

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.778/1
VAN 12 JANUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 21 december 2011 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 betreffende de armoedebestrijding, wat betreft de erkenning en de subsidiëring van verenigingen waar armen het woord nemen’, heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 betreffende de armoedebestrijding.¹ De ontworpen wijzigingen hebben betrekking op de regeling inzake de erkenning en de subsidiëring van verenigingen waar armen het woord voeren.

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen onder 3.2 wordt opgemerkt ten aanzien van artikel 7 van het ontwerp, kan de ontworpen regeling worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 8 en 10 van het decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding, waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

3.2. In artikel 7 van het ontwerp wordt beoogd een artikel 28/1 in het besluit van 15 mei 2009 in te voegen waarin een erkende vereniging wordt opgedragen “een geschreven referentiekader voor grensoverschrijdend gedrag ten aanzien van haar leden of de personen die een beroep doen op de vereniging” te ontwikkelen en daarbij een procedure voor preventie en detectie en gepaste reacties op grensoverschrijdend gedrag te hanteren. In die procedure dient een registratiesysteem te worden opgenomen “dat voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de wetgeving tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens”.

Op grond van de redactie van het ontworpen artikel 28/1 van het besluit van 15 mei 2009, en meer in het bijzonder de verwijzing naar de wetgeving tot bescherming van de

¹ Als gevolg van een materiële vergissing was bij de adviesaanvraag een vroegere versie van het ontwerp gevoegd. Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is de correcte tekst van het ontwerp meegedeeld, zoals die is aangenomen door de Vlaamse Regering tijdens haar vergadering van 16 december 2011. Het is deze laatste tekst waarover advies wordt gegeven.

persoonlijke levenssfeer, lijkt te moeten worden afgeleid dat het beoogde registratiesysteem mede betrekking kan hebben op persoonsgegevens. De gemachtigde verduidelijkte in dat verband:

“Het gaat in essentie om de aard van de feiten en geanonimiseerde gegevens met betrekking tot de betrokkenen. Het systeem is niet openbaar en wordt enkel geïnstalleerd in functie van algemene rapportering.

Het registratiesysteem is in eerste instantie bedoeld als bron voor beleidsinformatie, om een beeld te krijgen van de mate waarin grensoverschrijdend gedrag zich in de sector voordoet. Het verworven inzicht in de aard en omvang van de problematiek moet toelaten het toekomstig beleid hierop af te stemmen.

De bepaling rond het referentiekader voor grensoverschrijdend gedrag en het bijhorend registratiesysteem is ruim gedefinieerd om toe te laten dat dit op maat en in overleg met de sector ingevuld kan worden. Het is de bedoeling dat dit volstrekt anoniem verloopt, zodat de verwijzing naar de wetgeving op de persoonsgegevens hier wellicht overbodig was.”

Indien het effectief de bedoeling is dat met toepassing van het ontworpen artikel 28/1 van het besluit van 15 mei 2009 uitsluitend geanonimiseerde gegevens worden verzameld en verwerkt, kan dergelijke bepaling weliswaar worden ingepast in de onder 3.1 vermelde rechtsgrond, maar zou de tekst van het ontwerp er uitdrukkelijk moeten van doen blijken dat enkel geanonimiseerde gegevens² zullen worden verzameld en verwerkt. Tevens dient in het ontworpen artikel 28/1, tweede lid, van het besluit van 15 mei 2009 de verwijzing naar “de wetgeving tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens” te worden weggelaten, aangezien dergelijke verwijzing in dat geval misleidend en overbodig is.

Zoals het ontworpen artikel 28/1 van het besluit van 15 mei 2009 nu geredigeerd is, valt niet uit te sluiten dat erin ook wordt bedoeld op het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens. Daartoe zou evenwel een wijziging van het decreet van 21 maart 2003 noodzakelijk zijn. Het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel³ vereist immers dat in het decreet het principe en de doeleinden van het verwerken van de persoonsgegevens zouden worden ingeschreven, dat in het decreet wordt bepaald om welke gegevens het gaat, en

² Zijnde gegevens die niet beantwoorden aan de definitie van persoonsgegevens zoals omschreven in artikel 1, § 1, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens.

³ 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.

dat de Vlaamse Regering door de decreetgever zou worden gemachtigd om bepaalde aspecten van de verwerking ervan nader te regelen. Zolang het decreet niet in die zin is aangepast⁴, zou het ontworpen artikel 28/1 bij gebrek aan rechtsgrond niet kunnen worden behouden, in zoverre erin ook het verwerken van persoonsgegevens wordt beoogd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Rekening houdend met de door de gemachtigde verstrekte verduidelijking schrijven men in de inleidende zin van het ontworpen artikel 1, 18°, van het besluit van 15 mei 2009 “voor de programmatie van het aantal te erkennen verenigingen”.

Artikel 2

5. In het ontworpen artikel 23, § 1, derde lid, van het besluit van 15 mei 2009 (artikel 2, 5°, van het ontwerp) wordt de minister onder meer opgedragen “de in te zetten methodieken voor de uitwerking van een kwaliteitsbeleid overeenkomstig het eerste lid, 2°/1, e)” te bepalen.

De gemachtigde verduidelijkt met betrekking tot de beoogde methodieken:

“De essentie van deze bepaling is dat een vereniging waar armen het woord nemen regelmatig nagaat of de werking overeenstemt met de zes criteria van het decreet en waar er ruimte voor verbetering is. Het gaat onder meer om methodieken gericht op evaluatie van de eigen werking, het vormingsbeleid van de vereniging, het ondersteuningsbeleid ten aanzien van medewerkers en vrijwilligers. Gelet op de diversiteit aan verenigingen is het niet aangewezen één uniforme methodiek in te zetten. Ook hier is, om vlot in te kunnen spelen op goede praktijken uit het werkveld, geopteerd om de concrete bepaling van mogelijke methodieken te delegeren naar de minister.”

Een delegatie van verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een minister is aanvaardbaar voor zover de aldus gedelegeerde bevoegdheid betrekking heeft op

⁴ Het zou aanbeveling verdienen om over die aanpassing en over de uitvoeringsbepalingen dan met toepassing van artikel 29 van de wet van 8 december 1992 het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen.

bijkomstige of detailmatige maatregelen die nodig zijn voor de nadere uitvoering of de toepassing van een regeling die door de Vlaamse Regering is vastgesteld. Rekening houdend hiermee verdient het aanbeveling om in het ontwerp een nadere omschrijving op te nemen van de elementen waaruit het kwaliteitsbeleid moet bestaan en in functie waarvan de methodieken door de minister moeten worden bepaald. De zes criteria die worden vermeld in artikel 8, eerste lid, 4°, van het decreet van 21 maart 2003 en waaraan wordt gerefereerd in het ontworpen artikel 23, § 1, 2°/1, e), van het besluit van 15 mei 2009 (artikel 2, 3°, van het ontwerp), zijn immers algemeen en een nadere omschrijving ervan kan bezwaarlijk aan de minister worden overgelaten in de vorm van het bepalen van een aantal methodieken.

Artikel 3

6. Overeenkomstig het ontworpen artikel 24, 4°, b), van het besluit van 15 mei 2009 dient de erkenningsaanvraag een verslag over de werking te bevatten “dat zowel een inhoudelijk als een financieel deel bevat en dat is opgesteld overeenkomstig het model dat de administratie ter beschikking stelt”.

In zoverre deze bepaling zou inhouden dat de administratie ermee wordt belast de inhoud van het werkingsverslag vast te stellen, zou dergelijke subdelegatie van verordenende bevoegdheid niet aanvaardbaar zijn. Wel zou het aan de bevoegde minister kunnen worden overgelaten om de inhoud te regelen, waarna de administratie een model ter beschikking zou kunnen stellen dat zou neerkomen op een loutere uitwerking van de door de minister bepaalde inhoud.

Teneinde geen onduidelijkheid te laten bestaan omtrent de precieze bevoegdheid van de administratie verdient het in ieder geval aanbeveling om de redactie van het ontworpen artikel 24, 4°, b), van het besluit van 15 mei 2009 in de ene of de andere zin te expliciteren.

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 36, eerste lid, van het besluit van 15 mei 2009 (artikel 14 van het ontwerp).

Artikel 5

7. Conform de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁵ wordt, naar analogie van artikel 53bis, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek, de wijziging van artikel 27, eerste lid, van het besluit van 15 mei 2009, best te baat genomen om tevens te bepalen dat de vereniging kan bewijzen dat het voornemen haar pas later heeft bereikt dan de derde werkdag na de verzending.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de wijziging van artikel 37, § 2, van het besluit van 15 mei 2009, bij artikel 15, 1°, van het ontwerp.

Artikel 14

8. Het eerste lid van het ontworpen artikel 36 van het besluit van 15 mei 2009 moet worden aangevuld met de vermelding van het opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006. Men schrijve derhalve: “overeenkomstig het besluit van 13 januari 2006 betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin”.

Artikel 17

9. Naar het zeggen van de gemachtigde is het niet de bedoeling om aan het ontworpen besluit terugwerkende kracht te verlenen tot 1 januari 2012. Het zou integendeel de bedoeling zijn om de ontworpen regeling in werking te laten treden op de dag van de bekendmaking ervan, met uitzondering van de artikelen 8 tot 10 en 12 tot 15, die in werking zouden treden op 1 januari 2013.

⁵ Zie onder meer GwH 7 juni 2007, nr. 85/2007, B.4; GwH 26 september 2007, nr. 123/2007, B.5; GwH 19 december 2007, nr. 162/2007, B.4; GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.13.

Er dient op te worden gewezen dat, tenzij er een bijzondere reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten,⁶ er dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

⁶ Artikel 84, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de besluiten verbindend worden vanaf de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

M. VAN DAMME