



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.495/1
van 20 december 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin 'houdende de programmatie van de
centra voor algemeen welzijnswerk'

Op 21 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende de programmatie van de centra voor algemeen welzijnswerk’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 december 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2016.

*

1. Overeenkomstig 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de programmatie van de centra voor algemeen welzijnswerk, als bedoeld in het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende het algemeen welzijnswerk’ (hierna: het decreet van 8 mei 2009) en het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 ‘betreffende het algemeen welzijnswerk’ (hierna: het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013) te regelen.¹

Volgens de toelichting van de gemachtigde is het niet de bedoeling om het aantal te erkennen centra voor algemeen welzijnswerk, hun geografische verdeling of hun personeelsbezetting te programmeren, aangezien dit reeds het voorwerp uitmaakt van artikel 17, § 2, van het decreet van 8 mei 2009, maar om een programmatie als bedoeld in artikel 2, 9°, van het decreet te bepalen. In de laatstgenoemde decretale bepaling wordt de programmatie omschreven als “het instrument om een evenwichtig gespreid aanbod van hulp- en dienstverlening te bepalen op basis van objectieve gegevens, onder meer over de bevolking en maatschappelijke probleemdomeinen”.

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen wordt opgemerkt onder randnummer 3.2 kan de ontworpen regeling worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 28 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013.

Luidens die bepaling stelt de minister, met behoud van de toepassing van artikel 17, § 2, van het decreet van 8 mei 2009, een programmatie op van de centra voor teleonthaal en van de centra voor algemeen welzijnswerk voor het Nederlandse taalgebied, alsook voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Voor de centra voor algemeen welzijnswerk wordt onder meer rekening gehouden met regiokenmerken, met factoren inzake de maatschappelijke kwetsbaarheid of het psychisch onwelzijn van de burgers, met factoren die de lokale verankering waarborgen en met de voorwaarden voor het hulp- en dienstverleningsaanbod. Voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kan rekening worden gehouden met bijzondere criteria.

Artikel 28 van het besluit van de Vlaamse Regering vindt zelf rechtsgrond in artikel 17, § 2, eerste lid, en – wat de centra in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft – artikel 17, § 4, van het decreet van 8 mei 2009.

3.2. Het is niet op het eerste gezicht duidelijk of ook de artikelen 7 en 12 van het ontwerp rechtsgrond vinden in de onder randnummer 3.1 vermelde bepalingen. De artikelen 7 en 12 van het ontwerp lijken immers geen betrekking te hebben op een onderdeel van de

¹ Het ontwerp regelt enkel de programmatie voor de centra voor algemeen welzijnswerk en niet de programmatie voor de centra voor teleonthaal, die volgens de gemachtigde later zal geregeld worden.

programmatie, maar leggen een voorwaarde of een verplichting op aan de centra voor algemeen welzijnswerk. Zo verplicht artikel 7 van het ontwerp de centra ertoe om over een provinciaal afsprakenkader, zoals vermeld in artikel 12 van het ontwerp, te beschikken om voor uitbreiding in aanmerking te komen. In artikel 12 van het ontwerp wordt bepaald dat de thematische programmatie de basis vormt voor een provinciaal afsprakenkader dat minimaal een aantal gegevens moet bevatten en dat een onderdeel vormt van het beleidsplan van de centra.

De gemachtigde verstrekke met betrekking tot de artikelen 7 en 12 van het ontwerp onder meer de volgende toelichting:

“Het vastleggen van een strikte verhouding of norm, zoals binnen de algemene programmatie, is omwille van de achterliggende diversiteit aan verklaringsfactoren voor de thematische programmatie niet aangewezen. In de plaats is gekozen om te werken met een provinciaal afsprakenkader, waarbinnen de CAW's hun aanbod kunnen duiden op basis van de cijfers zoals die blijken uit de thematische programmatie (ontwerpMB, art 12). De CAW's dienen hiertoe binnen hun beleidsplan gezamenlijk het ontwikkelde hulpaanbod in verhouding tot de specifieke welzijnsnoden te verantwoorden. Er wordt hen hierbij gevraagd om inzicht te geven in de verhouding welzijnsvraag en welzijnsaanbod, de afspraken die men heeft gemaakt om een evenwichtig gespreid hulp- en dienstverleningsaanbod te realiseren, de blinde vlekken die er zijn en eventuele prioriteiten die men naar de toekomst wil leggen.

(...)

Het provinciaal afsprakenkader dat in artikel 7 en 12 van het ontwerpMB naar voren wordt geschoven bouwt voort op bovenstaande bepalingen. De thematische programmatie vormt het instrument om het hulp- en dienstverleningsaanbod van de CAW's af te stemmen en te verantwoorden op basis van de welzijnsnoden en behoeften. Dit dient te gebeuren op een provinciaal niveau, waartoe de CAW's actief binnen dezelfde provincie onderling afspraken maken en gezamenlijke strategieën ontwikkelen om optimaal te kunnen inspelen op de ervaren welzijnsnoden. Het provinciaal afsprakenkader dat in artikel 12 naar voren wordt geschoven vormt hiervan een weerslag en wordt gekaderd binnen het beleidsplan van het CAW op basis van artikel 24, §3 van het BVR 21 juni 2013. De goedkeuring van het beleidsplan en het vragen van een bijsturing van het beleidsplan is eveneens op basis van die bepaling een bevoegdheid van de minister. Aangezien het beschikken over een goedgekeurd beleidsplan een erkenningsvoorwaarde voor het CAW is, bepaalt artikel 7 van het ontwerpMB dat eventuele uitbreidingen bij de CAW's afhankelijk zijn van het beschikken over een dergelijk provinciaal afsprakenkader.”

In verband met deze toelichting moet worden opgemerkt dat het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 weliswaar bepalingen bevat inzake de gezamenlijke strategieën die de centra van een provincie moeten hanteren om het hulp- en dienstverleningsaanbod binnen de provincie op elkaar af te stemmen en die in het beleidsplan moeten worden beschreven,² maar dat die bepalingen niet voorzien in een delegatie aan de minister om ter zake nadere regels vast te stellen. Een minister beschikt daarenboven enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

² Zie de artikelen 20, § 2, en 24, § 3, eerste lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013.

Opdat bijgevolg de artikelen 7 en 12 van het ontwerp zouden beschouwd kunnen worden als een uitvoering van de delegatie aan de minister vervat in artikel 28 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013, zou de tekst van het ontwerp er op een meer expliciete wijze moeten van doen blijken dat het provinciaal afsprakenkader het sluitstuk is van de thematische programmatie. Bij gebreke van dergelijke explicitering is immers niet duidelijk op welke wijze de artikelen 7 en 12 van het ontwerp kunnen worden ingepast in de delegatiebepaling van artikel 28 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 en hoe de betrokken bepalingen in het ontwerp kunnen worden behouden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen onder de randnummers 3.1 en 3.2 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, redigere men de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp als volgt:

“Gelet op het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk, artikel 17, § 2, eerste lid, gewijzigd bij het decreet van 25 mei 2012, en artikel 17, § 4;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 betreffende het algemeen welzijnswerk, artikel 28;”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME