

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.844/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 9 januari 2002 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de armoedebestrijding", heeft op 23 april 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een kader te creëren voor het Vlaamse armoedebeleid.

In hoofdstuk I worden een aantal begrippen gedefinieerd.

In hoofdstuk II worden een aantal uitgangspunten vastgesteld. Zo wordt o.m. bepaald dat het Vlaamse armoedebeleid gevoerd moet worden met de deelname van alle betrokken overheden en personen, en met name van de personen zelf die in armoede leven.

Hoofdstuk III bevat bepalingen i.v.m. de coördinatie en de organisatie van het Vlaamse armoedebeleid. Er wordt o.m. voorzien in de aanstelling door de Vlaamse regering van een coördinerend minister, en in het opstellen door de regering van een actieplan armoedebestrijding. Voorts bevat het ontwerp bepalingen die erop gericht zijn alle diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap te betrekken bij het armoedebeleid. Ook wordt een permanent armoedeoverleg opgericht.

Hoofdstuk IV, dat handelt over de ondersteuning van de armen, bevat bepalingen i.v.m. de subsidiëring van verenigingen waar armen het woord nemen en van een Vlaams netwerk van dergelijke verenigingen. Ook wordt voorzien in middelen ter bevordering van de tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede. Ten slotte wordt voorzien in de subsidiëring van projecten uitgevoerd door verenigingen waar armen het woord nemen, door het Vlaams netwerk of door andere actoren.

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. Op tal van plaatsen mist het ontwerp de scherpte en de helderheid eigen aan een normatieve tekst.

Bepalingen met een louter programmatorische draagwijdte, die niet meteen een wijziging van de rechtsorde met zich brengen, kunnen beter achterwege gelaten worden. De tekst zou vanuit dit oogpunt aan een grondige herziening onderworpen moeten worden.

3. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, beoogt het ontwerp van decreet een "kader" tot stand te brengen voor de uitvoering van het Vlaamse armoedebeleid. Nog volgens de toelichting zorgt het ontworpen decreet voor een "decretale verankering" van de verschillende initiatieven die met betrekking tot armoedebestrijding door de Vlaamse regering genomen worden.

Het ontworpen decreet kan aldus opgevat worden als een "kaderdecreet", d.w.z. een decreet dat zich grotendeels beperkt tot het bieden van een rechtsgrond voor het uitwerken van een beleid door de Vlaamse regering, zonder zelf de inhoudelijke krachtlijnen van dat beleid vast te stellen.

Enkele voorbeelden kunnen het voorgaande illustreren.

Zo bepaalt artikel 4, § 2, 1°, dat de Vlaamse regering voorziet in "het uitwerken van maatregelen in de diverse beleidsdomeinen". Die bepaling bevat geen enkele aanwijzing over de aard van de maatregelen die genomen moeten worden. Indien het de bedoeling zou zijn om met die bepaling alleen maar te benadrukken dat het armoedebeleid op alle beleidsdomeinen gevoerd moet worden, dan lijkt het veeleer om een overbodige bepaling te gaan : de Vlaamse regering is immers bevoegd voor "alle beleidsdomeinen", en de ontworpen tekst voegt daaraan niets toe.

Een ander voorbeeld van een zeer ruime bepaling is die van artikel 17, tweede lid. Naar luid van die bepaling stelt de Vlaamse regering de nadere regels vast voor "tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede in alle sectoren van de armoedebestrijding". Ook hier wordt nauwelijks aangegeven om welk soort maatregelen het kan gaan.

Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dienen de essentiële bestanddelen van een regeling door de decreetgever te worden vastgesteld. Het staat aan de decreetgever om te oordelen of het te dezen verantwoord is om te voorzien in opdrachten aan de Vlaamse regering die ruimer zijn dan gebruikelijk.

4. Zeker wat de bepalingen van hoofdstuk IV betreft, dienen de opdrachten aan de Vlaamse regering gepreciseerd te worden. Die bepalingen hebben betrekking op het verlenen van subsidies. Het vaststellen van de criteria voor het verlenen van de subsidies wordt telkens vrijwel volledig aan de regering overgelaten (zie met name de artikelen 11, 15, 18, eerste lid, en 19, § 3).

Om verenigbaar te zijn met de voornoemde beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, zou het ontwerp met een grotere nauwkeurigheid moeten bepalen waarvoor subsidies kunnen worden toegekend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Volgens dit artikel regelt het ontworpen decreet een gemeenschaps-aangelegenheid.

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat het armoedebelief deel uitmaakt van het beleid inzake maatschappelijk welzijn, en dat het dus gaat om een aangelegenheid die op grond van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Zoals het armoedebelief in het ontworpen decreet is geconcipief, gaat het echter om een beleid dat op alle beleidsdomeinen gevoerd moet worden. Blijkbaar is het de bedoeling dat het Vlaamse armoedebelief meer is dan alleen maar een beleid inzake bijstand aan personen.

Die opvatting blijkt ook uit het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestending van het armoedebelief, ondertekend op 5 mei 1998. De daarin gemaakte afspraken hebben niet enkel betrekking op de aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

In die omstandigheden kan in artikel 1 beter geschreven worden dat het ontworpen decreet een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid regelt. De bezwaren die gewoonlijk tegen een dergelijke formulering opgeworpen worden, moeten het in dit geval afleggen tegen de vaststelling dat het gemeenschaps- en het gewestbeleid onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Artikel 2

6. In 8° schrappe men de woorden "de dialoog is".

Artikel 4

7. Wat paragraaf 2, 1°, betreft, wordt verwezen naar opmerking 3.
8. In paragraaf 2, 3°, is sprake van "het overleg en de coördinatie", en in paragraaf 2, 4°, van "de ondersteuning van de participatie van de doelgroepen".

Die bepalingen lijken niets meer in te houden dan een aankondiging van wat geregeld wordt in de hoofdstukken III en IV. Ze zijn dan ook overbodig, en kunnen weggelaten worden.

Artikel 5

9. Volgens paragraaf 1 stelt de Vlaamse regering een coördinerend minister aan.

Het staat niet aan de decreetgever om zich te mengen in de interne werking van de Vlaamse regering. Die bepaling moet dus weggelaten worden.

Artikel 7

10. Volgens dit artikel "wordt een permanent armoedeoverleg opgericht".

Het is niet duidelijk of het alleen maar gaat om het organiseren van een regelmatig overleg, dan wel of het in feite gaat om het opzetten van een bepaalde structuur, waarin dat overleg op een gestructureerde wijze tot stand komt. Ook de memorie van toelichting verschaft op dit punt geen duidelijkheid.

De bedoeling van de stellers van het ontwerp zou duidelijker uit de tekst moeten blijken.

Artikel 8

11. Volgens dit artikel "(voorziet) de Vlaamse regering ... binnen de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in de nodige middelen om de opdrachten vermeld in (de) artikelen 6 en 7 te realiseren".

Het spreekt vanzelf dat de Vlaamse regering, voor de uitvoering van de opdrachten die haar en haar diensten zijn toevertrouwd, in de nodige middelen zal moeten voorzien. Het is overbodig hieraan te herinneren in een normatieve tekst. Overigens komt het aan het Vlaams Parlement toe om, ter gelegenheid van de bespreking van de begroting, na te gaan of wel in voldoende middelen wordt voorzien.

Artikel 8 kan dus beter uit het ontwerp worden weggelaten.

Hoofdstuk IV

12. In dit hoofdstuk is op verscheidene plaatsen sprake van "ondersteuning".

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het in feite niet enkel gaat om het toekennen van subsidies. In dat geval kunnen ze beter die term gebruiken.

Artikel 10

13. De draagwijdte van dit artikel is niet duidelijk, gelet op de verwijzing naar 6° (en niet naar de overige punten) van artikel 9.

Indien het de bedoeling is dat verenigingen waar armen het woord nemen alleen via het Vlaams netwerk gesubsidieerd kunnen worden, dient niet alleen naar artikel 9, 6°, te worden verwezen. Er zou dan integendeel bepaald moeten worden dat de ondersteuning bedoeld in artikel 9 wordt verleend door tussenkomst van het Vlaams netwerk. Het is bovendien niet nodig om te preciseren dat de Vlaamse regering met dit netwerk een overeenkomst sluit, aangezien zulks reeds blijkt uit artikel 12, § 1.

Indien het de bedoeling is dat de verenigingen waar armen het woord nemen normaal rechtstreeks subsidies kunnen ontvangen, maar wat betreft de activiteiten vermeld in artikel 9, 6°, subsidies enkel via het Vlaams netwerk kunnen krijgen, zou zulks beter met zoveel woorden in de tekst worden bepaald.

Artikel 13

14. De bepalingen van paragraaf 1 overlappen met die van paragraaf 2. Die overlapping moet weggewerkt worden.

Artikel 16

15. De draagwijdte van deze bepaling is niet duidelijk.

Zo het de bedoeling zou zijn om het Vlaams netwerk de garantie te geven dat het gedurende de periode bestreken door zijn meerjarenplan over de nodige subsidies zal kunnen beschikken, dient opgemerkt te worden dat zulks niet strookt met de idee dat de subsidies slechts worden toegekend "binnen de beschikbare begrotingskredieten" : die kredieten worden immers jaarlijks vastgesteld.

Artikel 16 dient dan ook gepreciseerd of weggelaten te worden.

Artikel 17

16. Ook de draagwijdte van dit artikel is onduidelijk.

Wat het eerste lid betreft, zou tenminste gepreciseerd moeten worden wie de daarin bedoelde initiatieven neemt, en welke de aard is van die initiatieven.

Wat het tweede lid betreft, wordt verwezen naar opmerking 3.

Artikel 19

17. In paragraaf 1 wordt verwezen naar "de reguliere subsidies, zoals bepaald in (de) artikelen 10, 16 en 19".

De verwijzing naar artikel 19 moet vervangen worden door een verwijzing naar artikel 18.

Artikel 21

18. Volgens dit artikel "(zullen) de bepalingen van dit decreet ... afgestemd worden op visies en toekomstige regelgeving op het lokaal sociaal beleid".

De draagwijdte van die bepaling kan niet worden afgeleid uit de tekst ervan. De bedoeling van de stellers van het ontwerp blijkt wel uit de memorie van toelichting, waarin gesteld wordt dat de Vlaamse regering gemachtigd wordt om de bepalingen van het ontworpen decreet aan te passen aan ontwikkelingen i.v.m. het kerntakendebat of het decreet lokaal sociaal beleid.

Voor een dergelijke machtiging aan de Vlaamse regering om zich in de plaats te stellen van de wetgever, wordt geen enkele verantwoording gegeven. De Raad van State ziet ook niet in welke verantwoording gegeven zou kunnen worden. Artikel 21 dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER