

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.592/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 december 2002 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het lokaal sociaal beleid", heeft op 1 april 2003 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet is opgevat als een kaderdecreet ter bevordering van het "lokaal sociaal beleid", d.i. het lokaal beleid dat erop gericht is elke burger toegang te verlenen tot de economische, sociale en culturele rechten, gewaarborgd bij de artikelen 23 en 24, § 3, van de Grondwet.

Het ontwerp beoogt aldus een regeling van de acties van het "lokaal bestuur" (de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn) en van de "lokale actoren" (alle overheden, ook de niet-lokale, en particuliere organisaties).

2. Het ontwerp voorziet in de verplichting voor de raad voor maatschappelijk welzijn en de gemeenteraad om voor elke periode van zes jaar een gemeenschappelijk lokaal sociaal beleidsplan goed te keuren (artikelen 3 en 4), en in een coördinerende rol van het lokaal bestuur ten aanzien van het lokaal sociaal beleid (artikelen 5 en 6).

Het lokaal bestuur dient de dienstverlening in het kader van het lokaal sociaal beleid op een geïntegreerde manier te organiseren, via een Sociaal Huis (artikelen 7 tot 10).

Het ontwerp voorziet in een machtiging van de Vlaamse regering om erkende voorzieningen onderling, of erkende voorzieningen en het lokaal bestuur, tot samenwerking te verplichten. Die samenwerking zou dan geregeld moeten worden in een protocol tussen de betrokken actoren (artikel 11).

Er wordt voorts voorzien in een financiële ondersteuning van de lokale besturen en erkende voorzieningen (artikelen 12 tot 14).

Ten slotte wordt de Vlaamse regering opgedragen om de bepalingen van het ontworpen decreet nader uit te werken in de sectorale regelgeving. De regering wordt ook gemachtigd om bestaande decreten in overeenstemming te brengen met het ontworpen decreet, onder voorbehoud van bekrachtiging van de desbetreffende besluiten door de decreetgever (artikel 15).

.../...

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE
GEWEST

3. Het ontwerp beoogt het bevorderen van een geïntegreerd lokaal sociaal beleid. Het voorziet daarbij in een regeling van aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van zowel de gemeenschappen (onderwijs, cultuur, welzijn, ...) als de gewesten (werkgelegenheid, huisvesting, ...).

De vraag rijst of het ontworpen decreet toepassing kan vinden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Wat de aangelegenheden betreft die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, kan de decreetgever niet regelend optreden ten aanzien van het bedoelde 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 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.

.../...

De gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn de actoren die moeten instaan voor het lokaal sociaal beleid. Nu aan die actoren in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad geen verplichtingen opgelegd kunnen worden, kan de ontworpen regelgeving niet voor dat gebied gelden ⁽¹⁾. In de nota aan de Vlaamse regering wordt dan ook terecht opgemerkt dat het ontwerp geen luik betreffende Brussel omvat ⁽²⁾.

Het verdient aanbeveling om in het ontwerp uitdrukkelijk te bepalen dat het niet van toepassing is op de gemeenten gelegen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

4. Volledigheidshalve weze nog opgemerkt dat, als het ontworpen decreet niet van toepassing is in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, de Vlaamse regering ook geen rechtsgrond kan vinden in artikel 15 om in de aangepaste sectorale regelgeving specifieke regels voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad op te nemen. Uitvoeringsmaatregelen die specifiek voor Brussel gelden, zullen m.a.w. een rechtsgrond moeten vinden in de sectorale decreten zelf.

ALGEMENE OPMERKING

5. Verscheidene artikelen van het ontwerp bevatten een indeling in paragrafen, die evenwel niet altijd verantwoord is. Als elke paragraaf slechts uit één lid bestaat, is er in beginsel geen reden om de indeling in paragrafen te behouden.

⁽¹⁾ Die conclusie zou anders zijn, althans wat de gemeenschapsaangelegenheden betreft, indien de decreetgever de Vlaamse Gemeenschapscommissie bij de uitvoering van zijn beleid zou betrekken. Dit blijkt echter niet de optie te zijn die door de stellers van het ontwerp is gekozen.

⁽²⁾ Uit de beslissing van de Vlaamse regering van 13 december 2002 blijkt dat de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen, ermee gelast werd alsnog "een onderzoek door te voeren naar de toepasbaarheid van het decreet in Brussel".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. In 1° wordt een definitie gegeven van het begrip "lokaal sociaal beleid". In die definitie wordt melding gemaakt van "het garanderen van de toegang van elke burger tot de rechten, vastgelegd in artikel 23 en artikel 24, § 3 van de Grondwet, en de toegang tot die rechten, zoals vastgelegd in artikel 11 van de Grondwet".

Het is niet nodig in die definitie te verwijzen naar het discriminatieverbod bedoeld in artikel 11 van de Grondwet, als reeds melding gemaakt wordt van de toegang van "elke" burger tot de economische, sociale en culturele rechten. Het volstaat te schrijven : "het garanderen van de toegang van elke burger tot de rechten (grondrechten ?) erkend bij de artikelen 23 en 24, § 3, van de Grondwet".

7. In 5° is sprake van een organisatie "die werkzaam is in een sector als bedoeld in 3°".

De bepaling sub 3° heeft het echter niet over sectoren ⁽³⁾. Het is dan ook niet duidelijk wat met 5° bedoeld wordt.

Overigens zou overwogen kunnen worden om in het ontwerp een definitie van het begrip "sector" op te nemen.

8. In de definitie van "sectorale regelgeving", in 6°, ontbreekt elke verwijzing naar de sectoren. Het zou beter zijn om te bepalen : "de door de Vlaamse Gemeenschap per sector bij decreet en bij besluiten vastgestelde ...".

⁽³⁾ In artikel 2, 4°, wordt het begrip "beleidsdomein" gedefinieerd. Het zou kunnen dat in 5° naar dat begrip verwezen moet worden.

Artikel 3

9. Uit artikel 16 van het ontwerp blijkt dat de Vlaamse regering niet eenvoudig gemachtigd wordt om een model van lokaal sociaal beleidsplan, als bedoeld in artikel 3, § 4 (niet : artikel 3, § 3), vast te stellen, maar dat haar wordt opgedragen om dat te doen. Artikel 3, § 4, dient dan ook te worden geredigeerd als volgt :

"§ 4. De Vlaams regering bepaalt het model van het lokaal sociaal beleidsplan.".

Artikel 5

10. Volgens dit artikel is het lokaal sociaal beleid "gericht op een coherente, democratische, doelmatige en efficiënte inzet van publieke middelen".

In de memorie van toelichting wordt i.v.m. die bepaling gesteld dat ze de doelstellingen aangeeft die het lokaal bestuur bij zijn coördinerende rol dient na te streven.

De bepaling is evenwel in zo ruime bewoordingen gesteld, dat het voor de lokale besturen niet duidelijk is welke verplichtingen op hen rusten. De bepaling zou ofwel geconcretiseerd moeten worden, ofwel uit het ontwerp weggelaten moeten worden.

Artikel 6

11. Artikel 6 kan beter geredigeerd worden als volgt :

"Art. 6. Met het oog op het bereiken van de doelstellingen omschreven in artikel 5 ⁽⁴⁾, coördineert het lokaal bestuur de uitvoering van het lokaal sociaal beleid.

⁽⁴⁾ Onder voorbehoud van opmerking 10. Eventueel moet dit zinsdeel dus weggelaten worden.

De coördinatie wordt gerealiseerd door netwerking. De Vlaamse regering kan in dit verband nadere regels vaststellen.

De Vlaamse regering kan bepalen dat de coördinatie ook op andere wijzen gerealiseerd kan worden."

Artikel 9

12. Zoals paragraaf 1 is geredigeerd, kan er in elke gemeente slechts op één plaats een Sociaal Huis komen. De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of het niet wenselijk is om te voorzien in de mogelijkheid, o.m. voor grote gemeenten, om op verscheidene plaatsen een Sociaal Huis op te richten.

In elk geval dienen, gelet op de definitie van artikel 2, 2°, de woorden "de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn" vervangen te worden door "het lokaal bestuur".

Een mogelijke redactie van paragraaf 1, als een ongenummerd eerste lid, zou dan kunnen zijn :

"Het Sociaal Huis biedt, via een gezamenlijk loket, de sociale dienstverlening van het lokaal bestuur op een geïntegreerde wijze aan."

Artikel 10

13. Zoals paragraaf 1 is geredigeerd, lijkt de Vlaamse regering over een discretionaire bevoegdheid te beschikken om het kwaliteitslabel toe te kennen, ook als het Sociaal Huis aan alle voorwaarden voldoet. Zulke regeling staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel.

Paragraaf 1 zou beter geredigeerd worden als een ongenummerd eerste lid, luidend als volgt :

"De Vlaamse regering kan aan een Sociaal Huis een kwaliteitslabel toekennen.".

Artikel 12

14. In dit artikel is sprake van de "ondersteuning" van lokale besturen en erkende voorzieningen.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het in feite niet enkel gaat om het toekennen van subsidies. In dat geval kan beter die term gebruikt worden, ook in het opschrift van hoofdstuk VI en in artikel 13, § 1.

Artikel 14

15. 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) 12 en 13 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 14 kan dus beter uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 15

16. Bij paragraaf 2 wordt de Vlaamse regering "gemachtigd de decretale sectorale regelgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit decreet, waarna dit door het Vlaams Parlement wordt bekrachtigd".

Die regeling is kennelijk geïnspireerd door die van artikel 7, § 1, vierde lid, van het decreet van 29 april 1997 inzake de kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen. Nu de machtiging aan de Vlaamse regering beperkt is tot het enkele aanpassen van de bedoelde decreten aan de bepalingen van het ontworpen decreet, en nu voorzien wordt in een bekrachtiging van de besluiten van de Vlaamse regering door de decreetgever, kan de ontworpen werkwijze aanvaard worden. Wel zou een (korte) termijn bepaald moeten worden, waarbinnen de bedoelde besluiten bekrachtigd moeten worden.

Rekening houdend met het voorgaande, kan paragraaf 2, als een ongenummerd tweede lid, geredigeerd worden als volgt :

"De Vlaamse regering wordt gemachtigd om de decretale sectorale regelgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit decreet. De daartoe strekkende besluiten dienen binnen een termijn van ... bij decreet bekrachtigd te worden. Bij gebreke van bekrachtiging binnen die termijn verliezen die besluiten hun gelding, met terugwerkende kracht tot de datum van hun inwerkingtreding."

Artikel 16

17. Bij dit artikel wordt aan de Vlaamse regering opgedragen om binnen een jaar na de inwerkingtreding van het ontworpen decreet de concrete invulling m.b.t. de artikelen 3, § 3 (lees : 3, § 4), en 10, § 2, te regelen.

Aldus wordt de Vlaamse regering verplicht om binnen die termijn maatregelen te nemen i.v.m. het model van lokaal sociaal beleidsplan (artikel 3, § 4) en i.v.m. het kwaliteitslabel (artikel 10, § 2).

.../...

De Raad van State meent de aandacht te moeten vestigen op het risico dat met het bepalen van een vervalt termijn gecreëerd wordt. De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of het niet beter is om artikel 16 uit het ontwerp weg te laten. Dit zou dan natuurlijk niet wegnemen dat de Vlaamse regering zich tegenover het Vlaams Parlement zou kunnen engageren om binnen het jaar de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen.

Indien de stellers van het ontwerp de termijn in het ontwerp willen behouden, dient in artikel 16 geschreven te worden : "De Vlaamse regering regelt binnen een jaar ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	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 door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER