelstellingen en regelgeving.
 9. De raad is tevreden dat het principe van het geïntegreerd breed onthaal bestendig wordt, maar vraagt geen voorafname te doen op de stapsgewijze aanpak via de pilootprojecten en het wetenschappelijk onderzoek. De resultaten van de wetenschappelijke evaluatie en de pilootprojecten zullen input leveren voor de uitvoeringsmodaliteiten.
 10. De raad verwijst in het kader van vermaatschappelijking naar het belang van gedeelde zorg en het feit dat vermaatschappelijking niet mag verglijden tot het afschuiven van zorg naar informele zorgverleners. In dit verband verwijzen we naar de definitie die opgenomen is in het decreet en die overeenstemt met de definitie die de raad naar vorschuift. In de memorie wordt in het kader van vermaatschappelijking ook uitdrukkelijk verwezen naar professionele zorg en het principe van gedeelde zorg. Om dit principe ook mogelijk te maken voegen we een paragraaf 2 toe aan artikel 11, die de basis legt voor mogelijkheden tot uitwisseling van gegevens.
 11. De raad vraagt aandacht voor het bewaken van kwaliteit doorheen de decentralisatie. We bevestigen dat bestaande kwaliteitskaders gehandhaafd blijven via de sectorale regelgeving.

7.2. Advies SERV

Op 10 april 2017 heeft de SERV een advies uitgebracht over het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid.

De opmerkingen van de SERV en de reactie daarop zijn opgenomen in rubriek C, b, van de memorie van toelichting en geven we hier samengevat weer.

1. De SERV vraagt uitdrukkelijk om actief te werken aan bestuurskracht en expertise van lokale besturen door inhoudelijke en financiële ondersteuning en door bovenlokale samenwerking. Het voorontwerp van decreet biedt de mogelijkheid om een ondersteuningsbeleid te voeren via Vlaamse beleidsprioriteiten en daaraan gekoppelde subsidies en ondersteuning via kennis- en datadeling.
2. De SERV wijst erop dat transformaties en regorganisaties op andere domeinen goed afgestemd moeten verlopen. De opstellers van het decreet onderschrijven dit en waarborgen ook een continue afstemming met andere lopende projecten en processen.
3. De SERV stelt dat er duidelijkheid nodig is in de verhouding Sociaal Huis, geïntegreerd breed onthaal en Huizen van het Kind. Het voorontwerp van decreet geeft enerzijds de inhoudelijke verschillen en anderzijds de noodzaak aan een samenhangende visie op deze drie concepten aan. In de verdere uitvoering zal dit nog duidelijker worden maar de opstellers van het decreet bepleiten ook voldoende flexibiliteit voor lokale besturen voor de verder ontwikkeling van deze concepten.

4. De SERV vraagt aandacht voor minder evidente kwetsbare doelgroepen zoals mensen zonder papieren, erkende vluchtelingen, (ex) gedetineerden, ROM-zigeuners, allochtone mantelzorgers, (de)radicaliserende jongeren... . In de artikelsgewijze bespreking zijn ook voorbeelden van deze minder evidente doelgroepen opgenomen

8. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijhorende voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid en aan de bijbehorende memorie van toelichting;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen en het gezondheidsbeleid te gelasten om over het onderwerp van decreet advies in te winnen bij de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer met het verzoek het advies uit te brengen binnen een termijn van zestig dagen

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

Bijlagen:

- Voorontwerp van decreet;
- Memorie van toelichting;
- Advies SERV en SAR WGG.