

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 september 1997 door de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het algemeen welzijns-werk", heeft op 28 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, heeft het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet tot doel "een nieuw wettelijk kader te schetsen voor het algemeen welzijnswerk in Vlaanderen". Het ontworpen decreet, dat als een kaderdecreet is opgevat, biedt aldus een rechtsgrond voor de erkenning en de subsidiëring van centra voor algemeen welzijnswerk, waarvan het de taken bepaalt.

Het ontworpen decreet is bedoeld om in de plaats te komen van het decreet van 24 juli 1991 betreffende het algemeen welzijnswerk. In vergelijking met dat decreet zijn er twee belangrijke verschilpunten. In de eerste plaats gaat het decreet van 24 juli 1991 uit van een onderscheid tussen het ambulant en het residentieel welzijnswerk, terwijl het ontwerp uitgaat van een onderscheid tussen drie types van algemeen welzijnswerk, met name de centra voor teleonthaal, de centra voor algemeen welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen en de autonome centra voor algemeen welzijnswerk. Voorts voorziet het decreet van 24 juli 1991 in de subsidiëring van de centra voor algemeen welzijnswerk, zonder precisering van de vorm die de subsidiëring kan aannemen, terwijl het ontwerp uitdrukkelijk bepaalt dat aan de centra subsidie-enveloppen toegekend kunnen worden.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. Volgens 4° is een "centrum voor algemeen welzijns-
werk in het kader van de ziekenfondsen" niet enkel een
centrum dat behoort tot een landsbond of een verbond van
ziekenfondsen, maar ook een centrum dat "door de regering
als dusdanig wordt aangemerkt".

De aldus aan de regering gegeven machtiging zou
nader omschreven moeten worden, met name door het bepalen
van de criteria op grond waarvan de regering tot de bedoelde
gelijkstelling kan besluiten. Om wetgevingstechnische
redenen hoort die machtiging bovendien niet thuis in een
bepaling waarbij een term gedefinieerd wordt, en zou ze
integendeel het voorwerp moeten uitmaken van een afzonder-
lijk artikel.

2. De term "bestuurder", gedefinieerd in 9°, blijkt
verder in het ontwerp niet gebruikt te worden.

De bepaling sub 9° kan dan ook weggelaten worden.

3. In een decreet van de Vlaamse Gemeenschap is het
overbodig te bepalen dat onder "regering" de Vlaamse
regering verstaan wordt.

.../...

De bepaling sub 14° kan bijgevolg eveneens weggelaten worden.

Artikelen 3 en 4

1. Artikel 3 omschrijft de "algemene opdracht" van het algemeen welzijnswerk. Artikel 4 bepaalt de doelstellingen ervan.

Het is niet duidelijk hoe die bepalingen zich verhouden tot hetgeen bepaald is in de definitie van de term "algemeen welzijnswerk", vervat in artikel 2, 1°.

Bovendien lijkt er, minstens gedeeltelijk, een overlapping te bestaan tussen de artikelen 3 en 4 onderling. Met name de bepaling van artikel 4, 1°, lijkt weinig toe te voegen aan artikel 3.

De stellers van het ontwerp zouden de teksten zo moeten aanpassen dat overlappingsen vermeden worden. Als het nodig geacht wordt om de algemene opdrachten of de doelstellingen van het algemeen welzijnswerk te omschrijven, zou er bovendien voor gezorgd moeten worden dat zulks op exhaustieve wijze in één bepaling gebeurt.

2. Wat artikel 3 betreft, dient in het bijzonder nog het volgende opgemerkt te worden.

.../...

Volgens deze bepaling ziet het algemeen welzijns-
werk erop toe dat alle personen "hun individuele en sociale
rechten krijgen".

De uitdrukking "individuele en sociale rechten" is
misleidend. Rechten waarop het individu zich kan beroepen,
zijn "individuele rechten"; de "sociale rechten" vormen
geen daarvan te onderscheiden categorie, doch zijn daarvan
integendeel een onderdeel.

Het is daarenboven beter om te bepalen dat de
betrokkenen hun rechten "kunnen uitoefenen", in plaats van
dat ze die rechten "krijgen".

Artikel 7

In de inleidende zin is sprake van "dienst- en
hulpverlenende activiteiten". Het zou beter zijn om in die
zin de woorden "verantwoorde hulp- en dienstverlening" te
gebruiken, zoals in artikel 6. Het is immers de laatst-
genoemde uitdrukking die in artikel 2, 10°, van het ontwerp
gedefinieerd wordt.

Artikel 8

Volgens dit artikel kunnen aan de centra voor
algemeen welzijnswerk "bijkomende taken" opgedragen worden.
De regering dient desaangaande de regels vast te stellen.

.../...

Het ontwerp bevat geen enkele precisering i.v.m. de aard van de "bijkomende taken". Zulke precisering komt wel voor in de memorie van toelichting (zie punt 3.2.2). Het staat aan de decreetgever om te oordelen of het niet opportuun is een precisering in de tekst zelf op te nemen, met dien verstande dat er bij de omschrijving van de taken op gelet moet worden om enkel te verwijzen naar activiteiten welke vallen onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

Duidelijkheidshalve zou het ontwerp ook moeten bepalen door welke instantie "bijkomende taken" aan de centra voor algemeen welzijnswerk opgedragen kunnen worden. Zoals artikel 8, tweede lid, geredigeerd is, kan daaruit geenszins met zekerheid afgeleid worden dat dit de regering is.

Artikel 14

Volgens deze bepaling moeten de centra voor algemeen welzijnswerk participeren aan regionale initiatieven inzake overleg en samenwerking.

De aldus aan de centra opgelegde verplichting dient nader gepreciseerd te worden. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of een centrum verplicht is om betrokken te zijn bij elk mogelijk initiatief, dan wel of het daarbij een zekere selectiviteit in acht kan nemen. In de tweede hypothese is niet duidelijk wie dan wel beslist of op het ene of het andere initiatief ingegaan moet worden.

.../...

Artikel 15

1. Bij deze bepaling wordt aan de regering opdracht gegeven om de erkenningsvoorwaarden te bepalen, de regels i.v.m. de subsidie-enveloppen vast te stellen, de programmering van de centra te regelen, en de regels inzake de registratie van de geboden hulp- en dienstverlening vast te stellen.

Deze bepaling vormt aldus de kern zelf van de ontworpen regeling.

Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dienen de essentiële bestanddelen van een regeling door de decreetgever vastgesteld te worden. De ontworpen bepaling is strijdig met dat beginsel, in zoverre het de normerende bevoegdheid inzake de in artikel 15 genoemde aangelegenheden helemaal delegeert aan de regering. Om met het genoemde beginsel in overeenstemming te zijn, zou het ontworpen decreet zelf minstens de essentiële bepalingen moeten bevatten, en zou aan de regering hoogstens de opdracht gegeven kunnen worden om die bepalingen verder uit te werken.

In het licht van die opmerking, worden de hiernavolgende opmerkingen louter subsidiair gegeven.

.../...

2. De bepalingen sub 1^o en 2^o houden uitsluitend een opdracht aan de regering in. Het verdient aanbeveling dat vooraf bepaald wordt dat de centra erkend respectievelijk gesubsidieerd kunnen worden, en dat pas na de vestiging van dit beginsel de voorwaarden of de opdracht aan de regering ter sprake komen.

3. In zoverre in 1^o bepaald wordt dat de regering de erkenningsvoorwaarden bepaalt, rijst de vraag of zulks wel helemaal strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

Het ontwerp bevat immers tal van bepalingen die verplichtingen opleggen aan de centra (zie bijvoorbeeld de artikelen 5 tot 7 en 13 en 14). Het lijkt niet uitgesloten dat de stellers van het ontwerp die verplichtingen als erkenningsvoorwaarden beschouwen. Dit zou dan wel duidelijk uit de tekst van het ontwerp moeten blijken. Als die verplichtingen ook als subsidiëringsvoorwaarden te beschouwen zijn, zou dit vanzelfsprekend eveneens uit de tekst moeten blijken.

Als het ontwerp zo aangepast wordt dat een aantal van de hiervóór bedoelde verplichtingen als erkennings- of subsidiëringsvoorwaarden te beschouwen zijn, zal nagegaan moeten worden óf, en in hoeverre, de regering nog gemachtigd moet worden om die voorwaarden nader te bepalen of om bijkomende voorwaarden op te leggen.

.../...

4. Volgens 4° bepaalt de regering de regels inzake de registratie van de geboden hulp- en dienstverlening.

De definitie van de term "registratie", in artikel 2, 11°, wekt de indruk dat het kan gaan om de registratie van persoonsgegevens. Volgens de memorie van toelichting daarentegen kunnen enkel naamloze gegevens in aanmerking genomen worden. Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen zou dit best met zoveel woorden in het ontwerp bepaald worden.

Artikel 17

Volgens deze bepaling wordt aan de regering opdracht gegeven om o.m. de sancties te bepalen voor het geval de centra voor algemeen welzijnswerk de erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden niet naleven.

Gelet op het belang van de regeling inzake de sancties voor de betrokkenen, staat het aan de decreetgever om zelf de essentiële bepalingen in dit verband vast te stellen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER