



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.138/1
van 19 oktober 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘betreffende het lokaal sociaal beleid’

Op 12 september 2017 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 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘betreffende het lokaal sociaal beleid’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 oktober 2017.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet is opgevat als een kaderdecreet ter bevordering van het “lokaal sociaal beleid”, d.i. het geheel van de beleidsbepaling en de acties van een of meer lokale besturen (de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn) en van de acties van lokale actoren (alle overheden, ook de niet-lokale en particuliere organisaties en particuliere initiatieven) om de maximale toegang van elke burger tot de economische, sociale en culturele rechten, gewaarborgd bij de artikelen 23 en 24, § 3, van de Grondwet, te verzekeren.

De ontworpen regeling bouwt voort op – en komt in de plaats van – het decreet van 19 maart 2004 ‘betreffende het lokaal sociaal beleid’ dat wordt opgeheven.

Het ontwerp voorziet in de verplichting voor het lokaal bestuur om in het meerjarenplan een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid te ontwikkelen (hoofdstuk 2).

In hoofdstuk 3 wordt de regierol van het lokaal bestuur geregeld in het kader van aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening.

Het lokaal bestuur maakt werk van een maximale toegankelijkheid van de lokale sociale hulp- en dienstverlening, waarvan de Huizen van het Kind deel uitmaken (artikel 12) en bouwt daartoe het Sociaal Huis uit tot een herkenbaar lokaal aanspreekpunt. Vanuit het Sociaal Huis wordt een samenwerkingsverband geïntegreerd breed onthaal gerealiseerd (artikel 9, tweede lid), waarvan de opdrachten (artikel 10) en de werkingsprincipes (artikel 11, § 1) worden bepaald. Dit samenwerkingsverband omvat minstens het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW), het erkende centrum voor algemeen welzijnswerk (CAW) en de erkende diensten voor maatschappelijk werk van de ziekenfondsen.

In hoofdstuk 5 wordt bepaald dat het lokaal bestuur maatregelen neemt om de vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening te stimuleren, hetzij door eigen initiatieven, hetzij door initiatieven te stimuleren en door sensibilisering (artikelen 13 tot 16).

Het lokaal sociaal beleid wordt door de Vlaamse Regering ondersteund via subsidies (artikelen 17 tot 19) en via data- en kennisdeling (artikel 20).

Tot slot wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om het toezicht op de bepalingen van het ontwerp te regelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking: bevoegdheidsverdeling tussen de decreetgever en de uitvoerende macht

2. De Vlaamse Regering wordt verschillende malen gemachtigd om “nadere regels” vast te stellen.

Indien hiermee beoogd wordt te bevestigen hetgeen reeds vervat is in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, is een specifieke machtiging aan de Vlaamse Regering niet noodzakelijk. Het behoud van de betrokken bepalingen kan wel worden aanvaard indien de stellers van het ontwerp geen twijfel willen laten bestaan over de mogelijkheid tot optreden van de Vlaamse Regering (die dan wel niet meer kan inhouden dan hetgeen uit de algemene uitvoeringsbevoegdheid voortvloeit).

Indien men evenwel de machtigingen aan de Vlaamse Regering verder wil doen reiken dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, met name wanneer men het voor de Vlaamse Regering mogelijk zou willen maken om de ontworpen decretale bepalingen aan te vullen (bijvoorbeeld door bijkomende materiële of procedurele regels in te voeren), dient het voorwerp ervan voldoende te worden gepreciseerd.

In dit verband moet in het bijzonder gewezen worden op de artikelen 10, tweede lid, en 11, § 1, tweede lid, van het ontwerp. Hierin wordt de Vlaamse Regering telkens gemachtigd om nadere regels te bepalen, “waaronder” bepaalde specifiek vermelde regelingen. Hierbij is niet duidelijk welke eventuele andere “nadere regels” worden beoogd, en of hiermee iets wordt toegevoegd aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

De vermelde bepalingen moeten op dit vlak verduidelijkt worden, bijvoorbeeld door de term “waaronder” te vervangen door “inzake” of door nader aan te geven welke andere “nadere regels” worden beoogd.

3. Artikel 11, § 2, derde lid, machtigt de Vlaamse Regering om “de categorieën van gegevens te bepalen die worden verwerkt en uitgewisseld”.

Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, bepaalt dat ieder recht heeft op eerbiediging van zijn privéleven, “behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald”. Het woord “wet” wijst hier op een wettelijke bepaling.¹ Doordat die grondwetsbepaling aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan onder meer het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt ze 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 wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende

¹ Weliswaar vloeit uit artikel 22, eerste lid, van de Grondwet voort dat enkel de federale wetgever kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het recht op de eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven kan worden beperkt, maar die voorbehouden bevoegdheid heeft redelijkerwijze slechts betrekking op de algemene beperkingen van dit recht. De omstandigheid dat een inmenging in het privéleven het gevolg is van de regeling van een welbepaalde aan de decreetgever toegewezen aangelegenheid doet geen afbreuk aan diens bevoegdheid, maar de decreetgever is wel gehouden door de algemene federale regelgeving, in het bijzonder door de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’ (zie GwH 30 april 2003, nr. 50/2003, B.8.10; 30 april 2003, nr. 51/2003, B.4.12; 20 oktober 2004, nr. 162/2004, B.5.1 en B.5.2).

nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.²

Aangezien het omschrijven van de categorie van gegevens precies de gevallen bepaalt waarin de gegevens worden uitgewisseld en dus wanneer het recht op eerbiediging van het privéleven wordt aangetast, kan het bepalen van deze categorieën niet overgelaten worden aan de Vlaamse Regering. Het ontwerp dient deze categorieën te omschrijven.

4.1. Artikel 23 machtigt de Vlaamse Regering om de sectorale regelgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit decreet.

Deze bepaling maakt niet voldoende duidelijk of de Vlaamse Regering gemachtigd wordt om decretale regelgeving aan te passen. Indien de bepaling enkel betrekking zou hebben op regelgeving in uitvoeringsbesluiten, zou het artikel 23 van het ontwerp evenwel geen zin hebben.

Indien die bepaling de machtiging inhoudt om decretale sectorale regelgeving te wijzigen, moet dit in de bepaling worden geëxpliciteerd. Bovendien zal erover gewaakt dienen te worden dat de Vlaamse Regering in aan de decreetgever voorbehouden aangelegenheden,³ geen essentiële aspecten van de betrokken sectorale decreten regelt. Dat is immers enkel toelaatbaar wanneer de Vlaamse Regering daartoe uitdrukkelijk en ondubbelzinnig gemachtigd wordt en er vooraf bepaald wordt dat de uitgevaardigde bepalingen achteraf binnen een welbepaalde termijn bij decreet zouden worden bekrachtigd.

In niet-voorbehouden aangelegenheden is de machtiging aanvaardbaar, op voorwaarde dat de reikwijdte van de machtiging voldoende duidelijk bepaald is. In dit verband moet opgemerkt worden dat artikel 23 de Vlaamse Regering machtigt om “de sectorale regelgeving” in overeenstemming te brengen met het ontwerp van decreet, waarbij de memorie van toelichting verduidelijkt dat het gaat “om de regelgeving binnen het domein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin”. De ontworpen bepaling moet op dit vlak worden verduidelijkt.

4.2. Het ten aanzien van artikel 23 geformuleerde voorbehoud geldt ook ten aanzien van de in artikel 8 van het ontwerp opgenomen machtiging aan de Vlaamse Regering om bijkomende voorwaarden (niet: “modaliteiten”) voor de erkenning of vergunning te bepalen van diensten en voorzieningen.

Deze machtiging kan aldus niet worden geacht betrekking te hebben op essentiële aspecten van de decretale regelgeving op het vlak van aan de decreetgever voorbehouden aangelegenheden.

² Zie in dat verband onder meer GwH 21 december 2004, nr. 202/2004, B.4.3 en B.5.4; GwH 14 juni 2006, nr. 94/2006, B.18 en B.19; GwH 26 juni 2008, nr. 95/2008, B.42 en B.43; GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.10.1 en B.10.2; GwH 19 maart 2015, nr. 40/2015, B.32.1; GwH 19 maart 2015, nr. 44/2015, B.36.2 en GwH 21 mei 2015, nr. 63/2015, B.10.

³ Zoals in het bijzonder voortvloeit uit de artikelen 23 en 24 van de Grondwet.

Algemene opmerking: afstemming met het decreet over het lokaal bestuur

5. Uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat men het ontwerp wil afstemmen op het decreet ‘over het lokaal bestuur’. Van dat decreet bestaat op dit ogenblik slechts een voorontwerp.⁴ In enkele bepalingen van het voorontwerp⁵ wordt verwezen naar de bepalingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en het decreet van 19 december 2008 ‘betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’. De bepalingen van deze decreten worden bij het genoemde voorontwerp van decreet ‘over het lokaal bestuur’ opgeheven, en dit op verschillende tijdstippen. Wellicht om die reden wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de inwerkingtreding van het thans onderzochte ontwerp te regelen. De stellers van het ontwerp zullen echter zorgvuldig moeten nagaan of al dan niet verwezen moet worden naar het decreet ‘over het lokaal bestuur’ rekening houdend met het feit dat de bepalingen van dat decreet op verschillend tijdstippen in werking zullen treden en omgekeerd dat de bepalingen van het Gemeentedecreet en het decreet van 19 december 2008 op verschillende tijdstippen buiten werking zullen treden.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 2

6. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het decreet niet van toepassing is op de gemeenten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De Vlaamse Regering moet een convenant sluiten met de Vlaamse Gemeenschapscommissie om de doelstellingen van het decreet te realiseren in het tweetalige gebied.

De memorie van toelichting stelt dat de Vlaamse decreetgever niet bevoegd is om aan de gemeenten en OCMW's in het tweetalige gebied verplichtingen op te leggen. Dit is correct voor wat betreft de gewestbevoegdheden en wat betreft de gemeenschapsbevoegdheden inzake persoonsgebonden aangelegenheden, en is in beginsel terecht voor wat betreft de gemeenschapsbevoegdheden inzake onderwijs en cultuur.⁶

⁴ De Raad van State, afdeling Wetgeving bracht hierover op 9 oktober 2017 advies 61.794/3 uit.

⁵ Zie de artikelen 3, 8°, 21, 22 en 24.

⁶ Zie de uiteenzetting in advies 34.592/3 van 1 april 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 maart 2004 ‘betreffende het lokaal sociaal beleid’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1777/1) ter zake: “Wat de aangelegenheden betreft die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, kan de decreetgever niet regelend optreden ten aanzien van het bedoelde gebied (lees: het tweetalige gebied). Wat de aangelegenheden betreft die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, moet een verder onderscheid gemaakt worden tussen, enerzijds, de onderwijsaangelegenheden en de culturele aangelegenheden, en anderzijds, de persoonsgebonden aangelegenheden. Inzake onderwijs en cultuur kan de decreetgever in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad optreden ten aanzien van instellingen die wegens hun ‘activiteiten’ geacht moeten worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren (artikel 127, § 2, van de Grondwet); inzake persoonsgebonden aangelegenheden kan de decreetgever in dat gebied optreden ten aanzien van instellingen die wegens hun ‘organisatie’ geacht moeten worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren (artikel 128, § 2, van de Grondwet). Of de verplichtingen opgenomen in een decreet, verband houdend met onderwijsaangelegenheden en culturele aangelegenheden, opgelegd kunnen worden aan Brusselse gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hangt af van de mate waarin die instellingen zelf, met inachtneming van de op hen toepasselijke regels inzake het gebruik der talen, ‘activiteiten’ ontwikkelen die uitsluitend op de Vlaamse Gemeenschap gericht zijn; de decreetgever kan die

Uit de omschrijving van de begrippen “lokaal sociaal beleid” en “lokale sociale hulp- en dienstverlening” in artikel 3 van het ontwerp, blijkt dat het ontwerp niet enkel de regeling beoogt van gewestaangelegenheden of van gemeenschapsaangelegenheden op het vlak van maatschappelijk welzijn of andere persoonsgebonden aangelegenheden, maar ook de regeling van aangelegenheden op het vlak van onderwijs en cultuur.⁷

Gelet op de beoogde samenhang in de ondersteuning van het lokaal sociaal beleid en de ontwikkeling van een “integraal en inclusief lokaal sociaal beleid” op het vlak van lokale sociale hulp- en dienstverlening, kan de decreetgever er evenwel terecht van uitgaan dat het ontworpen decreet niet van toepassing kan gemaakt worden op de gemeenten in het tweetalige gebied.

Aangezien het ontwerp beoogt regelend op te treden, zij het op zeer algemene wijze, ten aanzien van de lokale besturen, is er evenwel geen dwingende juridische reden voorhanden om in het ontwerp ook niet – op aangepaste wijze – de verplichtingen en opdrachten van de Vlaamse Gemeenschapscommissie te regelen.⁸

Door de opdrachten en verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschapscommissie over te laten aan afspraken in een convenant, wordt een deel van de regelgeving ondergebracht in een juridisch instrument dat niet aan dezelfde voorwaarden van totstandkoming als een decreet of een uitvoeringsbesluit voldoet, en bijgevolg niet dezelfde waarborgen inzake besluitvorming, kenbaarheid en rechtszekerheid biedt.

Bovendien moet er op gewezen worden dat het te sluiten convenant, gelet op de beginselen inzake de uitoefening van de normatieve bevoegdheid, geen verordenende bepalingen kan bevatten of rechten en verplichtingen kan opleggen aan particuliere organisaties en burgers. Daarvoor zal in ieder geval een afzonderlijk optreden van de decreetgever of de Vlaamse Regering noodzakelijk zijn. Aldus kunnen bijvoorbeeld de bijkomende of bijzondere erkennings- en vergunningsvoorwaarden die de Vlaamse Regering op grond van artikel 8 van het ontwerp kan opleggen, niet worden vastgelegd in een convenant. Evenmin kunnen in een convenant bepalingen worden opgenomen inzake de verwerking van persoonsgegevens, zoals het geval is in artikel 11, § 2, van het ontwerp.

Het verdient bijgevolg aanbeveling het ontwerp aan te vullen met een regeling inzake de opdrachten en de rol van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, en de daarmee gepaard gaande verplichtingen, op het gebied van het lokaal sociaal beleid.

instellingen niet tot dergelijke activiteiten verplichten. Bepalingen in verband met persoonsgebonden aangelegenheden kunnen nooit aan Brusselse gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn worden opgelegd, nu die instellingen, gelet op hun ‘organisatie’ en met name op het verplicht tweetalig karakter ervan, niet geacht kunnen worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren.”

⁷ De artikelen 3, 4^o en 6^o, van het ontwerp verwijzen naar het “verzekeren” resp. “garanderen” van de toegang tot onder meer “het recht op culturele ontplooiing” en “het recht op onderwijs” (artikel 23, derde lid, 5^o resp. artikel 24, § 3, van de Grondwet).

⁸ De Vlaamse Gemeenschapscommissie heeft de bevoegdheid van inrichtende macht inzake culturele, onderwijs- en persoonsgebonden aangelegenheden (artikel 166, § 3, 1^o, van de Grondwet en artikel 64, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’).

Artikel 3

7. Gelet op artikel 14 van het ontwerp, dat bepaalt welke instanties initiatieven van vrijwillige zorg kunnen uitoefenen, heeft het geen zin om in artikel 3, 2°, van het ontwerp te bepalen wie dergelijke initiatieven neemt. Het volstaat de definitie te beperken tot een inhoudelijke omschrijving. Men schrappe de woorden “door een lokaal bestuur, door lokale actoren of door de bevolking”.

8. In artikel 3, 4°, van het ontwerp is sprake van het “verzekeren” van de “maximale toegang” van elke burger tot de vermelde grondrechten, terwijl in artikel 3, 6°, sprake is van het “garanderen” van “de toegang” tot diezelfde grondrechten. Het verdient aanbeveling een eenvormige terminologie te hanteren.

Artikel 6

9. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt op algemene wijze dat het lokaal bestuur een lokaal sociaal beleid, of delen ervan, kan ontwikkelen in samenwerking met andere lokale besturen. Deze mogelijkheid wordt herhaald in de specifieke gevallen van artikel 9, derde lid, en artikel 16 van het ontwerp. Deze laatste bepalingen zijn aldus overbodig en worden het best weggelaten.

Artikel 9

10. Artikel 9 van het ontwerp draagt het lokaal bestuur op om het “sociaal huis” uit te bouwen tot het “herkenbaar lokaal aanspreekpunt” en om vanuit dit sociaal huis een “samenwerkingsverband geïntegreerd breed onthaal” te realiseren.

In het ontwerp wordt nergens bepaald wat verstaan moet worden onder “het sociaal huis”. Aangenomen mag worden dat verwezen wordt naar het Sociaal Huis dat het lokaal bestuur moest oprichten op grond van artikel 9 van het decreet van 19 maart 2004. De artikelen 10 en 11 van dit decreet regelen de opdrachten en de kwaliteitsvereisten van dit Sociaal Huis.

Het volstaat evenwel niet om in artikel 9 van het ontwerp te verwijzen naar de regeling van het Sociaal Huis in het decreet van 19 maart 2004. Dit decreet wordt immers opgeheven bij artikel 25 van het ontwerp. De stellers van het ontwerp zullen bijgevolg moeten nagaan in welke mate de bepalingen van het decreet van 19 maart 2004 inzake het Sociaal Huis behouden moeten blijven, eventueel door ze te integreren in het ontwerp. Vervolgens moet in het ontwerp op gepaste wijze het sociaal huis worden gedefinieerd.

Artikelen 21 en 24

11. Voor zover, gelet op de opmerking *sub* 5, de verwijzing naar het Gemeentedecreet en het decreet van 19 december 2008 behouden blijft, moet verwezen worden naar het volledige opschrift van die decreten of moet in artikel 3 van het ontwerp een verkorte verwijzing worden gedefinieerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME