



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.120/1
van 31 mei 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
het algemeen welzijnswerk’

Op 27 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 31 mei 2013 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het algemeen welzijnswerk’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 mei 2013.

*

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. Bij het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit wordt uitvoering gegeven aan het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende het algemeen welzijnswerk’. Dit decreet wordt door artikel 56 van het ontwerp in werking gesteld op 1 januari 2014.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat een aantal definities (artikel 1).

Hoofdstuk 2 heeft betrekking op de erkenning van de centra voor teleonthaal en de centra voor algemeen welzijnswerk. Afdeling 1 betreft de erkenningsvoorwaarden, meer bepaald de algemene erkenningsvoorwaarden (artikelen 2 en 3), de erkenningsvoorwaarden voor de centra voor teleonthaal (artikelen 4 en 5), de erkenningsvoorwaarden voor de centra voor algemeen welzijnswerk (artikelen 6 tot 15), alsook de erkenningsvoorwaarden betreffende het kwaliteitsbeleid van de centra (artikelen 16 tot 19), betreffende de samenwerking (artikel 20) en betreffende de uitwisseling van persoonsgegevens (artikel 21). Afdeling 2 regelt de erkenningsprocedure (artikelen 22 tot 27).

Hoofdstuk 3 betreft de programmatie (artikel 28).

Hoofdstuk 4 regelt de subsidiëring van de centra. Afdeling 1 bevat subsidievoorwaarden (artikelen 29 tot 34) en afdeling 2 regelt de uitkering van de subsidies (artikelen 35 tot 37).

Hoofdstuk 5 betreft de subsidiëring van projecten en van ondersteunende of dienstverlenende organisaties (artikelen 38 en 39).

Hoofdstuk 6 heeft betrekking op het toezicht. Afdeling 1 regelt het toezicht op de erkenningsvoorwaarden (artikelen 40 tot 44) en afdeling 2 het toezicht op de subsidievoorwaarden (artikelen 45 tot 48).

Hoofdstuk 7 bevat wijzigingsbepalingen (artikelen 49 en 50) en hoofdstuk 8 slotbepalingen (artikelen 51 tot 58).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2014, met uitzondering van één artikel, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2013 (artikel 57).

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in het decreet van 8 mei 2009, meer bepaald in de artikelen 5, tweede lid, 7, §§ 2, tweede lid, 3, tweede en derde lid, en 4, derde lid, 10, tweede lid, 4°, en derde lid, 11, 12, tweede lid, 15, tweede lid, 16, 17, §§ 1, 2, eerste en zesde lid, 3 en 4, 18, tweede lid, 19, 20, §§ 1, eerste lid, en 2, en 24.

3.2. Bij artikel 19 van het ontwerp wordt aan de centra voor teleonthaal en de centra voor algemeen welzijnswerk als aanvullende erkenningsvoorwaarde opgelegd dat zij een geschreven referentiekader voor grensoverschrijdend gedrag ten aanzien van de gebruikers ontwikkelen en dat zij een procedure hanteren voor de preventie en de detectie van en voor het gepast reageren op grensoverschrijdend gedrag, met inbegrip van een registratiesysteem dat voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de wetgeving betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Grensoverschrijdend gedrag van medewerkers van een centrum moet door het centrum gemeld worden aan het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin of het intern verzelfstandigd agentschap Zorginspectie (hierna: de administratie).

Uit de redactie van het ontworpen artikel 19, en meer in het bijzonder de verwijzing naar de wetgeving tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer, lijkt te moeten worden afgeleid dat het beoogde registratiesysteem mede betrekking kan hebben op persoonsgegevens. In dat geval vereist het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel¹ 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 dat de Vlaamse Regering door de decreetgever zou worden gemachtigd om bepaalde aspecten van de verwerking ervan nader te regelen.

Artikel 10 van het decreet van 8 mei 2009 bevat weliswaar een regeling inzake het verwerken en uitwisselen van persoonsgegevens door de centra, alsook een machtiging aan de Vlaamse Regering om nadere regels te bepalen betreffende de tijdstippen en de wijze voor het geven van de instemming met de gegevensuitwisseling door de gebruiker (die steeds vereist is behoudens overmacht of dringende noodzaak), betreffende de vorm waarin en de wijze waarop de persoonsgegevens worden verwerkt en uitgewisseld, en betreffende het aanwijzen van derden, betrokken bij de hulp- en dienstverlening, met wie persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld. In deze decretale bepaling wordt evenwel geen gewag gemaakt van een registratiesysteem inzake grensoverschrijdend gedrag, noch van een melding aan de administratie. Voor zover het beoogde registratiesysteem wel degelijk mede betrekking zou hebben op persoonsgegevens, zou er dan ook geen rechtsgrond voor artikel 19 van het ontwerp zijn.²⁻³

Enkel indien artikel 10 van het decreet van 8 mei 2009 in de zo-even aangegeven zin zou worden aangevuld,⁴ zou de ontworpen bepaling dan doorgang kunnen vinden.

¹ 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; GwH 14 maart 2013, nr. 39/2013, B.4.5 en B.8.1.

² Vgl. adv.RvS 50.778/1 van 12 januari 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2012 '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'.

³ Het is weliswaar denkbaar dat de ontworpen bepaling ingepast kan worden in de bestaande decretale machtigingen aan de Vlaamse Regering indien het erin vermelde registratiesysteem enkel betrekking zou hebben op geanonimiseerde gegevens. Het is evenwel niet duidelijk of een dergelijke regeling wordt beoogd.

⁴ Het zou aanbeveling verdienen om over die aanpassing en over de ontworpen uitvoeringsbepaling dan met toepassing van artikel 29 van de wet van 8 december 1992 'tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten

3.3. Artikel 20, § 1, van het decreet van 8 mei 2009 machtigt de Vlaamse Regering om het toezicht te organiseren op de centra die erkend zijn of die een erkenning hebben aangevraagd en bepaalt een aantal rechten waarover de toezichthoudende ambtenaren daarbij beschikken.

Deze bepaling vormt rechtsgrond voor artikel 40 van het ontwerp, dat het toezicht op de erkenningsvoorwaarden regelt⁵. Artikel 45 van het ontwerp heeft dan weer betrekking op het toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden. Artikel 20, § 1, van het voormelde decreet maakt weliswaar niet specifiek gewag van een toezicht inzake subsidies, maar uit artikel 20, § 2, van het decreet, dat betrekking heeft op de gevolgen van het niet naleven van zowel de erkenningsvoorwaarden als van de subsidievoorwaarden, kan worden afgeleid dat het de bedoeling moet zijn geweest van de decreetgever dat het toezicht bedoeld in artikel 20, § 1, zowel op de erkenningsvoorwaarden als op de subsidievoorwaarden betrekking kan hebben. Aldus beschouwd kan ook artikel 45 van het ontwerp rechtsgrond vinden in de laatstgenoemde decretale bepaling.

4. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar de artikelen 6 en 7, § 1, van het decreet van 17 oktober 2003 ‘betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen’.

De artikelen 16 en 17 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 6, § 2, van het decreet van 17 oktober 2003. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering onder meer gemachtigd om het minimum aantal aspecten van zorg met een bijzondere maatschappelijke waarde te bepalen die de voorzieningen in hun zelfevaluatie moeten opnemen.

Bij artikel 18, eerste lid, van het ontwerp wordt uitvoering gegeven aan artikel 6, § 1, van het decreet van 17 oktober 2003. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om onder meer voor de sector van het maatschappelijk welzijn vereisten op te leggen met betrekking tot het kwaliteitshandboek dat in elke voorziening moet worden opgesteld.⁶

Artikel 40 van het ontwerp vindt aanvullend rechtsgrond in artikel 7, § 1, van het decreet van 17 oktober 2003, in zoverre het betrekking heeft op de organisatie van het toezicht op de naleving van de voormelde artikelen 16, 17 en 18, eerste lid, van het ontwerp.

5.1. In de aanhef van het ontwerp wordt voorts nog melding gemaakt van het decreet van 19 maart 2004 ‘betreffende het lokaal sociaal beleid’, meer bepaald artikel 12 ervan, het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’, meer bepaald de artikelen 3, 4, 6 tot 16, 26, 27, 30 tot 34, 40 en 43 tot 46 ervan, en het decreet van 3 april 2009 ‘betreffende het georganiseerde vrijwilligerswerk in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, meer bepaald de artikelen 4, 5, derde lid, en 6, tweede lid, ervan.

opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’ opnieuw het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen.

⁵ Zie over die ontworpen bepaling evenwel opmerking 9.

⁶ Artikel 18, tweede lid, van het ontwerp, vindt dan weer rechtsgrond in artikel 17, § 2, van het decreet van 8 mei 2009, waarbij de Vlaamse Regering onder meer wordt gemachtigd om aanvullende erkenningsvoorwaarden voor de centra vast te leggen. Die aanvullende erkenningsvoorwaarden kunnen ook betrekking hebben op aspecten van het kwaliteitsbeleid waarvoor geen specifieke rechtsgrond kan worden gevonden in het decreet van 17 oktober 2003.

5.2. Artikel 12 van het decreet van 19 maart 2004 biedt volgens de gemachtigde rechtsgrond voor de artikelen 11, eerste lid, 1°, 20° en 21°, en 20, § 5, van het ontwerp.

Deze bepalingen hebben echter geen betrekking op de verplichting om een protocol te sluiten tussen erkende voorzieningen onderling of tussen erkende voorzieningen en het lokaal bestuur of op het model van een dergelijk protocol. De aangehaalde decretale bepaling vormt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

5.3. De in de aanhef vermelde bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 omvatten vooreerst verscheidene bepalingen die geen machtiging aan de Vlaamse Regering inhouden en enkel beginselen of verplichtingen vastleggen waaraan de integrale jeugdhulp moet voldoen. Aangezien voorts in het ontwerp op het eerste gezicht geen bepalingen voorkomen waarvoor de overige in de aanhef vermelde bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 een specifieke en noodzakelijke rechtsgrond vormen,⁷ komt het de Raad van State, afdeling Wetgeving, binnen de hem toegemeten tijd, voor dat het beroep doen op dit decreet als rechtsgrond voor het ontworpen besluit overbodig is. Het staat niettemin aan de stellers van het ontwerp om, het ontwerp vanuit dit oogpunt aan een nieuw onderzoek te onderwerpen en, indien zij menen dat er toch specifieke bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 dienstig zouden zijn als rechtsgrond, enkel die bepalingen nog te vermelden in de aanhef die daadwerkelijk daarvoor in aanmerking komen.

5.4. De artikelen 4, 5 en 6 van het decreet van 3 april 2009 vormen volgens de gemachtigde mede rechtsgrond voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit.

Artikel 4 van het decreet van 3 april 2009 zou meer bepaald rechtsgrond bieden voor de artikelen 4, § 1, tweede lid, 4°, 16, eerste lid, 6°, en 17, eerste lid, 8°, van het ontwerp. Het valt evenwel niet goed in te zien hoe deze decretale bepaling, waarbij de Vlaamse Regering gemachtigd wordt om nadere regels te bepalen inzake het rekruteren, het onthaal, de vorming en de ondersteuning van vrijwilligers, een bijkomende, noodzakelijke rechtsgrond vormt voor de aangehaalde ontworpen bepalingen, die immers reeds een voldoende rechtsgrond vinden in artikel 17, § 2, zesde lid, van het decreet van 8 mei 2009.

De gemachtigde stelt voorts dat artikel 3, eerste lid, 3°, van het ontwerp de uitvoering zou inhouden van artikel 6 van het decreet van 3 april 2009. Niet alleen is die decretale bepaling reeds uitgevoerd bij artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2010 'houdende de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de erkende organisaties voor autonoom vrijwilligerswerk en de organisaties met ingebouwd vrijwilligerswerk', dat ter zake een veel meer gedetailleerde regeling inhoudt, maar bovendien vindt de aangehaalde ontworpen bepaling reeds een voldoende rechtsgrond in artikel 17, § 2, zesde lid, van het decreet van 8 mei 2009.

Artikel 4, § 2, derde lid, van het ontwerp zou volgens de gemachtigde de uitvoering vormen van artikel 5, tweede lid, van het decreet van 3 april 2009. De ontworpen bepaling kan inderdaad gezien worden als een precisering van de inhoud van de afsprakennota bedoeld in de

⁷ Zo kan artikel 11, eerste lid, 12°, van het ontwerp, waarin gewag wordt gemaakt van een rechtstreeks toegankelijk jeugdhulpaanbod door elk centrum, een voldoende rechtsgrond vinden in artikel 17, § 2, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 7, § 3, tweede lid, van het decreet van 8 mei 2009. Het is in die omstandigheden niet nodig om nog een beroep te doen op een bijkomende rechtsgrond in het decreet van 7 mei 2004.

aangehaalde decretale bepaling, die dan ook, gelezen in samenhang met artikel 17, § 2, zesde lid, van het decreet van 8 mei 2009, rechtsgrond biedt voor de ontworpen bepaling.

5.5. In de aanhef van het ontwerp wordt ten slotte nog gewag gemaakt van het samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap ‘inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie’, meer bepaald de artikelen 3 en 5 ervan, het samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap ‘inzake slachtofferzorg’, meer bepaald de artikelen 8, 1°, 3°, 4°, en 5°, en 9, § 4, ervan, en het samenwerkingsakkoord van 8 oktober 1998 tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap ‘inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik’, meer bepaald artikel 7, eerste lid, ervan.

De aangehaalde bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 betreffen enkel de welzijnswerkteams in gevangenissen en de hulpverlener van de erkende dienst voor forensische welzijnszorg, zonder dat erin een delegatie voorkomt aan de Vlaamse Regering. De aangehaalde bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 hebben betrekking op verbintenissen die de Vlaamse Gemeenschap aangaat inzake slachtofferzorg, zonder dat daarbij evenwel enige regelgevende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering wordt gedelegeerd. Artikel 7, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 8 oktober 1998 bevat enkel een delegatie van individuele beslissingsbevoegdheid aan twee Vlaamse ministers, maar geen delegatie aan de Vlaamse Regering. Deze samenwerkingsakkoorden kunnen bijgevolg geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

6. Het ontworpen besluit werd tevens voor advies voorgelegd aan de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin en aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Indien naar aanleiding van deze adviezen nog wijzigingen worden aangebracht in het ontworpen besluit, dienen die gewijzigde bepalingen opnieuw voor advies aan de Raad van State te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Delegaties van regelgevende bevoegdheid aan de minister

7. Het ontworpen besluit bevat talrijke delegaties van regelgevende bevoegdheid aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen (hierna: de minister). Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige of detailmatige aard betreft. Een aantal van de ontworpen delegaties zijn vanuit dat oogpunt problematisch.

Bij artikel 4, § 1, derde lid, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om “de wijze van invullen van het preventief, hulpverlenend en probleemsigalerend optreden van die [c]entra verder [te] bepalen”. Die delegatie houdt in dat de minister bijkomende erkenningsvoorwaarden kan vastleggen met betrekking tot die thema’s, hetgeen niet als een regeling van bijkomstige of detailmatige aard kan worden beschouwd.

Artikel 7, § 1, vijfde lid, van het ontwerp bevat een machtiging aan de minister om “de wijze van invullen van het onthaalaanbod [van de centra] verder [te] bepalen”. Deze delegatie komt er op neer dat de minister zonder meer bijkomende regels kan vaststellen met betrekking tot het onthaal, waardoor de bevoegdheid ter zake van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 7, § 3, derde lid, van het decreet van 8 mei 2009, verder wordt gedelegeerd aan de minister, weliswaar nadat in het ontworpen besluit reeds een aantal aspecten worden geregeld. Een dergelijke delegatie betreft niettemin meer dan het regelen van aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard en kan in dat opzicht dan ook geen doorgang vinden.

Op grond van artikel 7, § 2, tweede lid, van het ontwerp kan de minister het in het eerste lid opgesomde aanbod van onthaal “verder specificeren of uitbreiden voor andere specifieke doelgroepen”. Waar het eerste onderdeel van deze delegatie wellicht nog kan worden ingepast in het vereiste dat het om regels van bijkomstige of detailmatige aard gaat, is dat niet het geval voor het tweede onderdeel, waarin aan de minister de bevoegdheid wordt verleend om nieuwe doelgroepen aan te wijzen.

De toelichting van de gemachtigde bij de drie hiervoor vermelde delegaties, namelijk dat ze “eerder aanvullend” zijn en dat er enkel gebruik van zou worden gemaakt “wanneer het nodig en actueel zou blijken”, doet geen afbreuk aan de zo-even gedane vaststellingen.

Bij artikel 10, tweede lid, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om voor de trajectbegeleiding nadere regels te bepalen en om te bepalen welke sectoren en actoren betrokken moeten worden. Om dezelfde reden als hiervoor vermeld bij de delegatie bedoeld in artikel 7, § 2, tweede lid, van het ontwerp, kan deze delegatie niet geacht worden beperkt te zijn tot regels van bijkomstige of detailmatige aard.

Op grond van artikel 18, eerste lid, van het ontwerp kan de minister de minimale inhoud bepalen van het kwaliteitshandboek. Ook die delegatie gaat verder dan regels van bijkomstige of detailmatige aard. De toelichting van de gemachtigde dat die minimale inhoud pas kan worden vastgesteld wanneer eerst de zorgaspecten bedoeld in de artikelen 16 en 17 van het ontwerp zijn geconcretiseerd, verantwoordt nog niet waarom de regeling van die minimale inhoud wordt opgedragen aan de minister.

Artikel 20, § 4, derde lid, van het ontwerp bevat een machtiging aan de minister om onder meer de rol en de positie van de centra te benoemen inzake samenwerkingsafspraken met relevante actoren binnen en buiten hun werkingsgebied. Die aspecten van samenwerking met relevante actoren zijn dermate fundamenteel dat de essentie van de verdere uitwerking van deze samenwerkingsafspraken niet kan worden overgelaten aan de minister. Ook deze delegatie is bijgevolg te ruim.

Bij artikel 36, § 2, derde lid, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om te bepalen welke registratiegegevens samen met het inhoudelijke verslag moeten worden bezorgd, de vorm waarin dit gebeurt en de wijze waarop die gegevens worden gecodeerd. Deze delegatie betreft geen “formele en detailmatige aangelegenheid”, zoals de gemachtigde voorhoudt, aangezien de minister onder meer de bevoegdheid krijgt om te bepalen welke registratiegegevens moeten worden meegedeeld en hoe ze moeten worden gecodeerd.

De voormelde delegaties aan de minister moeten bijgevolg vervangen worden door bepalingen in het ontworpen besluit zelf of minstens worden begrensd door het opnemen in het ontworpen besluit van de grote lijnen van de beoogde regeling of van de criteria waarmee de minister rekening moet houden bij de uitvoering. Hetgeen voor het overige nog aan de minister zou worden gedelegeerd, moet in elk geval beperkt zijn tot het vaststellen van regels van bijkomstige of detailmatige aard en kunnen bijvoorbeeld geen betrekking hebben op nieuwe erkenningsvoorwaarden die aan de centra worden opgelegd.

B. Delegaties van regelgevende bevoegdheid aan ambtenaren

8. Bij de artikelen 38 en 39 van het ontwerp wordt de secretaris-generaal⁸ gemachtigd om de voorwaarden te bepalen voor het verlenen van subsidies voor projecten, alsook de voorwaarden voor het verlenen van een subsidie aan een of meer organisaties die ondersteunende of dienstverlenende taken verrichten voor de centra. Op die wijze worden de in dat verband aan de Vlaamse Regering gedelegeerde bevoegdheden, vervat in artikel 19 van het decreet van 8 mei 2009, volledig verder gedelegeerd aan een ambtenaar.

Op grond van artikel 47, eerste lid, van het ontwerp wordt de secretaris-generaal gemachtigd om de wijze te bepalen waarop een subsidie-enveloppe moet worden aangevraagd. Hierover wordt niets geregeld in het ontworpen besluit zelf.

Delegaties van verordenende bevoegdheid aan een ambtenaar zijn slechts aanvaardbaar voor zover ze de louter technische uitvoering betreffen van elementen die bij het ontwerp en eventueel bij een ander besluit van de Vlaamse Regering of een ministerieel besluit zijn bepaald, hetgeen hier niet het geval is.

De subsidievoorwaarden bedoeld in de artikelen 38 en 39 van het ontwerp moeten dan ook in het ontwerp zelf worden bepaald. De wijze waarop een subsidie moet worden aangevraagd, kan op grond van artikel 47, eerste lid, enkel aan de secretaris-generaal worden gedelegeerd indien daarbij geen nieuwe voorwaarden worden ingevoerd en de regeling beperkt blijft tot de technische uitvoeringsmaatregelen voor de indiening van de aanvraag.

⁸ Dit is het personeelslid dat belast is met de leiding van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (zie artikel 1, 6° van het ontwerp).

C. Overname van hogere rechtsnormen

9. In sommige bepalingen van het ontwerp worden bepalingen van het decreet van 8 mei 2009 of van het decreet van 17 oktober 2003 in herinnering gebracht door ze over te nemen of te parafraseren, zij het soms met toevoeging van elementen die in die wettelijke bepalingen niet zijn opgenomen. Zo vormen de artikelen 6, eerste zin, 7, § 1, eerste lid, eerste zin, en 8, § 1, eerste zin, van het ontwerp een herhaling van hetgeen reeds wordt bepaald in artikel 7, § 1, van het decreet van 8 mei 2009. Artikel 40, derde en vierde lid, en 45, derde en vierde lid, hernemen bepalingen die reeds voorkomen in artikel 20, § 1, tweede lid, van het decreet van 8 mei 2009 en in artikel 7, § 1, tweede lid, van het decreet van 17 oktober 2003.

Het overnemen of parafraseren in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient in beginsel te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever dat voorschrift kan wijzigen. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van het betreffende voorschrift.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betreffende decretale bepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden (“overeenkomstig artikel ...”). Bovendien moet de overname dan correct en letterlijk gebeuren om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan. De redactie van de desbetreffende bepalingen van het ontwerp dient dan dienovereenkomstig te worden aangepast.

D. Gebruik der talen en het gelijkheidsbeginsel

10.1. Naar luid van artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van het ontwerp moeten de centra voor teleonthaal “telefonische of online hulp- en dienstverlening organiseren voor de Nederlandskundige bevolking in het Nederlandse taalgebied en [in] het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”.

Een dergelijke beperking van de doelgroep van de centra voor teleonthaal is strijdig met artikel 8 van het decreet van 8 mei 2009, naar luid waarvan het algemeen welzijnswerk “voor iedereen, zonder enige discriminatie, toegankelijk [is]”, aangezien de Nederlandsonkundige bevolking door de ontworpen bepaling wordt uitgesloten van telefonische en online hulp- en dienstverlening. Voor een dergelijke bepaling kan ook geen rechtsgrond worden gevonden in enige bepaling van het decreet, ook niet in artikel 5, tweede lid, waarbij de taken van de centra voor teleonthaal door de Vlaamse Regering kunnen worden geconcretiseerd of aangevuld. Het woord “Nederlandskundige” moet dan ook uit de ontworpen bepaling worden weggelaten.

Ook indien deze beperking van de doelgroep van de centra voor teleonthaal in het decreet van 8 mei 2009 zelf zou worden opgenomen, rijst nog de vraag of een redelijke

verantwoording voorligt voor de uitsluiting van de dienstverlening in eender welke andere taal dan het Nederlands. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“[D]e centra voor algemeen welzijnswerk moeten voor iedereen openstaan.

Een centrum voor tele-onthaal echter:

- werkt enkel telefonisch (of via chat)
- werkt met talloze vrijwilligers

Dit zorgt ervoor dat tele-onthaal zich enkel naar Nederlandstaligen moet richten. In een CAW kan men eventueel de taal van de hulpvrager spreken, werken met tolken of desnoods met gebaren. Dit is echter via telefoon niet mogelijk. Het zou in die zin ook niet verstandig zijn tele-onthaal te profileren als een telefoonlijn waar ook anderstaligen zich toe kunnen richten. Dit is praktisch niet realiseerbaar en zou valse verwachtingen scheppen.”

Deze verantwoording, die enkel uitgaat van de beperking van het medium (telefonisch of online) waarlangs de dienstverlening wordt aangeboden, is volgens de Raad van State niet pertinent in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie. De Vlaamse overheid kan niet door middel van erkenningsvoorwaarden een dienstverlening subsidiëren die volgens die erkenningsvoorwaarden enkel ten goede kan komen aan het gedeelte van de bevolking dat het Nederlands machtig is, zonder dat een redelijke verantwoording voorligt die een dergelijke ongelijke behandeling op grond van de kennis van de Nederlandse taal kan verantwoorden. De Raad van State ziet op basis van de gegevens waarover hij beschikt, evenmin een andere verantwoording voor de ontworpen regeling, ook niet indien die decretaal verankerd zou worden.

10.2. Artikel 13, eerste lid, 14°, van het ontwerp bepaalt dat de centra voor algemeen welzijnswerk de Nederlandse taal hanteren en ook aandacht hebben voor anderstaligen.

Overeenkomstig artikel 18, vierde en vijfde lid, van het ontwerp moeten de voorzieningen (lees: de centra) met het oog op goede zorg- en hulpverlening zorgen voor verstaanbare communicatie tussen haar medewerkers en de gebruikers aan wie zij zorg en hulp verlenen. De voorziening voert daartoe een taalbeleid waarin verduidelijkt wordt welke ondersteuning geboden wordt zodat anderstalige medewerkers een actieve kennis van het Nederlands kunnen verwerven. De voorziening moet haar taalbeleid schriftelijk kunnen aantonen en het bekend maken aan haar belanghebbenden.

Het is op het eerste gezicht niet erg duidelijk hoe deze twee bepalingen zich tot elkaar verhouden. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Hier wordt er op gewezen dat, vermits het Vlaamse voorzieningen zijn, zij in de mate van het mogelijke het Nederlands hanteren. Vermits het algemeen welzijnswerk toegankelijk moet zijn voor iedereen en voor iedereen zorg op maat moet bieden is het eveneens vanzelfsprekend dat Nederlandsonkundigen in hun eigen taal, een andere taal of door gebruik te maken van tolken worden geholpen.”

Gelet op hetgeen *sub* 10.1 is uiteengezet met betrekking tot artikel 8 van het decreet van 8 mei 2009, naar luid waarvan het algemeen welzijnswerk “voor iedereen, zonder enige discriminatie, toegankelijk [is]”, kan artikel 18, vierde en vijfde lid, van het ontwerp alleszins niet

zo worden geïnterpreteerd dat het gevolg ervan zou zijn dat de zorg- en dienstverlening uitsluitend ten behoeve van een Nederlandskundige bevolkingsgroep wordt aangeboden. Specifiek wat de centra voor algemeen welzijnswerk betreft moet in dat verband daarenboven worden gewezen op het decretale vereiste van een “bereikbare en algemene opvang en een toegankelijke informatie- en adviesverlening”.⁹ In het licht van de verklaring van de gemachtigde en gelet op hetgeen met betrekking tot de “aandacht voor anderstaligen” wordt bepaald in artikel 13, eerste lid, 14°, van het ontwerp, kan worden geconcludeerd dat het wel degelijk de bedoeling is van de steller van het ontwerp om ook Nederlandsonkundigen in de mate van het mogelijke te helpen in hun taal of in een voor hen begrijpelijke taal. Het verdient aanbeveling om deze bedoeling beter tot uiting te laten komen in artikel 18, vijfde lid, van het ontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

11. Aangezien de samenwerkingsakkoorden vermeld in het eerste tot het derde lid van de aanhef geen rechtsgrond vormen voor het ontworpen besluit (zie opmerking 5.5), moeten deze leden worden weggelaten uit de aanhef. Eventueel kunnen ze worden gehandhaafd indien de steller van het ontwerp het wenselijk acht ze te vermelden als een onderdeel van het juridische kader van het ontworpen besluit, maar dan moeten ze worden ingeleid met het woord “Overwegende” in plaats van met de woorden “Gelet op” en dienen ze na de vermelding van de vormvereisten te worden opgenomen.¹⁰

12. Het huidige vijfde lid van de aanhef moet eveneens worden weggelaten, aangezien het erin genoemde decreet geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit (zie opmerking 5.2).

13. Het huidige zesde lid van de aanhef moet worden weggelaten, tenzij de steller van het ontwerp alsnog enkel die bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 zou vermelden die effectief rechtsgrond kunnen bieden voor het ontworpen besluit, zoals *sub* 5.3 werd uiteengezet.

14. In het huidige zevende lid van de aanhef moet enkel melding worden gemaakt van artikel 4, § 2, derde lid, van het decreet van 3 april 2009, zoals *sub* 5.4 is uiteengezet.

Artikel 1

15. Aangezien de term “centrum” reeds wordt gedefinieerd bij artikel 2, 2°, van het decreet van 8 mei 2009, kan de gelijkkluidende definitie in artikel 1, 3°, van het ontwerp beter worden weggelaten of vervangen door een verwijzing naar de aangehaalde decretale bepaling. Bovendien kan de term in het hele ontwerp beter met een kleine letter worden geschreven dan met een hoofdletter.

⁹ Zie artikel 7, § 3, eerste lid, 1°, van het decreet van 8 mei 2009.

¹⁰ Omzendbrief VR 2009/4 van 17 juli 2009 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nrs. 85 en 86.

Artikel 11

16. In de artikelen 2 tot 9 van het bij het Vlaams Parlement aanhangige ontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’¹¹ waarover de Raad van State op 8 januari 2013 advies 52.442/3 heeft gegeven, worden de Meldpunten “Geweld, Misbruik en Kindermishandeling” geregeld.

Het komt de Raad van State voor dat het beter is om de totstandkoming van dit decreet af te wachten en naar die decretale regeling te verwijzen in artikel 11, eerste lid, 10°, van het ontwerp, veeleer dan de verplichtingen die reeds in de voornoemde ontworpen decretale bepalingen voorkomen, in deze ontworpen bepaling te herhalen.

Artikel 18

17. In artikel 18 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een “voorziening”, waarmee allicht een voorziening wordt bedoeld als gedefinieerd bij artikel 2, 1°, van het decreet van 17 oktober 2003. Ook indien artikel 6, § 1, van dit decreet mede rechtsgrond biedt voor artikel 18, eerste lid, van het ontwerp (zie opmerking 4), kan in het ontworpen besluit, dat hoofdzakelijk ter uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 wordt genomen, beter “centrum” worden vermeld (zoals gedefinieerd bij artikel 1, 3°, van het ontwerp (zie daarover opmerking 15) en bij artikel 2, 2°, van het decreet van 8 mei 2009), zodat geen terminologische verwarring kan ontstaan.

Artikel 24

18. Artikel 24, § 3, eerste lid, 2°, tweede zin, lijkt geen onderdeel te vormen van de erkenningsprocedure, maar komt veeleer over als een erkenningsvoorwaarde ten aanzien van de betrokken centra. In dat geval moet de ontworpen bepaling worden overgeheveld naar afdeling 1 van hoofdstuk 2.

Artikel 31

19. In artikel 31 moet telkens worden verwezen naar artikel 23, 3°, en niet naar artikel 24, 3°.

Artikel 46

20. Overeenkomstig artikel 46, § 1, van het ontwerp kan de subsidiëring van een centrum geheel of gedeeltelijk worden stopgezet of kan de al verleende subsidie-enveloppe geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd als een centrum niet langer voldoet aan een of meer

¹¹ *Parl.St.* Vl.Parl., 2012-13, nr. 1966/1.

erkennings- of subsidievoorwaarden, als bij een centrum subsidiefraude wordt vastgesteld of als een centrum niet meewerkt aan de uitoefening van het toezicht.

Erop gewezen dat artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’, in de aldaar bepaalde gevallen de terugvordering van de subsidies verplicht stelt, en gevraagd of het de bedoeling is van deze wet af te wijken, verklaart de gemachtigde:

“Artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof bepaalt: ‘De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden. Ze kan de voorwaarden bepalen voor het elektronisch aanvragen en het elektronisch indienen van verantwoordingsstukken en stelt ook de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies vast.’

De Vlaamse Regering kan dus regels bepalen voor de terugvordering van subsidies. Ze kan dus voorzien in een facultatieve terugvordering.”

Artikel 13 van de voormelde wet van 16 mei 2003, die op de Vlaamse Gemeenschap van toepassing is op grond van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten’ en die wat betreft de Vlaamse Gemeenschap in werking is getreden op 1 januari 2012, luidt als volgt:

“Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden de begunstigde:

- 1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;
- 2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend;
- 3° die de in artikel 12 bedoelde controle verhindert.

Blijft de begunstigde van de subsidie in gebreke de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord.”

In zoverre bij de ontworpen bepaling wordt voorzien in een facultatieve (en niet in een verplichte) terugvordering en voor zover de erin opgesomde gevallen beperkter zijn dan de gevallen die in de voormelde wetsbepaling worden weergegeven¹², is de ontworpen regeling minder streng dan deze vervat in artikel 13 van de wet van 16 mei 2003, dat in beginsel bindend is voor de gemeenschappen en de gewesten. Anders dan de gemachtigde lijkt voor te houden, kan artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ook niet worden gelezen als een machtiging aan de Vlaamse Regering om regels te bepalen die afwijken van de voormelde wetsbepaling.

De ontworpen bepaling dient dan ook omgewerkt te worden tot een regeling die beperkt is tot de procedure voor de stopzetting en terugvordering van subsidies. Indien het wenselijk wordt geacht om de gevallen waarin wordt teruggevorderd in herinnering te brengen

¹² Het is alleszins niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met “subsidiefraude”. Dit begrip zou enger geïnterpreteerd kunnen worden dan hetgeen in artikel 13, eerste lid, 2°, van de voormelde wet van 16 mei 2003 wordt bedoeld. Het verdient dan ook aanbeveling om op de bewoordingen van die wetsbepaling aan te sluiten.

voor de lezer van het ontworpen besluit, dan moet een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 worden opgenomen, veeleer dan een onduidelijke parafrasering van deze gevallen.

Artikel 53

21. In artikel 53 van het ontwerp moet in de eerste zinsnede worden verwezen naar artikel 24, § 1 in plaats van naar artikel 25, § 1.

22. Artikel 53 heeft tot gevolg dat de centra “die op datum van de inwerkingtreding van dit besluit” (lees: op 1 januari 2013)¹³ erkend zijn en gesubsidieerd worden of het resultaat zijn van een fusie van erkende en gesubsidieerde centra, een aanvraag voor erkenning kunnen indienen tussen 1 januari en 31 augustus 2013, terwijl andere (in beginsel nieuwe) centra overeenkomstig artikel 24, § 1, van het ontwerp een dergelijke aanvraag zouden¹⁴ moeten indienen tussen 1 januari en 1 juli 2013 (zie hierover ook opmerking 24).

Voor deze verschillende behandeling moet een afdoende verantwoording bestaan. Het valt immers niet goed in te zien waarom aan reeds erkende centra of fusies van dergelijke centra meer tijd wordt gegund om een aanvraag in te dienen dan aan nieuwe centra, waarvan mag worden aangenomen dat ze nog minder vertrouwd zijn met de huidige en de toekomstige regelgeving. Indien een dergelijke verantwoording niet kan worden gevonden, kan de overgangsbepaling beter worden toegepast op alle centra.

Artikel 56

23. Gelet op hetgeen *sub* 24 wordt opgemerkt aangaande de inwerkingtreding vóór 1 januari 2014 van sommige, nog door de steller van het ontwerp te identificeren bepalingen van het ontwerp met betrekking tot de erkenningsprocedure, dienen de ermee overeenstemmende rechtsgrond biedende bepalingen¹⁵ van het decreet van 8 mei 2009 eveneens vroeger in werking te worden gesteld. Het staat immers niet voldoende vast dat het decreet van 19 december 1997 ‘betreffende het algemeen welzijnswerk’¹⁶ voor de periode die voorafgaat aan 1 januari 2014 een deugdelijke rechtsgrond kan bieden voor de betrokken ontworpen bepalingen, gelet op de verschillende inhoudelijke invulling van het oude en het nieuwe decreet.

¹³ Het te nemen besluit treedt overeenkomstig artikel 57 weliswaar pas in werking op 1 januari 2014, maar uit de combinatie van de artikelen 53 en 57 kan worden opgemaakt dat met de woorden “datum van de inwerkingtreding van dit besluit” eigenlijk bedoeld wordt: “datum van de inwerkingtreding van dit artikel”, zijnde (overeenkomstig artikel 57, tweede lid) 1 januari 2013. Het is beter om die datum rechtstreeks in artikel 53 te vermelden.

¹⁴ Dat nieuwe centra een dergelijke aanvraag reeds in 2013 kunnen indienen, wordt thans niet eens uitdrukkelijk bepaald, zoals *sub* 24 wordt opgemerkt. De Raad van State gaat er evenwel van uit dat het niet in de bedoeling ligt van de steller van het ontwerp om nieuwe aanvragen in 2013 zelfs zonder meer uit te sluiten.

¹⁵ Daartoe hoort in elk geval artikel 17, § 3, derde lid, van het voornoemde decreet.

¹⁶ Dit decreet wordt opgeheven bij artikel 22 van het decreet van 8 mei 2009, dat overeenkomstig artikel 56 van het ontwerp in werking treedt op 1 januari 2014.

Artikel 57

24. Overeenkomstig artikel 57 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in beginsel in werking op 1 januari 2014, met uitzondering van artikel 53, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2013. De vraag rijst evenwel of niet ook een aantal andere bepalingen van het ontwerp, die betrekking hebben op de erkenningsprocedure, reeds vóór 1 januari 2014 in werking moeten treden. Zo lijkt uit artikel 24, § 1, van het ontwerp te moeten worden afgeleid dat het de bedoeling is dat aanvragen voor erkenning die leiden tot een erkenning die vanaf 1 januari 2014 wordt verleend, reeds vanaf 1 januari 2013 kunnen worden ingediend. Het staat aan de steller van het ontwerp om na te gaan welke bepalingen met betrekking tot de erkenningsprocedure aldus vóór 1 januari 2014 in werking moeten treden.¹⁷ Desgevallend kan daarbij worden voorzien in een overgangsregeling.

Eventueel kan voor deze bepalingen met betrekking tot de erkenningsprocedure voorzien worden in een terugwerkende kracht tot 1 januari 2013, maar dan moet erover worden gewaakt dat die terugwerkende kracht zich niet uitstrekt tot bepalingen die nadelige gevolgen kunnen inhouden voor de centra die een aanvraag indienen, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de uiterste datum voor de indiening van een aanvraag of met betrekking tot de onontvankelijkheid van een aanvraag.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME

¹⁷ Indien deze suggestie wordt gevolgd, kan de laatste zin van artikel 53 van het ontwerp worden weggelaten, aangezien voor de erin opgesomde bepalingen een inwerkingtreding kan worden bepaald die voorafgaat aan 1 januari 2014. Die bepalingen zouden dan ook meteen van toepassing zijn op erkenningsaanvragen van alle centra en niet alleen van reeds erkende centra of fusies van dergelijke centra.