

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

BISNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

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

Bijlagen:

- Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid en de memorie van toelichting
- Advies van Raad van State

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 ontwerp van 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 ontwerp van decreet wordt uitgegaan van een grondrechtensvisie 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 ontwerp van 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 ontwerp van 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 ontwerp van 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 een tweede keer principieel goedgekeurd op 2 juni 2017 (VR 2017 0206 DOC.0542/1BIS).

Bij die principiële goedkeuring werd de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ermeê gelast het advies in te winnen bij de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer met het verzoek advies uit te brengen binnen een termijn van zestig dagen.

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.

Enerzijds 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 klijtlijnen 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).

Over het voorontwerp van decreet werd advies gevraagd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL).

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.

Voor de opmerkingen van de SAR WGG en de reactie daarop kan worden verwezen naar rubriek C, a, van de memorie van toelichting.

7.2. Advies SERV

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

Voor de opmerkingen van de SAR WGG en de reactie daarop kan worden verwezen naar rubriek C, b, van de memorie van toelichting.

7.3. Advies CBPL

De CBPL meldt in haar brief van 1 augustus 2017 dat zij bij toepassing van artikel 11 en 17 van het Huishoudelijk Reglement van 26 juni 2013 van de CBPL geen advies kan verlenen over het voorgelegd ontwerp in zijn huidige stand. Hoewel de CBPL erkent dat er rekening wordt gehouden met de basisvoorwaarden van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, zijn er volgens de CBPL te weinig elementen om de finaliteit en de proportionaliteit van de gegevensverwerking te beoordelen. Een voldoende concreet antwoord wat betreft finaliteit en proportionaliteit van de gegevensuitwisseling van de

actoren binnen het geïntegreerd breed onthaal is mogelijk op basis van de uitvoeringsbesluiten. Deze zullen dan ook opnieuw worden voorgelegd. Hoewel de CBPL besliste om geen advies uit te brengen, biedt haar brief voldoende elementen om verbeteringen aan te brengen zodat de bescherming bij de verwerking van persoonsgegevens beter wordt gegarandeerd en waardoor het legistische proces kan worden verder gezet. De CBPL geeft hierbij één algemene opmerking en enkele andere specifieke knelpunten.

- Dit ontwerp van decreet wil in geen geval afwijken van de regelgeving rond machtigingen, noch de federale, noch de Vlaamse. Momenteel bevindt de decreetgever zich echter in een bijzondere situatie, zoals ook de CBPL later in haar advies aanhaalt. Op 25 mei 2018 zal de algemene verordening gegevensbescherming van toepassing zijn. Hierdoor is er een "onthoudingsplicht" voor de nationale regelgeving. Zowel de Vlaamse als de federale regelgevers zijn zich momenteel aan het voorbereiden om hun regelgeving aan te passen aan de algemene verordening
- Momenteel is de GDPR/AVG nog niet van toepassing. Bijgevolg dient het voorontwerp in overeenstemming te zijn met de Privacywet. Dat neemt niet weg dat op de wetgever een zogenaamde "onthoudingsplicht" rust. Dat betekent dat de nationale wetgeving (in de memorie van toelichting), waar mogelijk, reeds rekening moet houden met de GDPR/AVG.
- De woorden "geïnformeerde en volgehouden" geschrapt en werd ook de delegatie aan de Vlaamse Regering beperkt. Daarbij wordt de bepaling geschrapt dat de Vlaamse Regering de tijdstippen bepaalt waarop de instemming gebeurt, aangezien het inherent is aan een instemming dat dit moet gebeuren voor de gegevensuitwisseling gebeurt.
- Het ontwerp van decreet werd op dit punt in artikel 11, §2, aangepast, zodat enkel de actoren die minstens deel moeten uitmaken van het samenwerkingsverband, met name de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, het erkende centrum voor algemeen welzijnswerk en de erkende diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen, gegevens uitwisselen.
- Dit ontwerp van decreet is een kaderdecreet. Er wordt gebruik gemaakt van de aangereikte mogelijkheid om via machtigingen te werken. Daarnaast zal, zoals hieronder wordt vermeld, het ontwerp van decreet ook worden aangepast zodat de Vlaamse Regering nog de categorieën van gegevens moet bepalen.
- In de memorie van toelichting werden bij artikel 11, §2, de nodige verduidelijkingen aangebracht om te duiden dat de toestemming een "extra waarborg" is en geen rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens.

Een uitgebreide bespreking van het advies is opgenomen in rubriek C, c, van de memorie van toelichting.

7.4. Advies Raad van State

De Raad van State bracht haar advies uit op 19 oktober 2017.

Voor de opmerkingen van de Raad van State en de bemerkingen erop verwijzen we naar rubriek C,e, va, de memorie van toelichting. We geven hierbij een kort overzicht van de aanpassingen.

- De Raad van State maakt een opmerking over de machtigingen aan de Vlaamse regering om nadere regels te bepalen. Hoewel een aanpassing niet noodzakelijk is wordt erop gewezen dat dit niet nodig is, als deze binnen de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse regering valt. Aan deze opmerking wordt

tegemoet gekomen, namelijk in artikel 7§2 tweede lid, artikel 10 en artikel 11, §1, werd dit duidelijker omschreven.

- De Raad van State stelt dat de categorieën van gegevens die worden verwerkt en uitgewisseld in het decreet zelf moeten worden bepaald. Deze opmerking wordt niet gevolgd. De globale categorieën die minstens verankerd moeten worden in het decreet zijn opgenomen en de nodige waarborgen met betrekking tot de privacy worden gegarandeerd.
- De machtiging aan de Vlaamse regering, vervat in artikel 23 is niet nodig als het enkel om uitvoeringsbesluiten gaat. Het artikel was op die manier opgevat en wordt dan ook geschrapt.
- Er werd uitdrukkelijk opgenomen dat onder 'sectorale regelgeving' de regelgeving binnen Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wordt verstaan, zoals ook al aangegeven was in de memorie van toelichting. Daartoe wordt in artikel 3 een punt 10^o toegevoegd waarin 'sector' wordt gedefinieerd.
- De Raad van State merkt op dat de in artikel 8 opgenomen machtiging aan de Vlaamse regering geen betrekking kan hebben op essentiële aspecten van de decretale regelgeving. Dit stelt geen probleem aangezien dit ook niet de bedoeling was. De ontwerpers houden rekening met de suggesties van de Raad van State en passen het artikel ter verduidelijking in die zin aan.
- Door een dynamische verwijzing naar de 'decretale regelgeving betreffende de lokale besturen' geldt dit zowel voor als na de inwerkingtreding van het decreet lokaal bestuur of deelaspecten ervan.
- Inzake de toepassing van het decreet op gemeenten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad behouden we de bestaande bepaling. De werkwijze van het sluiten van een convenant biedt voldoende garanties dat de doelstellingen kunnen gerealiseerd worden en was ook een werkwijze in het decreet van 19 maart 2004.
- Enkele wetgevingstechnische suggesties werden doorgevoerd in artikel 3, 2^o en artikel 3, 6^o van het ontwerp.
- De suggestie dat artikel 6 voldoende aangeeft dat voor alle bepalingen van het decreet kan samengewerkt worden met andere lokale besturen wordt niet gevolgd. Artikel 6 gaat specifiek over de beleidsplanning, daar waar ook voor andere bepalingen samenwerking tussen lokale besturen mogelijk is en de ontwerpers dit ook duidelijk willen aangeven.
- De Raad van State geeft aan dat voldoende moet duidelijk zijn welke bepalingen omtrent het Sociaal Huis overgenomen worden uit het vorige decreet. Hoewel de bepalingen niet volledig op dezelfde manier zijn overgenomen, is in de bestaande tekst de werking van het Sociaal Huis volledig gevat in het artikel 9. Daarnaast wordt ook vanuit het Sociaal Huis het samenwerkingsverband geïntegreerd breed onthaal gerealiseerd, waarin minimale functies en werkingsprincipes zijn opgenomen.

8. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar definitieve goedkeuring te hechten aan het ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid en aan de bijbehorende memorie van toelichting;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen, te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN