Vlaams Parlement

stuk **1716** (2011-2012) – Nr. 1
ingediend op 23 juli 2012 (2011-2012)

# Ontwerp van decreet

# houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen

verzendcode: WEL

INHOUD

Memorie van toelichting ..... 3
Voorontwerp van decreet d.d. 16 december 2011 ..... 13
Advies van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid ..... 21
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen ..... 25
Voorontwerp van decreet d.d. 20 april 2012 ..... 29
Advies van de Raad van State ..... 37
Ontwerp van decreet ..... 51
Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringsimpactanalyse (RIA) ..... 57

# MEMORIE VAN TOELICHTING

## I. ALGEMENE INLEIDING

Steeds meer mensen bereiken een zeer hoge leeftijd, gelukkig in vele gevallen in goede gezondheid. Zo hebben de meeste mensen op 60-jarige leeftijd nog meer dan een kwart van hun leven voor de boeg. Dit gegeven alleen al noopt tot een stimulerend ouderenbeleid.

Door de langere levensverwachting vergroot uiteraard het aandeel van de ouderen in de bevolkingscurve aanzienlijk. De vergrijzing brengt dan ook een aantal maatschappelijke uitdagingen met zich mee. Tussen 2010 en 2020 zal het aantal 65-plussers in Vlaanderen toenemen van 1,13 miljoen tot 1,35 miljoen. Vooral de oudste groep zal naar verwachting sterk stijgen. In 2020 zullen er meer dan 80.000 80-plussers bijkomen. Het aantal 100-jarigen zal stijgen tot meer dan 2000.

Cruciaal aandachtspunt hierbij is de maatschappelijke draagkracht. In dat verband kan het zeker niet de bedoeling zijn om deze groeiende groep op non-actief te plaatsen en in een kwetsbare afhankelijke positie te brengen. Vele 60-plussers nemen gelukkig actief deel aan het maatschappelijk leven door onder meer de zorg voor hun ouders of oudere familieleden, de opvang van de kleinkinderen, de actieve deelname aan het verenigingsleven of de inzet in het vrijwilligerswerk. Een levensloopbaan eindigt niet op een pensioengerechtigde leeftijd.

Het is dan ook belangrijk de toenemende aandacht voor de emancipatie van de ouderen structureel te verankeren. Daar komt bij dat een effectief beleid enkel ontwikkeld kan worden in samenspraak met de betrokkenen en meteen alle beleidsterreinen en leefdomeinen vat.

Hiervoor is in 2004 een belangrijke stap gezet met het decreet houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen dat volgende missie duidelijk vooropstelt: “Het Vlaams ouderenbeleid wil bijdragen tot de participatie, ontplooiing en ontwikkeling van alle ouderen, zowel in individueel als collectief verband. Het besteedt bijzondere aandacht aan maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid in al zijn diversiteit. Het is gebaseerd op vertrouwen in de competenties van ouderen en op geloof in de kracht van de ouder wordende mens in zijn sociale context. De gelijkwaardigheid van alle leeftijdscategorieën staat voorop in de opbouw en de organisatie van de democratische samenleving.”.

Participatie aan de maatschappij betekent bijgevolg niet alleen dat ouderen een beroep kunnen doen op de samenleving, maar ook dat zij er zeer actief toe bijdragen en mee kunnen beslissen. Ontplooiing en ontwikkeling impliceren dat men actief op zoek gaat om de competenties van ouderen in te schakelen om zo hun behoeften en talenten alle kansen te geven. Het Vlaamse ouderenbeleid wil daarop inzetten.

## II. AANLEIDING VOOR HET NIEUWE ONTWERP VAN DECREET

Het decreet van 30 april 2004 houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen kent drie grote luiken: bepalingen m.b.t. de coördinatie en de organisatie van het ouderenbeleid, het positioneren van de Vlaamse ouderenraad als structurele beleidspartner en het stimuleren van een inclusief lokaal ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen.

De aanleiding voor het nieuwe decreet situeert zich prioritair m.b.t. dat derde luik. Dat voor een globaal nieuw decreet is geopteerd, heeft te maken met deze koerswijziging maar tevens met de opportuniteit om ook andere bepalingen, veelal technisch, aan te passen.

We gaan in wat volgt eerst in op de aanleiding tot wijziging vanuit de lokale ouderenparticipatie. De andere wijzigingen die zijn doorgevoerd lichten we omstandig toe in de artikelsgewijze bespreking.

Het initiële decreet van 30 april 2004 mobiliseert de lokale besturen in de artikelen 9 en 10 als volgt:

"Art. 9. §1. Binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten verleent de Vlaamse Regering aan lokale besturen jaarlijks subsidies voor het maken en uitvoeren van een lokaal ouderenbeleidsplan met een resultaatsverbintenis, en voor het nemen van initiatieven om de inspraak van ouderen in het beleid te realiseren. Hiertoe wordt aan de lokale besturen jaarlijks een subsidie ter beschikking gesteld voor het ondersteunen van de werking van de lokale adviesraden en het nemen van nieuwe initiatieven.

§2. De subsidie wordt gebaseerd op het aantal ouderen dat op 1 januari van het voorafgaande kalenderjaar in de bevolkingsregisters in een gemeente van de territoriale omschrijving van het lokale bestuur stond ingeschreven. De Vlaamse Regering bepaalt het bedrag.

§3. Voor de berekening van de subsidie die ter beschikking van de Vlaamse Gemeenschapscommissie kan worden gesteld, wordt 30 % van het aantal ouderen dat op 1 januari van het voorafgaande jaar stond ingeschreven in de bevolkingsregisters van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in aanmerking genomen.

§4. Indien een lokaal bestuur een samenwerkingsverband is aangegaan, wordt elk van de betrokken gemeenten en/of de Vlaamse Gemeenschapscommissie afzonderlijk gesubsidieerd.

§5. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels met betrekking tot de uitbetaling van de subsidies.

Art. 10. Om in aanmerking te komen voor de subsidies zoals bedoeld in artikel 9, moet een lokaal bestuur aan de volgende voorwaarden voldoen:

1° een lokaal ouderenbeleidsplan uitwerken dat ingebed wordt in het lokaal sociaal beleidsplan en waarin o.m. wordt aangegeven welke initiatieven worden genomen om de inspraak van ouderen in het beleid te realiseren;
2° het onder 1° genoemde plan tweemaal tijdens eenzelfde legislatuur opstellen en laten goedkeuren in de gemeenteraad;
3° een schepen aanwijzen die verantwoordelijk is voor het ouderenbeleid;
4° een ouderenbeleidscoördinator aangeduid hebben;
5° bij de Vlaamse Regering tweemaal tijdens eenzelfde legislatuur een voortgangsrapport indienen;
6° beschikken over een of meer ouderenadviesraden, die wat samenstelling betreft, een pluralistische afspiegeling zijn van de lokale ouderenbevolking;
7° de deelname van ouderen aan andere lokale adviesraden en de beheerraden van de ouderenvoorzieningen stimuleren;
8° een afsprakennota opstellen en minstens eenmaal per legislatuur laten goedkeuren in de gemeenteraad, waarin de inspraak- en participatieprocedures tussen het lokaalbestuur en de betrokken ouderen, instellingen en initiatieven en adviesraden worden vastgelegd;
9° particuliere verenigingen en instellingen ondersteunen, ofwel via een subsidiereglement voor een totaalbedrag dat minstens gelijk is aan 1 euro per oudere inwoner ofwel via het gratis ter beschikking stellen van de gemeentelijke infrastructuur of andere instrumenten voor een tegenwaarde van minstens 1 euro per oudere inwoner.

De Vlaamse Regering kan nadere regels stellen voor het maken, uitvoeren en evalueren van het lokale ouderenbeleidsplan, voor de evaluatie van de samenwerkingsprotocollen en de wijze waarop de bovenvermelde voorwaarden getoetst zullen worden.”.

Aan deze artikelen is evenwel nooit uitvoering gegeven. In de begroting staat 148.000 euro ingeschreven om het ouderenbeleid lokaal te ondersteunen. Er zijn 308 Vlaamse gemeenten en in het merendeel ervan is een lokale ouderenraad actief. Het aantal 60-plussers in Vlaanderen bedraagt meer dan 1,5 miljoen. Wanneer op termijn zowat alle Vlaamse gemeenten in de regeling zouden stappen en de Vlaamse Regering 1 euro per oudere zou uittrekken (bedrag waarvan initieel bij het ontwerpen van het decreet in 2004 werd uitgegaan), zou jaarlijks meer dan 1,5 miljoen euro aan subsidies nodig zijn om het decreet lokaal uit te voeren.

Bovendien leggen deze bepalingen in ruil het soort lasten op aan de lokale besturen waar deze Vlaamse Regering nu net van af wil stappen. Het stimuleren/opleggen door het Vlaamse bestuursniveau van de opmaak van lokale beleidsplannen is de laatste jaren exponentieel toegenomen, samen met de klachten erover, ondanks het feit dat aan de opmaak en uitvoering van deze lokale beleidsplannen meestal subsidies zijn gekoppeld.

De Vlaamse Regering wil deze planlast voor de lokale besturen gevoelig verminderen. Het is in eerste instantie in deze context dat een aanpassing van het decreet zich opdringt.

Uitgangspunt is dan dat de ontwikkeling van een beleid inzake ouderenparticipatie best uitwerking krijgt op maat van de lokale situatie, waarbij het Vlaamse bestuursniveau hooguit een ondersteunende rol te spelen heeft. Dat is trouwens in het verleden de facto en ondanks de bredere decretale doelstelling al zo gebeurd middels een projectsubsidie toegekend aan de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG). Bedoeling was daarbij om respectievelijk ouderenbeleidscoördinatoren op te leiden, inspraakprocessen in acht geselecteerde gemeenten te begeleiden en een actieplan te ontwikkelen dat lokale besturen kennis en instrumenten aanreikt om lokaal werk te maken van een ouderenbeleid en daarbij ook de doelgroep te betrekken. In de loop der jaren is zo duidelijk geworden dat Vlaanderen op een andere wijze het ouderenbeleid lokaal wil aansturen dan initieel voorzien in het decreet van 2004.

Het doel van de voorgestelde aanpassing van het decreet is dan ook om de beschikbare (schaarse) middelen gericht in te zetten om een inclusief ouderenbeleid en de participatie van ouderen aan dit beleid lokaal te stimuleren.

Zoals gezegd is deze operatie aanleiding om ook een aantal andere, veelal technische, wijzigingen door te voeren. Het betreft onder meer aanpassingen aan de context Beter Bestuurlijk Beleid en aan de gehanteerde administratieve praktijk. Ook sommige bepalingen in verband met de Vlaamse ouderenraad worden aan de realiteit aangepast (zie artikelsgewijze bespreking).

## III. SLEUTELBEGRIPPEN

Omdat de essentie van het initiële decreet van 2004 bewaard blijft, op de positionering van de lokale ouderenparticipatie na, blijven de basiskeuzes ervan overeind. We lichten ze in wat volgt kort toe.

*Inclusief, gecoördineerd en samenhangend ouderenbeleid*

Het ouderenbeleid is een inclusief beleid. Op de verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus worden doelgerichte acties ondernomen vanuit een partnerschap tussen alle betrokken actoren. Onder deze actoren verstaan we de Vlaamse overheid, de lokale besturen, de VVSG, de Vlaamse ouderenraad, de ouderenadviesraden, de lokale OCMW’s en de ouderen zelf. Het zijn die partijen die betrokken zijn bij een actief ouderenbeleid; de zorgsector valt buiten de scope van het decreet.

Verder voorziet de Vlaamse Regering in de coördinatie van dit beleid door de aanstelling van een coördinerend minister. Daartoe heeft de Vlaamse Regering de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin aangeduid.

De invulling van het beleid wenst men te realiseren via de bundeling en afstemming van de verschillende acties in een Vlaams ouderenbeleidsplan. Hierover wordt gerapporteerd aan het Vlaams Parlement. Alle Vlaamse beleidsdomeinen worden gevat in dit actieplan.

*Vlaamse ouderenraad*

Ouderen moeten in staat gesteld worden om actief mee te denken over beleidsvoorbereiding en ingeschakeld worden bij de uitvoering van het beleid, in alle zaken die hun aangaan. Inspraak bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering kan beleidsverantwoordelijken helpen de noden en behoeften duidelijk te definiëren en de doelstellingen van het beleid scherp af te bakenen.

Daarom is het van cruciaal belang dat op Vlaams niveau een officieel adviesorgaan wordt erkend (en gesubsidieerd). Dit adviesorgaan moet de stem dragen van alle ouderen om het beleid te adviseren bij alle aangelegenheden die ouderen aanbelangen en hierover te communiceren met de doelgroep. Sinds 2005 neemt het OuderenOverlegKomitee, nu de vzw Vlaamse Ouderenraad, deze taak op zich.

De Vlaamse Regering zal met de door haar erkende organisatie een convenant afsluiten waarin o.m. de resultaatsgebieden voor de uitvoering van het convenant en de indicatoren met betrekking tot de resultaatsgebieden worden opgenomen.

*Stimuleren van lokaal ouderenbeleid*

De Vlaamse Regering kiest er bewust voor om het lokaal ouderenbeleid niet aan te sturen maar te stimuleren, waarbij de regering zelf hooguit een ondersteunende rol op zich neemt.

Om lokale besturen en ouderen op het terrein te stimuleren "voor het ontwikkelen van een lokaal inclusief ouderenbeleid en voor het nemen van initiatieven die de inspraak van ouderen in dat beleid realiseren of versterken", wil de Vlaamse Regering een beroep doen op relevante partnerorganisaties. Een relevante partnerorganisatie is een organisatie die de kennis van een lokaal bestuur en ouderen op het terrein met betrekking tot de ontwikkeling van een inclusief ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen kan ondersteunen of versterken. Momenteel is dat de VVSG, maar het kan evenzeer de Vlaamse ouderenraad, een provinciebestuur, een consultancybureau zijn of een andere organisatie die de geïnteresseerde lokale besturen begeleidt via vorming, sensibilisering, intervisie en andere activiteiten.

De Vlaamse Regering zal ook hier met de door haar erkende partnerorganisatie of partnerorganisaties een convenant afsluiten waarin o.m. de resultaatsgebieden voor de uitvoering van het convenant en de indicatoren met betrekking tot de resultaatsgebieden worden opgenomen.

## IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Dit decreet heeft betrekking op alle beleidsdomeinen en 'vat' elke Vlaamse minister. In principe komen dus ook gewestbevoegdheden aan bod en niet alleen gemeenschapsbevoegdheden. In artikel 3, 1°, wordt immers verwezen naar artikel 23 van de Grondwet. In

dat artikel is o.m. sprake van het recht op arbeid, op behoorlijke huisvesting enzovoort, wat gewestmateries zijn. Bovendien is er in het ontwerp van decreet sprake van het ouderenbeleid als inclusief beleid, wat als horizontaal beleid kan worden begrepen, over alle beleidsdomeinen heen.

Artikel 2

In artikel 2 worden, binnen het toepassingsveld van het ontwerp van decreet, de verschillende begrippen in alfabetische volgorde gedefinieerd. Een term die slechts in één bepaling voorkomt, zal in de bepaling zelf gedefinieerd worden.

Een aantal definities van het vermelde decreet van 30 april 2004 wordt overbodig in het nieuwe ontwerpdecreet. Dit geldt voor het begrip 'inwoner', 'doelgroep', 'ouderenbeleidsplan' en 'ouderenbeleidscoördinator'. Het begrip 'doelgroep' is overbodig als we het consequent door 'ouderen' vervangen in de tekst. De andere termen komen niet meer voor.

In de definitie van 'actoren' (punt 1°) worden de ouderen zelf toegevoegd aan de in het decreet van 30 april 2004 opgesomde betrokkenen. Ook niet-georganiseerde ouderen zijn immers een actor bij beleidsparticipatie.

Punt 2° licht toe wat wordt verstaan onder het 'inclusief ouderenbeleid'. Het ontwerp van decreet heeft als doel de lokale en de Vlaamse overheid te stimuleren tot een kwalitatief en integraal ouderenbeleid. Dit houdt in dat het beleid, waarbij alle beleidsdomeinen moeten betrokken worden, zich richt tot alle bevolkingsgroepen vanuit een gelijkekansenperspectief. Het ouderenbeleid streeft zo naar een optimale toegankelijkheid voor ouderen, maar wil tegelijkertijd de competenties van de ouderen inschakelen. Waar ouderen gediscrimineerd worden, zullen aanvullende categoriale beleidsmaatregelen genomen moeten worden.

De definitie van 'oudere' in punt 3° wordt op een gelijkaardige manier geformuleerd als de bestaande definitie in het vermelde decreet van 30 april 2004.

In punt 4° wordt het 'ouderenbeleid' gedefinieerd volgens de bestaande definitie in het vermelde decreet van 30 april 2004.

Tot slot wenst men via het begrip 'participatie' in punt 5° de ouderen te betrekken in het maatschappelijke leven met het oog op het individuele en collectieve welzijn, waardoor iemand de persoonlijke controle op de eigen leefsituatie en op de externe factoren die de leefsituatie bepalen niet enkel wil verhogen maar ook maximaal wenst te behouden.

Artikel 3

Artikel 3 en 4 omschrijven de uitgangspunten van het decreet.

Artikel 3 omschrijft het strategisch doel van het ouderenbeleid. Het artikel, zoals opgenomen in het vermelde decreet van 30 april 2004, blijft behouden in voorliggend ontwerp van decreet.

Artikel 4

Dit artikel omschrijft het ouderenbeleid en neemt grotendeels de omschrijving uit het decreet van 2004 over. Het herleidt de rol van de Vlaamse Regering tot de essentie in de context van haar programma 'Slagkrachtige overheid', namelijk tot stimulering van de betrokken actoren. De Vlaamse Regering is niet verantwoordelijk voor "overleg en de coördinatie tussen de betrokken actoren". Hierin heeft ook de Vlaamse ouderenraad een opdracht te vervullen.

Net zoals bij artikel 3, maakt de Raad van State bij dit artikel een opmerking over de normatieve draagwijdte ervan (advies 51.312/3, nr. 7). Nochtans is de omschrijving van het '(Vlaamse) ouderenbeleid' in artikel 3 en 4 nodig voor een correcte lezing van dit ontwerp van decreet. Overigens wordt in het tweede lid van artikel 4 aan de Vlaamse Regering opdracht gegeven om een aantal acties te ondernemen in het raam van dat beleid.

Artikel 5

Artikel 5 en 6 bepalen de coördinatie en organisatie van het Vlaams ouderenbeleid.

Artikel 5 start met de keuze voor een coördinerend minister voor het ouderenbeleid. Deze keuze werd ook gemaakt in het vermelde decreet van 30 april 2004 en wordt in dit decreet behouden. Weliswaar merkt de Raad van State op dat het aan de decreetgever niet toekomt om de Vlaamse Regering te verplichten een coördinerend minister aan te stellen of opdrachten toe te kennen aan haar diensten (advies 51.312/3, nr. 4). Maar aangezien het Vlaamse ouderenbeleid een inclusief beleid is, dat uit verschillende aspecten bestaat die tot de bevoegdheid van meerdere Vlaamse ministers behoren, is de aanwijzing van een coördinerende minister voor dat beleid hoe dan ook noodzakelijk.

Verder legt het artikel een timing en werkwijze op voor de opmaak en opvolging van het Vlaams ouderenbeleidsplan. De essentie van wat in het vermelde decreet van 30 april 2004 geformuleerd is m.b.t. het Vlaams ouderenbeleidsplan blijft behouden. De voorgestelde aanpassingen zijn ingegeven vanuit de intussen bestaande praktijk ter zake. Zo blijkt de oorspronkelijk voorziene termijn van twaalf maanden in het tweede lid te kort om een gedragen plan te ontwikkelen en wordt die termijn op achttien maanden gebracht. Ook de aanstelling van de Vlaamse ouderenraad wordt nu aangehouden tot het einde van het eerste volledige kalenderjaar na een nieuwe legislatuur. Het is daarom beter te verwijzen naar een legislatuur ("vernieuwing van het Vlaams Parlement") omdat het theoretisch mogelijk is dat een nieuwe regering aantreedt binnen dezelfde legislatuur. In dat geval moet het ouderenbeleidsplan niet opnieuw worden opgemaakt.

Artikel 6

Dit artikel regelt de uitvoering van het Vlaams ouderenbeleidsplan en blijft behouden. De Vlaamse Regering wordt ermee belast om aan de diensten van de Vlaamse overheid bepaalde opdrachten te geven voor de implementatie van het Vlaamse ouderenbeleid(splan) binnen de diverse beleidsdomeinen. Die bepaling werd overgenomen uit het decreet van 30 april 2004 en heeft tot op heden haar nut bewezen (bv. bij de totstandkoming en de uitvoering van het huidige Vlaamse ouderenbeleidsplan). Om die reden wordt aan de suggestie van de Raad van State om die bepaling weg te laten (advies 51.312/3, nr. 4), geen gevolg gegeven. In vergelijking met de tekst uit het decreet van 2004 werd in die bepaling wel een aanpassing van louter technische aard doorgevoerd. Sinds Beter Bestuurlijk Beleid bestaat het 'ministerie van de Vlaamse Gemeenschap' immers niet meer, maar bestaan er meerdere Vlaamse ministeries met daarnaast nog intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en extern verzelfstandigde agentschappen. Aangezien in principe al die entiteiten betrokken kunnen zijn bij het te voeren Vlaamse ouderenbeleid, wordt voortaan het begrip 'diensten van de Vlaamse overheid' gebruikt.

Artikel 7

Artikel 7 en 8 regelen de erkenning en subsidiëring van de Vlaamse ouderenraad.

Artikel 7 heeft betrekking op de opdracht en de erkenning van de Vlaamse ouderenraad.

§1 en §2. De 'Vlaamse ouderenraad' (de term vervangt de eerder archaïsche omschrijving 'de Ouderenraad voor de Vlaamse Gemeenschap'), vertegenwoordigt alle Vlaamse ouderen en is een bevoorrechte gesprekspartner van de Vlaamse overheid bij de ontwikkeling van haar inclusief (ouderen)beleid. Hij brengt de behoeften van de ouderen over, heeft

oog voor de participatie van ouderen en bewaakt de effecten van de (nieuwe) regelgeving t.a.v. ouderen.

Er is bewust gekozen voor een minimale omschrijving van de taken, de samenstelling, de werking en de financiering van de Vlaamse ouderenraad in dit ontwerp van decreet. De Vlaamse ouderenraad moet immers flexibel kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en mag niet verstrikt raken in zijn eigen structuren of taakomschrijvingen. Aanvullende regelgeving wordt overgelaten aan de Vlaamse Regering.

Omdat de Vlaamse ouderenraad ook advies zal verlenen op verzoek van een strategische adviesraad, wordt de definitie van 'strategische adviesraad' opgenomen in deze bepaling, zoals die is vermeld in artikel 2, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden.

Als rechtsvorm voor de Vlaamse ouderenraad wordt gekozen voor een vereniging zonder winstoogmerk.

Om een brede afspiegeling van het diverse ouderenpubliek te zijn, is het van belang dat de samenstelling van de adviesraad van dien aard is dat ze de bestaande ouderenorganisaties en belangengroepen overstijgt en pluralistisch is samengesteld. Het streven naar een evenwicht in de vertegenwoordiging van mannen en vrouwen, hoger- en lagergeschoolden, autochtonen en allochtonen en de verschillende leeftijdscategorieën is daarbij een essentieel aandachtspunt.

In zijn advies maakt de Raad van State de bedenking of de Vlaamse ouderenraad niet veeleer moet worden beschouwd als een openbare dienst in de functionele betekenis van het woord, d.w.z. als een gedecentraliseerde overheidsdienst met rechtspersoonlijkheid in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (advies 51.312/3, nr. 5.2 en 5.3). Dat is echter niet de bedoeling geweest van de decreetgever in 2004 en dat is ook thans niet de bedoeling.

In het decreet van 2004 wordt geopteerd voor de aanstelling van een vereniging zonder winstoogmerk als Vlaamse Ouderenraad, mits die vereniging aan bepaalde voorwaarden op het gebied van samenstelling, werking en opdrachten voldoet, die vervat liggen in artikel 7 van dat decreet en in de artikelen 3 tot en met 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 september 2005 houdende de aanstelling en de subsidiëring van de Vlaamse Ouderenraad. Aan de als Vlaamse ouderenraad aangestelde vereniging wordt voor de uitvoering van de opdrachten een jaarlijkse subsidie toegekend.

Het is geenszins de bedoeling om met dit ontwerp van decreet fundamenteel af te wijken van dat systeem van aanstelling of erkenning en subsidiëring van een vereniging zonder winstoogmerk. En volgens de Raad van State hoeft dat ook niet. Volgens de Raad mag de overheid een niet-essentiële overheidstaak opdragen aan vzw's die op louter privé-initiatief zijn opgericht en die ze erkent en subsidieert met het oog op het vervullen van die taak. De overheid is daarbij gerechtigd om de erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden te bepalen waaraan die verenigingen moeten voldoen. Die voorwaarden mogen, volgens de Raad, uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van de (overheids)taken en op de aanwending van de subsidies. Ze mogen niet op ingrijpende wijze het bestaan, de organisatie en de werking van de betrokken verenigingen raken of op een algemene wijze een administratief toezicht op die verenigingen organiseren. Nog volgens de Raad moeten de erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden op een objectieve wijze worden bepaald (advies 51.312/3, nr. 5.1 en 5.4).

Gevolg gevend aan die opmerkingen van de Raad zal een vereniging zonder winstoogmerk niet langer worden 'aangesteld', maar worden 'erkend'. In paragraaf 2 wordt een aantal objectieve erkenningsvoorwaarden geformuleerd en wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om die voorwaarden te specificeren en aan te vullen. Tevens wordt

de Vlaamse Regering gemachtigd om de procedureregels te bepalen voor de erkenning en de intrekking ervan.

Omdat de hoofdopdracht van de Vlaamse ouderenraad erin bestaat adviezen uit te brengen die geacht worden het standpunt van de ganse Vlaamse ouderenpopulatie te vertolken, is het noodzakelijk dat in de erkenningsvoorwaarden het vereiste van een representatieve en pluralistische samenstelling van die ouderenraad wordt neergelegd. Die noodzaak kan, volgens het Grondwettelijk Hof, een afwijking van sommige bepalingen van de Vzw-wet van 27 juni 1921 rechtvaardigen, voor zover die afwijking slechts op een beperkt aantal verenigingen betrekking heeft. Aldus oordeelde het Hof met betrekking tot een Waals decreet dat het mogelijk maakte verenigingen van OCMW's op te richten onder de rechtsvorm van een vzw, terwijl op die verenigingen de controlemechanismen van hoofdstuk XII van de OCMW-wet van 8 juli 1976 van toepassing bleven, het volgende: "De afwijkingen van de wet van 27 juni 1921 waarin hoofdstuk XII van de wet van 8 juli 1976 voorziet, hebben (…) uitsluitend betrekking op de verenigingen bedoeld in artikel 118 van die wet, en kunnen worden verantwoord door de opdrachten van openbare dienstverlening die zij op zich nemen bij de uitvoering van het beleid inzake maatschappelijk welzijn dat door de Waalse decreetgever wordt gevoerd. Die afwijkingen raken niet aan het gemene recht inzake verenigingen en wijzigen evenmin op algemene wijze de wet van 27 juni 1921, maar passen in het kader van de bekommernis van de decreetgever om ter zake een zo volledig mogelijke reglementering sui generis uit te vaardigen.

Hoewel die werkwijze ertoe kan leiden dat de verenigingen bedoeld in artikel 118 van de wet van 8 juli 1976 die de vorm van een vzw hebben aangenomen, worden onderworpen aan een regeling die grondig verschilt van de regeling die in principe voor de vzw's geldt, volgt daaruit niet dat de decreetgever, door bepalingen aan te nemen die afwijken van de voormelde wet van 27 juni 1921, zijn bevoegdheden heeft overschreden.

De Grondwetgever en de bijzondere wetgever hebben immers, voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. De bevoegdheid die artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gemeenschappen toekent inzake maatschappelijk welzijn, impliceert dat de gemeenschappen alle geëigende maatregelen kunnen nemen om hun bevoegdheid uit te oefenen." (Grondw. H., arrest nr. 116/2008 van 31 juli 2008, overw. B.5.2-B.5.3).

Die zienswijze van het Hof zou bij analogie ook kunnen worden toegepast ten aanzien van de erkenningsvoorwaarde met betrekking tot de samenstelling van de Vlaamse ouderenraad, temeer daar het Hof al meermaals heeft geoordeeld dat "onder voorbehoud van de in de bijzondere wet vermelde uitzonderingen, het gehele bejaardenbeleid aan de gemeenschappen is toegewezen, met inbegrip van alle aspecten van dat beleid die specifiek de bescherming van de bejaarden beogen" (o.a. Grondw. H., arrest nr. 10/2012 van 25 januari 2012, overw. B.3.3). Overigens geldt in casu de afwijking van de Vzw-wet slechts voor een enkele vereniging. Bovendien zijn er meerdere Vlaamse decreten die erkennings- of subsidienormen bevatten die op de samenstelling van een te erkennen of te subsidiëren vereniging zonder winstoogmerk betrekking hebben (o.a. artikel 10ter van het decreet van 24 juli 1996 houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van de instellingen voor schuldbemiddeling en tot subsidiëring van een Vlaams Centrum Schuldenlast; artikelen 15 en 21 van het decreet van 28 april 1998 betreffende het Vlaamse integratiebeleid; artikel 6 van het decreet van 3 maart 2004 houdende subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme).

§3. Om het ouderenbeleid te toetsen aan en af te stemmen op de noden en de behoeften van de Vlaamse ouderen, zijn de leden van de Vlaamse Regering verplicht om het advies van de Vlaamse ouderenraad in te winnen omtrent haar aanpak in alle belangrijke thema's van het ouderenbeleid. Dit betekent meer concreet dat ze ontwerpen van beslissingen, die

voor ouderen van strategisch belang zijn, voor advies moeten voorleggen aan de Vlaamse ouderenraad.

Artikel 8

Dit artikel regelt de subsidiëring van de vereniging die als Vlaamse ouderenraad wordt erkend. Uiteraard kan die subsidiëring slechts binnen de beschikbare begrotingskredieten.

Die subsidiëring is afhankelijk gemaakt van het sluiten van een convenant tussen de Vlaamse ouderenraad en de Vlaamse Regering (ook thans wordt een convenant gesloten met de vzw Vlaamse Ouderenraad). Het convenant wordt gesloten voor de duur van de erkenning, d.w.z. voor maximaal 5 jaar. Het moet minstens de vermeldingen bevatten die in artikel 8 zijn opgesomd. Naast een beleidsplan met resultaatsgebieden en indicatoren, bevat het de subsidievoorwaarden, het geraamde bedrag van de subsidie-enveloppe die jaarlijks zal worden toegekend en een regeling van het toezicht op de naleving van de erkennings- en subsidievoorwaarden en de andere bepalingen van het convenant en op de aanwending van de subsidie-enveloppe. Om gevolg te geven aan de opmerking van de Raad van State (advies 51.312/3, nr. 5.4), wordt een aantal subsidievoorwaarden expliciet vermeld.

Artikel 9

Dit nieuwe artikel vormt het sluitstuk van de stimulering van een inclusief lokaal ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen.

In de eerste paragraaf komen de lokale besturen in beeld. Onder een lokaal bestuur verstaan we enerzijds niet alleen een gemeente maar ook de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) omdat ook zij in hun beleid participatie van ouderen kunnen ondersteunen. Anderzijds, gezien het lokaal bestuur niet rechtstreeks gesubsidieerd wordt, kunnen 'samenwerkingsverbanden', zoals vermeld in het decreet van 30 april 2004, geschrapt worden. De nieuwe definitie vat bijgevolg de gemeenten of OCMW's uit het Nederlandse taalgebied of de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

De stimulering van het lokale ouderenbeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kan uiteraard alleen betrekking hebben op het ouderenbeleid in die aangelegenheden waarvoor de Vlaamse overheid binnen dat gebied over een bevoegdheid beschikt. Het betreft dan meer bepaald de culturele aangelegenheden en het onderwijs, die worden vermeld in artikel 127, §1, van de Grondwet, en de persoonsgebonden aangelegenheden, die worden vermeld in artikel 128, §1, van de Grondwet. Dit wordt verduidelijkt om tegemoet te komen aan een opmerking van de Raad van State (advies 51.312/3, nr. 3).

De tweede paragraaf legt de verantwoordelijkheid van de 'ontwikkeling' van een inclusief lokaal ouderenbeleid in handen van de lokale besturen zelf. Het herleidt de rol van de Vlaamse Regering tot de essentie in de context van haar programma 'Slagkrachtige overheid' en laat de uitvoering over aan de lokale besturen zelf. Doel is om de ontwikkeling van een inclusief ouderenbeleid lokaal te faciliteren en de participatie van de doelgroep aan dit proces te bevorderen door de erkenning en de subsidiëring van een of meer relevante partnerorganisaties. Een relevante partnerorganisatie – nu is dat de VVSG, maar het kan evenzeer de Vlaamse ouderenraad, een provinciebestuur, een consultancybureau of een andere organisatie zijn – is een organisatie die de kennis van een lokaal bestuur en ouderen op het terrein met betrekking tot de ontwikkeling van een inclusief ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen kan ondersteunen of versterken. De erkende relevante partnerorganisatie of organisaties kunnen de lokale besturen, lokale ouderenraden of ouderen op het terrein begeleiden via vorming, sensibilisering, intervisie en andere activiteiten.

De Vlaamse Regering zal bepalen hoeveel relevante partnerorganisaties erkend kunnen worden. Ze zal de procedure voor de erkenning en voor de intrekking van de erkenning

van die organisaties bepalen. Tevens zal ze de erkenningsvoorwaarden bepalen. Ze zal daarbij rekening houden met de erkenningsvoorwaarden die al in dit ontwerp van decreet zijn opgenomen conform het advies van de Raad van State (advies 51.312/3, nr. 5.4 en nr. 11).

Mocht een provincie(bestuur) worden erkend als relevante partnerorganisatie, dan treedt de provincie bij de uitvoering van de daarmee gepaard gaande opdracht niet op als lokaal bestuur, maar als partnerorganisatie. Het is geenszins de bedoeling dat zij in het raam van die opdracht een 'eigen lokaal beleid' voert. Tevens is het beleidsplan dat ze met het oog op de subsidiëring zou moeten indienen, in principe eenmalig, aangezien het geldt voor de ganse duur van de erkenning als relevante partnerorganisatie en aangezien niet a priori vaststaat dat die erkenning zal worden hernieuwd. Er is in dat geval dan ook geen sprake van periodieke planlasten, zodat in casu geen rekening moet worden gehouden met het decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd.

De derde paragraaf legt de voorwaarden vast voor de relevante partnerorganisatie(s) om van een subsidie te kunnen genieten.

De Vlaamse Regering sluit met de door haar erkende relevante partnerorganisatie of partnerorganisaties een convenant af waarin o.m. de resultaatsgebieden voor de uitvoering van het convenant en de indicatoren met betrekking tot de resultaatsgebieden worden opgenomen, naast de subsidievoorwaarden, het geraamde bedrag van de jaarlijkse subsidie-enveloppe en een regeling van het toezicht op de naleving van de erkennings- en subsidievoorwaarden en de andere bepalingen van het convenant en op de aanwending van de subsidie-enveloppe. Om gevolg te geven aan de opmerking van de Raad van State (advies 51.312/3, nr. 12), wordt in paragraaf 3 een aantal subsidievoorwaarden expliciet vermeld. Het convenant wordt gesloten voor de duur van de erkenning, d.w.z. voor maximaal 5 jaar.

Artikel 10

Het decreet, waarvan het ontwerp voorligt, komt in de plaats van het decreet van 30 april 2004 houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen. Dat decreet moet dus worden opgeheven.

Artikel 11

In dit artikel worden de rechten van de thans aangestelde vzw Vlaamse Ouderenraad expliciet gevrijwaard tot de lopende duur van de aanstelling ervan is verstreken.

Artikel 12

Dit artikel bepaalt wanneer het decreet in werking treedt.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

VOORONTWERP VAN DECREET
d.d. 16 december 2011

Vlaamse Regering

**Ontwerp van decreet houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen**

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

**Art. 2.** In dit decreet wordt verstaan onder:
1° lokaal bestuur: een gemeente of openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn uit het Nederlandse taalgebied, of de Vlaamse Gemeenschapscommissie;
2° oudere: een natuurlijke persoon die 60 jaar of ouder is;
3° participatie: de deelname aan het maatschappelijk leven met het oog op het individuele en collectieve welzijn, waardoor men de persoonlijke controle op de eigen leefsituatie en op de externe factoren die deze leefsituatie bepalen, maximaal behoudt of verhoogt;
4° ouderenbeleid: maatregelen van wetgeving of bestuur, die bepalend zijn voor de positie van de ouderen in de samenleving;
5° inclusief ouderenbeleid: een beleid dat in al zijn aspecten en samenhang aan de algemene en de specifieke behoeften van ouderen beantwoordt en tegelijk actief op zoek gaat om de competenties van ouderen in te schakelen;
6° actoren: alle bij het ouderenbeleid betrokken overheden, particuliere organisaties, ouderenverenigingen, ouderenraden en ouderen;
7° werkveld: verenigingen, diensten en voorzieningen die zich in hun werking uitsluitend of hoofdzakelijk tot de ouderen richten;
8° strategische adviesraad: een orgaan als vermeld in artikel 2, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden.

Hoofdstuk 2. Uitgangspunten

**Art. 3.** Een Vlaams ouderenbeleid moet de voorwaarden creëren om:
1° de toegang van elke oudere tot de economische, sociale en culturele rechten, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, te waarborgen;
2° discriminatie en sociale uitsluiting op basis van leeftijd te voorkomen, te verminderen en op te lossen;
3° de deelname van ouderen aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van dit beleid mogelijk te maken en te versterken.

**Art. 4.** §1. Het ouderenbeleid is een inclusief beleid. Op de verschillende beleidsdomeinen en -niveaus moeten doelgerichte acties ondernomen worden vanuit een partnerschap tussen alle betrokken actoren.

§2. Het ouderenbeleid is een gecoördineerd en samenhangend beleid. Voor de uitvoering van dit beleid voorziet de Vlaamse Regering in:
1° het nemen van maatregelen in de diverse beleidsdomeinen;
2° de coördinatie tussen beleidsdomeinen;
3° de stimulering van de betrokken actoren;
4° de ondersteuning van de participatie van de ouderen.

Hoofdstuk 3. Coördinatie en organisatie

**Art. 5.** §1. Voor de coördinatie van het Vlaamse ouderenbeleid stelt de Vlaamse Regering een coördinerend minister aan.

§2. De Vlaamse Regering stelt binnen de achttien maanden na elke volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement een ouderenbeleidsplan op. Dit beleidsplan komt tot stand met participatie van de ouderen en de Vlaamse ouderenraad, vermeld in artikel 7, en omschrijft de planning van de beleidsmaatregelen op korte en langere termijn, alsook de modaliteiten van evaluatie van het gevoerde beleid.

§3. De Vlaamse Regering bezorgt het ouderenbeleidsplan en elke evaluatie ervan aan het Vlaams Parlement en geeft ter ondersteuning van het ouderenbeleid opdracht tot het verrichten van wetenschappelijk onderzoek inzake leeftijdsgebonden maatschappelijke participatie.

**Art. 6.** De Vlaamse Regering geeft opdracht aan alle diensten van de Vlaamse overheid om:
1° het ouderenbeleid binnen hun beleidsdomein voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren;
2° de geëigende initiatieven te nemen om de ouderen en het werkveld aan dit beleid te laten participeren.

Hoofdstuk 4. De Vlaamse ouderenraad

**Art. 7.** §1. De Vlaamse ouderenraad is een vereniging zonder winstoogmerk.

De Vlaamse ouderenraad heeft als algemene opdracht, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een strategische adviesraad, advies uit te brengen over alle aangelegenheden die ouderen aangaan. Daartoe volgt de raad de ontwikkelingen in het ouderenbeleid op en heeft hij oog voor de behoeften en de participatie van ouderen. De Vlaamse Regering kan bijkomende taken of opdrachten toevertrouwen aan de Vlaamse ouderenraad.

§2. De Vlaamse Regering stelt een vereniging aan als Vlaamse ouderenraad en bepaalt de regels betreffende de pluralistische en representatieve samenstelling ervan.

Zij sluit met de Vlaamse ouderenraad een convenant af voor maximaal 5 jaar. Dat convenant omvat minstens:
1° een beleidsplan voor de duur van het convenant met:
a) de resultaatsgebieden voor de uitvoering van het convenant;
b) de indicatoren met betrekking tot de resultaatsgebieden;
2° de bepaling van de subsidie-enveloppe, vermeld in artikel 8, eerste lid;
3° de subsidievoorwaarden en -bepalingen.

§3. De leden van de Vlaamse Regering winnen het advies van de Vlaamse ouderenraad in over alle belangrijke materies inzake ouderenbeleid die door de Vlaamse Regering worden behandeld.

**Art. 8.** Binnen de beschikbare begrotingskredieten kent de Vlaamse Regering de Vlaamse ouderenraad een jaarlijkse subsidie-enveloppe toe om de taken, bedoeld in artikel 7, §1, tweede lid, te vervullen.

De Vlaamse ouderenraad dient jaarlijks een financieel en werkingsverslag in bij de Vlaamse overheid conform de regels die de Vlaamse Regering bepaalt.

Hoofdstuk 5. Stimulering van een inclusief lokaal ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen

**Art. 9.** §1. De Vlaamse Regering stimuleert lokale besturen of ouderen op het terrein voor het ontwikkelen van een lokaal inclusief ouderenbeleid en voor het nemen van initiatieven die de inspraak van ouderen in dat beleid realiseren of versterken. Binnen de beschikbare begrotingskredieten verleent zij daartoe jaarlijks een subsidie-enveloppe aan een of meerdere relevante partnerorganisaties die zij aanstelt. Een relevante partnerorganisatie is een organisatie die de knowhow van een lokaal bestuur en ouderen op het terrein met betrekking tot de ontwikkeling van een inclusief ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen kan ondersteunen of versterken.

§2. Om in aanmerking te komen voor de subsidie, vermeld in paragraaf 1, voldoet de relevante partnerorganisatie aan de volgende voorwaarden:
1° ze werkt een methode uit die een lokaal bestuur of ouderen op het terrein stimuleert om:
a) een lokaal ouderenbeleid inclusief te ontwerpen;
b) dit beleid te integreren in de lokale beleidscyclus;
c) een structureel overleg met de ouderen in de gemeente op te zetten;
d) de deelname van ouderen aan het lokaal beleid te stimuleren;
2° ze ontwikkelt een actieprogramma dat ze in eigen beheer of in samenwerking met derden uitvoert;
3° ze betrekt de actoren bij het vervullen van de opdrachten, vermeld in punt 1° en 2°.

§3. De Vlaamse Regering stelt de relevante partnerorganisatie of partnerorganisaties aan op basis van een oproep. Ze bepaalt het aantal relevante partnerorganisaties dat kan worden aangesteld en sluit met de door haar aangestelde organisatie of organisaties een convenant af voor maximaal 5 jaar. Dat convenant omvat minstens:
1° een beleidsplan voor de duur van het convenant met:
a) de resultaatsgebieden voor de uitvoering van het convenant;
b) de indicatoren met betrekking tot de resultaatsgebieden;
2° de bepaling van de subsidie-enveloppe;
3° de subsidievoorwaarden en -bepalingen.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

**Art. 10.** Het decreet van 30 april 2004 houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen, gewijzigd bij het decreet van 24 december 2004, wordt opgeheven.

**Art. 11.** De vereniging die op datum van de inwerkingtreding van dit decreet is aangesteld als Vlaamse ouderenraad, behoudt haar aanstelling tot de duur ervan verstreken is.

./.

**Art. 12.** Dit decreet treedt in werking op 1 juli 2012.

Brussel, .....

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

# ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD VOOR HET VLAAMSE WELZIJNS-, GEZONDHEIDS- EN GEZINSBELEID

SARWGG
Strategische Adviesraad
WELZIJN • GEZONDHEID • GEZIN

De heer Jo Vandeurzen
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Koolstraat 35
1000 Brussel

| **contactpersoon** | **ons kenmerk** | **Brussel** |
|---|---|---|
| Gunter Naets<br>gnaets@serv.be | SARWGG_BR_20120131_Ouderenbeleid | 31 januari 2012 |

Geachte minister Vandeurzen,

Op 23 december 2011 ontving de SAR WGG de adviesvraag betreffende het voorontwerp van decreet houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen. De vervanging van dit decreet gebeurt in functie van het decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd.

Het decreet van 30 april 2004 houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen telt twee bepalingen (de artikels 9 en 10) die tot op heden niet werden uitgevoerd. De SAR WGG is voorstander van de reductie van het aantal planverplichtingen met onvoldoende beleidsimpact.

Gelet op de weigering van de Vlaamse regering om meeruitgaven te doen ter uitvoering van artikel 9 en gelet op de principes van subsidiariteit en autonomie die haaks kunnen staan op het artikel 10, onderschrijft de raad de schrapping van deze artikels opdat de administratieve praktijk voortaan inhaakt op het decreet. Verder heeft de SAR WGG geen fundamentele opmerkingen.

Met de meeste hoogachting,

Gunter Naets
secretaris

Jan De Maeseneer
voorzitter

Strategische Adviesraad • Welzijn • Gezondheid • Gezin
Wetstraat 34-36 • 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@sarwgg.be • www.sarwgg.be

# ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

SERV
sterk door overleg

De heer Jo Vandeurzen
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Koolstraat 35

1000 BRUSSEL

| contactpersoon | ons kenmerk | Brussel |
|---|---|---|
| Michel Dethée<br>mdethee@serv.be | SERV_BR_20120208_ouderenbeleid_mdit | 8 februari 2012 |

**Adviesvraag ouderenbeleid**

Mijnheer de Minister,

Op 3 januari 2012 heeft u de SERV om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen.

Op 13 januari 2012 hebben wij u laten weten dat de SERV zijn standpunt zou bepalen van zodra de SAR WGG tot een uitspraak is gekomen.

Hierbij kunnen wij u melden dat in deze de SERV zich, onder voorbehoud van bekrachtiging door de raad van 15 februari 2012, aansluit bij het advies van de SAR WGG dat u reeds werd toegestuurd.

Hoogachtend,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
Wetstraat 34-36 • 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be • www.serv.be

SERV
sterk door overleg

De heer Jo Vandeurzen
Vlaams minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin
Koolstraat 35

1000 BRUSSEL

**contactpersoon**
Michel Dethée
mdethee@serv.be

**ons kenmerk**
SERV_BR_20120215_Ouderenbeleid_bekrADV_mdkv

**Brussel**
15 februari 2012

**Advies ouderenbeleid.**

Mijnheer de Minister,

Op 8 februari jl. werd u een advies over bovenvermelde aangelegenheid onder voorbehoud overgemaakt.

Op zijn bijeenkomst van heden heeft de raad van de SERV dit advies bekrachtigd.

Met de meeste hoogachting,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
Wetstraat 34-36 • 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be • www.serv.be

VOORONTWERP VAN DECREET
d.d. 20 april 2012

Vlaamse Regering

**Ontwerp van decreet houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen**

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

**Art. 2.** In dit decreet wordt verstaan onder:
1° actoren: alle bij het ouderenbeleid betrokken overheden, particuliere organisaties, ouderenverenigingen, ouderenraden en ouderen;
2° inclusief ouderenbeleid: een beleid dat in al zijn aspecten en samenhang aan de algemene en de specifieke behoeften van ouderen beantwoordt en tegelijk actief op zoek gaat om de competenties van ouderen in te schakelen;
3° oudere: een natuurlijke persoon die 60 jaar of ouder is;
4° ouderenbeleid: maatregelen van wetgeving of bestuur, die bepalend zijn voor de positie van de ouderen in de samenleving;
5° participatie: de deelname aan het maatschappelijk leven met het oog op het individuele en collectieve welzijn, waardoor iemand de persoonlijke controle op de eigen leefsituatie en op de externe factoren die deze leefsituatie bepalen, maximaal behoudt of verhoogt.

Hoofdstuk 2. Uitgangspunten

**Art. 3.** Een Vlaams ouderenbeleid moet de voorwaarden creëren om:
1° de toegang van elke oudere tot de economische, sociale en culturele rechten, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, te waarborgen;
2° discriminatie en sociale uitsluiting op basis van leeftijd te voorkomen, te verminderen en op te lossen;
3° de deelname van ouderen aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van datbeleid mogelijk te maken en te versterken.

**Art. 4.** Het ouderenbeleid is een inclusief, gecoördineerd en samenhangend beleid. Op de verschillende beleidsdomeinen en -niveaus moeten doelgerichte acties ondernomen worden vanuit een partnerschap tussen alle betrokken actoren. Op lokaal niveau zijn dit in de eerste plaats de gemeente, het OCMW en de lokale ouderenraad.

Op Vlaams niveau voorziet de Vlaamse Regering in:
1° het nemen van maatregelen in de diverse beleidsdomeinen;
2° de coördinatie tussen beleidsdomeinen;
3° de stimulering van de betrokken actoren;
4° de ondersteuning van de participatie van de ouderen.

Hoofdstuk 3. Coördinatie en organisatie

**Art. 5.** Voor de coördinatie van het Vlaamse ouderenbeleid stelt de Vlaamse Regering een coördinerend minister aan.

De Vlaamse Regering stelt binnen achttien maanden na elke volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement een ouderenbeleidsplan op. Dat beleidsplan komt tot stand met participatie van de ouderenen de Vlaamse ouderenraad, vermeld in artikel 7, en omschrijft de planning van de beleidsmaatregelen op korte en langere termijn, alsook de modaliteiten van evaluatie van het gevoerde beleid.

De Vlaamse Regering bezorgt het ouderenbeleidsplan en elke evaluatie ervan aan het Vlaams Parlement en geeft ter ondersteuning van het ouderenbeleid opdracht tot het verrichten van wetenschappelijk onderzoek rond leeftijdsgebonden maatschappelijke participatie.

**Art. 6.** De Vlaamse Regering geeft opdracht aan alle diensten van de Vlaamse overheid om:
1° het ouderenbeleid binnen hun beleidsdomein voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren;
2° de geëigende initiatieven te nemen om de ouderen en het werkveld aan dat beleid te laten participeren.

In het eerste lid, 2°, wordt verstaan onder werkveld: verenigingen, diensten en voorzieningen die zich in hun werking uitsluitend of hoofdzakelijk tot ouderen richten.

Hoofdstuk 4. De Vlaamse ouderenraad

**Art. 7.** §1. De Vlaamse ouderenraadis een vereniging zonder winstoogmerk.

De Vlaamse ouderenraad heeft als algemene opdracht, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een strategische adviesraad, advies uit te brengen over alle aangelegenheden die ouderen aangaan. Daartoe volgt de raad de ontwikkelingen in het ouderenbeleid op en heeft hij oog voor de behoeften en de participatie van ouderen. De Vlaamse Regering kan bijkomende taken of opdrachten toevertrouwen aan de Vlaamse ouderenraad.

In het tweede lid wordt onder strategische adviesraad verstaan: een orgaan zoals vermeld onder artikel 2, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden.

§2. De Vlaamse Regering stelt een vereniging aan als Vlaamse ouderenraad en bepaalt de regels voor de pluralistische en representatieve samenstelling ervan.

De Vlaamse Regering sluit met de Vlaamse ouderenraad een convenant af voor maximaal vijf jaar. Dat convenant omvat minstens:
1° een beleidsplan voor de duur van het convenant met:
a) de resultaatsgebieden voor de uitvoering van het convenant;
b) de indicatoren met betrekking tot de resultaatsgebieden;
2° de bepaling van de subsidie-enveloppe, vermeld in artikel 8, eerste lid;
3° de subsidievoorwaarden en -bepalingen.

§3. De leden van de Vlaamse Regering winnen het advies van de Vlaamse ouderenraad in over alle belangrijke materies inzake ouderenbeleid die de Vlaamse Regering behandelt.

**Art. 8.** Binnen de beschikbare begrotingskredieten kent de Vlaamse Regering de Vlaamse ouderenraad een jaarlijkse subsidie-enveloppe toe om de taken, vermeld in artikel 7, §1, tweede lid, te vervullen.

De Vlaamse ouderenraad dient jaarlijks een financieel en werkingsverslag in bij de Vlaamse overheid conform de regels die de Vlaamse Regering bepaalt.

Hoofdstuk 5. Stimulering van een inclusief lokaal ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen

**Art. 9.** In dit artikel wordt verstaan onder lokaal bestuur: een gemeente of openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn uit het Nederlandse taalgebied, of de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

De Vlaamse Regering stimuleert lokale besturen of ouderen op het terrein voor het ontwikkelen van een lokaal inclusief ouderenbeleid en voor het nemen van initiatieven die de inspraak van ouderen in dat beleid realiseren of versterken. Binnen de beschikbare begrotingskredieten verleent ze daartoe jaarlijks een subsidie-enveloppe aan een of meer relevante partnerorganisaties die ze aanstelt. Een relevante partnerorganisatie is een organisatie die de knowhow van een lokaal bestuur en ouderen op het terrein met betrekking tot de ontwikkeling van een inclusief ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen kan ondersteunen of versterken.

Om in aanmerking te komen voor de subsidie, vermeld in het tweede lid, voldoet de relevante partnerorganisatie aan de volgende voorwaarden:
1° ze werkt een methode uit die een lokaal bestuur of ouderen op het terrein stimuleert om:
a) een lokaal ouderenbeleid inclusief te ontwerpen;
b) dat beleid te integreren in de lokale beleidscyclus van 6 jaar die gekoppeld is aan de lokale bestuursperiode en die begint in het tweede jaar dat volgt op de lokale verkiezingen en eindigt op het einde van het jaar na de daaropvolgende verkiezingen;
c) een structureel overleg met de ouderen(raad) in de gemeente op te zetten;
d) de deelname van ouderen aan het lokaal beleid te stimuleren;
2° ze ontwikkelt een actieprogramma dat ze in eigen beheer of in samenwerking met derden uitvoert;
3° ze betrekt de actoren bij het vervullen van de opdrachten, vermeld in punt 1° en 2°.

De Vlaamse Regering stelt de relevante partnerorganisatie of partnerorganisaties aan op basis van een oproep. Ze bepaalt het aantal relevante partnerorganisaties dat kan worden aangesteld en sluit met de door haar aangestelde organisatie of organisaties een convenant af voor maximaal vijf jaar. Dat convenant omvat minstens:
1° een beleidsplan voor de duur van het convenant met:
a) de resultaatsgebieden voor de uitvoering van het convenant;
b) de indicatoren met betrekking tot de resultaatsgebieden;
2° de bepaling van de subsidie-enveloppe;
3° de subsidievoorwaarden en -bepalingen.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

**Art. 10.** Het decreet van 30 april 2004 houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen, gewijzigd bij het decreet van 24 december 2004, wordt opgeheven.

**Art. 11.** De vereniging die op datum van de inwerkingtreding van dit decreet is aangesteld als Vlaamse ouderenraad, behoudt haar aanstelling tot de duur ervan verstreken is.

**Art. 12.** Dit decreet treedt in werking op 1 juli 2012.

Brussel, .....

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

# ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 51.312/3
VAN 22 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 27 april 2012 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet 'houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen', heeft het volgende advies gegeven:

51.312/3

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,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een nieuwe regeling in te voeren betreffende het inclusief Vlaams ouderenbeleid. De nieuwe regeling komt in de plaats van de regeling die is opgenomen in het decreet van 30 april 2004 'houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen', dat wordt opgeheven. De wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op de regeling inzake het stimuleren van een inclusief lokaal ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen.

Hoofdstuk 1 omvat algemene bepalingen waarin de bevoegdheidsrechtelijke grondslag van het ontwerp wordt aangegeven en die enkele definities bevatten. De definities zijn grotendeels gelijkluidend met de definities die zijn opgenomen in het decreet van 30 april 2004.

In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten van het Vlaams ouderenbeleid bepaald. Dat beleid blijft een inclusief, gecoördineerd en samenhangend beleid.

Hoofdstuk 3 bevat bepalingen over de wijze waarop het Vlaamse ouderenbeleid gecoördineerd en georganiseerd wordt.

Hoofdstuk 4 regelt de opdrachten, de werking, de aanstelling en de subsidiëring van de Vlaamse ouderenraad. Ook hier blijft de regeling nagenoeg ongewijzigd.

Hoofdstuk 5 heeft betrekking op het stimuleren van het inclusief lokaal ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen. In vergelijking met de huidige regeling worden de planlasten en de subsidies niet langer opgelegd, respectievelijk toegekend aan de lokale besturen, maar wel aan relevante partnerorganisaties die de lokale besturen of de ouderen op het terrein tot het voeren van of het participeren aan een bepaald beleid stimuleren. Onder meer worden de opdrachten van deze partnerorganisaties omschreven, alsook de algemene subsidiëringsvoorwaarden. De aangestelde organisaties sluiten een convenant met de Vlaamse

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

51.312/3

Regering waarin onder meer de subsidie-enveloppe en de nadere subsidievoorwaarden worden vastgelegd.

## BEVOEGDHEID

3. In artikel 1 van het ontwerp wordt er terecht melding van gemaakt dat erin een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid (lees: aangelegenheden) wordt (lees: worden) geregeld. Een Vlaams ouderenbeleid kan immers betrekking hebben op alle aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn.

Voor zover de regeling inzake de ondersteuning van het lokale inclusieve ouderenbeleid (hoofdstuk 5 van het ontwerp) ook betrekking heeft op het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, en uit artikel 9 van het ontwerp blijkt dat dit het geval is nu erin gewag wordt gemaakt van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, kan die ondersteuning evenwel enkel gebeuren binnen de grenzen van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap in dat gebied. Dit betekent dat de regeling wat betreft Brussel-Hoofdstad enkel betrekking kan hebben op culturele, persoonsgebonden of onderwijsaangelegenheden, en enkel in zoverre daarbij instellingen betrokken zijn die moeten worden geacht uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.[2]

Gelet op deze beperkte bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, rijst de vraag of de in hoofdstuk 5 van het ontwerp opgenomen regeling wel toepasbaar is in dat gebied, althans in zoverre de partnerorganisaties die worden gesubsidieerd, zich richten, niet enkel op de ondersteuning van het beleid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (zijnde het “lokaal bestuur”, in de zin van artikel 9, eerste lid, van het ontwerp, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad), waarvan de bevoegdheden uiteraard enkel betrekking hebben op gemeenschapsaangelegenheden, maar ook op de ondersteuning van de participatie van de ouderen zelf. Die participatie is immers, gelet op de notie “lokaal inclusief ouderenbeleid” zelf (zie artikel 2, 2° en 4°, van het ontwerp), niet beperkt tot gemeenschapsaangelegenheden, terwijl ook de regeling van de lokale besturen te Brussel-Hoofdstad, waaronder de regeling van de participatiemogelijkheden van (groepen) burgers, aan de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap ontsnapt.

[2] Er dient evenwel te worden opgemerkt dat het criterium op grond waarvan de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is ten aanzien van unicommunautaire instellingen, verschilt naargelang het gaat om culturele of onderwijsaangelegenheden (waar wordt gerefereerd aan de “activiteiten” van de instelling - artikel 127, § 2, van de Grondwet), dan wel om persoonsgebonden aangelegenheden (waar wordt gerefereerd aan de “organisatie” van de betrokken instellingen - artikel 128, § 2, van de Grondwet).

51.312/3

De in artikel 9, derde lid, van het ontwerp opgenomen subsidiëringsvoorwaarden zijn overigens niet steeds aangepast aan de situatie van Brussel-Hoofdstad, waar enkel de Vlaamse Gemeenschapscommissie, en niet een lokaal bestuur in de strikte zin van het woord, betrokken is.[3] Zo wordt in 1°, b), van die bepaling gewag gemaakt van de "lokale beleidscyclus van 6 (lees: zes) jaar die gekoppeld is aan de lokale bestuursperiode en die begint in het tweede jaar dat volgt op de lokale verkiezingen en eindigt op het einde van het jaar na de daaropvolgende verkiezingen", wat een notie is die eigen is aan de regelgeving van het Vlaamse Gewest betreffende de lokale besturen in de strikte zin van het woord.

Hoofdstuk 5 van het ontwerp is derhalve aan herziening toe voor zover het betrekking heeft op het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Krachtens artikel 68, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' regelt, onverminderd de bepalingen van die wet, elke regering haar werkwijze. Uit die bepaling volgt dat de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Vlaamse Regering uitsluitend een zaak van de regering is. Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 komt het voorts uitsluitend aan de Vlaamse Regering toe de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Die laatste bepaling van de bijzondere wet staat er in beginsel aan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering. Het komt ongetwijfeld aan de decreetgever toe om, in het raam van een bepaald beleid waarvan hij zelf de krachtlijnen vastlegt, te bepalen op welke terreinen de Vlaamse Regering dit beleid dient te voeren en met welke beleidsprioriteiten de Vlaamse Regering rekening dient te houden. De bevoegdheid van de decreetgever reikt evenwel niet zo ver dat hij bepaalde ministers of bepaalde diensten van de Vlaamse Regering met opdrachten kan belasten of de regering of haar diensten op een welbepaalde manier kan organiseren.

Uit wat voorafgaat volgt dat het niet staat aan de decreetgever om te bepalen dat de Vlaamse Regering een minister aanstelt ter coördinatie van het ouderenbeleid (artikel 5, eerste lid, van het ontwerp). Evenmin staat het aan de decreetgever om de Vlaamse Regering ertoe te verplichten welbepaalde opdrachten toe te kennen aan haar diensten (artikel 6 van het ontwerp) (al dient de Vlaamse Regering zelf uiteraard wel de nodige maatregelen te nemen ter uitvoering van het aan te nemen decreet).

[3] Zie artikel 9, eerste lid, van het ontwerp.

51.312/3

De artikelen 5, eerste lid, en 6 van het ontwerp dienen derhalve te worden weggelaten.

5. Volgens artikel 7, § 2, eerste lid, van het ontwerp “stelt [de Vlaamse Regering] een vereniging aan” als Vlaamse ouderenraad. Volgens artikel 7, § 1, eerste lid, van het ontwerp is de Vlaamse ouderenraad een vereniging zonder winstoogmerk. De Vlaamse Regering bepaalt de samenstelling van de Vlaamse ouderenraad (artikel 7, § 2, eerste lid, van het ontwerp). Artikel 7, § 1, tweede lid, van het ontwerp bepaalt de algemene opdracht van de Vlaamse ouderenraad, terwijl de Vlaamse Regering bijkomende opdrachten of taken aan die Raad kan toevertrouwen. Op grond van artikel 7, § 2, tweede lid, van het ontwerp sluit de Vlaamse Regering met de Vlaamse ouderenraad een convenant, dat onder meer een beleidsplan omvat en waarin de subsidie-enveloppe wordt bepaald, alsook de subsidievoorwaarden en -bepalingen.

5.1. De overheid mag een overheidstaak - op voorwaarde dat het niet gaat om een essentiële overheidstaak - opdragen aan verenigingen zonder winstoogmerk die buiten haar toedoen om, op louter privé-initiatief, overeenkomstig de wet van 27 juni 1921 ‘betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen’, tot stand zijn gekomen of tot stand worden gebracht, en die zij, met het oog op het vervullen van die taak, erkent en subsidieert. De overheid is daarbij uiteraard gerechtigd om de voorwaarden te bepalen waaraan zulke verenigingen moeten voldoen om te kunnen worden erkend en gesubsidieerd, met het oog op de uitvoering van de hun toevertrouwde taken. Die erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden mogen evenwel uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van die taken en op de aanwending van de subsidies. Ze mogen niet erop neerkomen dat, in strijd met essentiële bepalingen van de wet van 27 juni 1921, regels worden vastgesteld die op ingrijpende wijze het bestaan, de organisatie en de werking van de betrokken verenigingen raken of die op een algemene wijze een administratief toezicht op die verenigingen organiseren dat rechtens alleen toelaatbaar is ten aanzien van gedecentraliseerde overheidsdiensten.

De sanctie voor de miskenning van de door de overheid opgelegde voorwaarden kan er alleen in bestaan dat de erkenning wordt ingetrokken, de subsidiëring wordt stopgezet, of de subsidies worden teruggevorderd die niet werden aangewend voor het doel waarvoor ze werden verleend.

5.2. De vraag rijst of de ontworpen regeling met betrekking tot de Vlaamse ouderenraad wel als een als hiervóór omschreven erkennings- en subsidiëringsregeling kan worden beschouwd.

51.312/3

Van een erkenning wordt alvast geen gewag gemaakt; daarentegen wordt in artikel 7, § 2, eerste lid, van het ontwerp bepaald dat de Vlaamse Regering een vereniging "aanstelt" als Vlaamse ouderenraad. Ook het gegeven dat slechts één enkele vereniging in aanmerking komt voor die aanstelling, is een element dat twijfel doet rijzen over de vraag of de stellers van het ontwerp, onder het mom van de "subsidiëring" van een privé-instelling, niet in feite beogen een organieke openbare dienst op te richten. Die twijfel rijst nog meer nu uit het ontwerp blijkt dat in verregaande mate bij decreet of bij delegatie aan de Vlaamse Regering, en niet door het vrij initiatief, de taken, de samenstelling en in zekere mate de werking (door middel van het convenant) van de Vlaamse ouderenraad worden bepaald, waardoor op belangrijke punten wordt afgeweken van de wet van 27 juni 1921. De Vlaamse ouderenraad lijkt dan ook veeleer beschouwd te moeten worden als een openbare dienst in de organieke betekenis van die term, en derhalve als een gedecentraliseerde overheidsdienst met rechtspersoonlijkheid in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

5.3. Op grond van dat artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan de decreetgever een rechtspersoon met een volledig *sui generis*-statuut oprichten. Hij kan voor de bepaling van het statuut van de rechtspersoon echter ook gebruik maken van een bestaand type - zoals dat van een vereniging zonder winstoogmerk. Uit arrest nr. 116/2008 van het Grondwettelijk Hof van 31 juli 2008 blijkt dat de decreetgever in die tweede hypothese ook kan afwijken van de wet van 27 juni 1921, voor zover deze "afwijkingen (...) kunnen worden verantwoord door de opdrachten van openbare dienstverlening die [de VZW's] op zich nemen bij de uitvoering van het beleid" en voor zover "[d]ie afwijkingen [niet] raken (...) aan het gemene recht inzake verenigingen en (…) evenmin op algemene wijze de wet van 27 juni 1921 [wijzigen], maar passen in het kader van de bekommernis van de decreetgever om ter zake een zo volledig mogelijke reglementering *sui generis* uit te vaardigen".[4] Het Hof besloot: "Hoewel die werkwijze ertoe kan leiden dat [die] verenigingen (...) die de vorm van een vzw hebben aangenomen, worden onderworpen aan een regeling die grondig verschilt van de regeling die in principe voor de vzw's geldt, volgt daaruit niet dat de decreetgever, door bepalingen aan te nemen die afwijken van de voormelde wet van 27 juni 1921, zijn bevoegdheden heeft overschreden."[5]

[4] Grondwettelijk Hof, nr. 116/2008, 31 juli 2008, B.5.2. Zie ook wat betreft de oprichting van een openbare instelling en de afwijkingen daarbij op de regels van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, Grondwettelijk Hof, nr. 105/2000, 25 oktober 2000, B.36: "[De afwijkingen] willen niet raken aan het gemene vennootschapsrecht of op algemene wijze de voormelde (…) wetten wijzigen, maar ze beogen alleen één enkele publiekrechtelijke rechtspersoon op te richten."

[5] Grondwettelijk Hof, nr. 116/2008, 31 juli 2008, B.5.3.

51.312/3

Op grond van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft de decreetgever derhalve zeer ruime mogelijkheden voor de oprichting van een openbare instelling. Een beperking die evenwel uit dat artikel voortvloeit, is dat het in dat artikel vervatte legaliteitsbeginsel in acht dient te worden genomen, wat inhoudt dat de essentiële regels betreffende de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht bij decreet dienen te worden vastgesteld, en dat artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet worden gerespecteerd, zodat inzake het personeelsstatuut het koninklijk besluit van 22 december 2000 'tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen' (APKB) in acht dient te worden genomen.

Al kan de decreetgever, zoals opgemerkt, aan de op te richten openbare instelling de vorm geven van een vereniging zonder winstoogmerk, hetgeen onder meer tot gevolg heeft dat voor al wat niet uitdrukkelijk in het decreet geregeld wordt, de wet van 27 juni 1921 van toepassing is, moet niettemin worden vastgesteld dat het gevolgde procedé niet vrij is van kritiek. Die werkwijze kan immers tot praktische toepassingsmoeilijkheden aanleiding geven. Zo bemoeilijkt het aanwenden van die techniek de inpassing van de aldus opgerichte instelling in het geheel der regels die het overheidsoptreden beheersen, zoals de verplichting tot het organiseren van een sluitend toezicht van de overheid op de betrokken vereniging, opgelegd bij artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Voorts verdient het geen aanbeveling een vereniging op te richten die ondanks haar kwalificatie als vereniging zonder winstoogmerk, in feite vrij ver verwijderd is van wat men van een vereniging zonder winstoogmerk in de zin van de wet van 27 juni 1921 kan verwachten. De vraag rijst dan ook of het niet beter is de Vlaamse ouderenraad op te richten onder de vorm van een rechtspersoon "*sui generis*", temeer daar, zoals reeds aangestipt, artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zeer ruime mogelijkheden biedt.

Hoe dan ook dient de decreetgever het in dat artikel opgenomen legaliteitsbeginsel te respecteren. *In casu* blijkt dat niets bepaald is in verband met een toezicht op de werking van de vereniging,[6] en worden de regels inzake de samenstelling en de werking van de Vlaamse ouderenraad in belangrijke mate overgelaten aan de Vlaamse Regering.

[6] Hetgeen begrijpelijk is, nu het gaat om een vereniging zonder winstoogmerk (zie opmerking 5.1), maar hetgeen niet strookt met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (zie opmerking 5.3, derde alinea).

51.312/3

5.4. Zo de stellers van het ontwerp blijven opteren voor het spoor van de functionele - en niet de organieke - openbare dienst, dient de in de artikelen 7 en 8 van het ontwerp opgenomen regeling fundamenteel te worden herwerkt.

Vooreerst dienen dan in het ontwerp objectieve erkennings- en/of subsidiëringsvoorwaarden te worden bepaald, zodat elke vereniging die zich geroepen voelt om de taak van de Vlaamse ouderenraad op zich te nemen, zich daartoe kandidaat kan stellen. Het is ontoelaatbaar en strijdig met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat eerst een vereniging wordt aangewezen als Vlaamse ouderenraad, en pas daarna in een convenant de subsidievoorwaarden worden bepaald.[7]

Voorts dienen de subsidievoorwaarden zo te worden geconcipieerd dat ze voldoen aan de *sub* 5.1 gestelde voorwaarden.

6. Uit de memorie van toelichting en de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat de provincies desgevallend als een partnerorganisatie in de zin van artikel 9 van het ontwerp kunnen worden beschouwd. Indien zulks het geval is, dienen zij in het raam van een convenant een beleidsplan op te maken. Aldus wordt door de Vlaamse Regering een planverplichting opgelegd. Indien de convenanten een repetitief karakter vertonen, worden zij periodieke planlasten en valt de betrokken regeling onder de toepassing van het decreet van 15 juli 2011 'houdende vaststelling van de regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besuren kunnen worden opgelegd'.

Het is niet zeker of dit wel strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Het zou wenselijk zijn dat de verhouding tussen het ontworpen decreet en het planlastendecreet nader wordt toegelicht in de memorie van toelichting.

7. De normatieve draagwijdte van de artikelen 3 en 4 van het ontwerp is niet duidelijk. Indien het gaat om bepalingen die slechts een louter programmatorisch karakter hebben of waarin slechts beleidsintenties worden toegelicht, worden ze beter weggelaten. Zo niet, wordt hun normatieve inhoud best verduidelijkt.

[7] Tegen het aanwenden van een convenant met een normatieve inhoud rijzen overigens nog andere bezwaren (zie opmerking 12 bij artikel 9, waarin die rechtsfiguur eveneens wordt aangewend).

51.312/3

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Artikel 2

8. Het is niet adequaat om in artikel 2, 2°, te schrijven dat het betrokken beleid "actief op zoek gaat" naar een bepaalde doelstelling. Men schrijve beter: "waarbij de competenties van ouderen actief worden ingeschakeld".

### Artikel 4

9. Aangezien er geen verplichting wordt opgelegd om in elke gemeente een lokale ouderenraad op te richten, voege men in de derde zin van artikel 4, eerste lid, van het ontwerp het woord "in voorkomend geval" toe vóór de woorden "en de lokale ouderenraad".

### Artikel 7

10. Luidens artikel 7, § 3, van het ontwerp winnen de leden van de Vlaamse Regering het advies van de Vlaamse ouderenraad in over "alle belangrijke materies inzake ouderenbeleid" die de Vlaamse Regering behandelt. De omschrijving "alle belangrijke materies" is te weinig precies om op een rechtszekere wijze de verplichting van de Vlaamse Regering te omschrijven, en dient derhalve nader te worden omschreven. Indien het de bedoeling is dat de adviesverplichting mede geldt voor ontwerpen van decreet of van besluit van de Vlaamse Regering, zou dit met zoveel woorden moeten worden bepaald.

### Artikel 9

11. In artikel 9, tweede en vierde lid, van het ontwerp, wordt, zo het spoor van de functionele openbare dienst wordt gevolgd (zie opmerking 5.4), beter gewag gemaakt van een erkenning dan van een aanstelling. Men vervange dan derhalve in die bepalingen de woorden "aanstelt", "stelt aan" en "aangestelde" door de woorden "erkent" en "erkende".

51.312/3

12. In een convenant dat met erkende of gesubsidieerde organisaties wordt gesloten, kunnen slechts praktische afspraken of loutere toepassingsregels worden opgenomen die een concretisering inhouden van bij decreet of bij uitvoeringsbesluit bepaalde regels. De in artikel 9, laatste lid, van het ontwerp bedoelde convenanten kunnen derhalve niet de subsidie-enveloppe bepalen die wordt toegekend aan de erkende partnerorganisaties (die overigens in een begrotingsdecreet moet worden vastgesteld), noch subsidievoorwaarden en -bepalingen op zich bevatten.

Artikel 9, laatste lid, van het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

---

51.312/3

De kamer was samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren | P. LEMMENS, | kamervoorzitter, |
| | J. SMETS,<br>B. SEUTIN, | staatsraden, |
| | J. VELAERS, | assessor van de afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw | G. VERBERCKMOES, | griffier. |

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES P. LEMMENS

# ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

**Art. 2.** In dit decreet wordt verstaan onder:
1° actoren: alle bij het ouderenbeleid betrokken overheden, particuliere organisaties, ouderenverenigingen, ouderenraden en ouderen;
2° inclusief ouderenbeleid: een beleid dat in al zijn aspecten en samenhang aan de algemene en de specifieke behoeften van ouderen beantwoordt en waarbij de competenties van ouderen actief worden ingeschakeld;
3° oudere: een natuurlijke persoon die 60 jaar of ouder is;
4 ouderenbeleid: maatregelen van wetgeving of bestuur, die bepalend zijn voor de positie van de ouderen in de samenleving;
5° participatie: de deelname aan het maatschappelijk leven met het oog op het individuele en collectieve welzijn, waardoor iemand de persoonlijke controle op de eigen leefsituatie en op de externe factoren die deze leefsituatie bepalen, maximaal behoudt of verhoogt.

Hoofdstuk 2. Uitgangspunten

**Art. 3.** Een Vlaams ouderenbeleid moet de voorwaarden creëren om:
1° de toegang van elke oudere tot de economische, sociale en culturele rechten, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, te waarborgen;
2° discriminatie en sociale uitsluiting op basis van leeftijd te voorkomen, te verminderen en op te lossen;
3° de deelname van ouderen aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van dat beleid mogelijk te maken en te versterken.

**Art. 4.** Het ouderenbeleid is een inclusief, gecoördineerd en samenhangend beleid. Op de verschillende beleidsdomeinen en -niveaus moeten doelgerichte acties ondernomen worden vanuit een partnerschap tussen alle betrokken actoren. Op lokaal niveau zijn dit in de eerste plaats de gemeente, het OCMW en, in voorkomend geval, de lokale ouderenraad.

Op Vlaams niveau voorziet de Vlaamse Regering in:
1° het nemen van maatregelen in de diverse beleidsdomeinen;
2° de coördinatie tussen beleidsdomeinen;
3° de stimulering van de betrokken actoren;
4° de ondersteuning van de participatie van de ouderen.

Hoofdstuk 3. Coördinatie en organisatie

**Art. 5.** Voor de coördinatie van het Vlaamse ouderenbeleid stelt de Vlaamse Regering een coördinerend minister aan.

De Vlaamse Regering stelt binnen achttien maanden na elke volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement een ouderenbeleidsplan op. Dat beleidsplan komt tot stand met participatie van de ouderen en de Vlaamse ouderenraad, vermeld in artikel 7, en omschrijft de planning van de beleidsmaatregelen op korte en langere termijn, alsook de modaliteiten van evaluatie van het gevoerde beleid.

De Vlaamse Regering bezorgt het ouderenbeleidsplan en elke evaluatie ervan aan het Vlaams Parlement en geeft ter ondersteuning van het ouderenbeleid opdracht tot het verrichten van wetenschappelijk onderzoek over leeftijdsgebonden maatschappelijke participatie.

**Art. 6.** De Vlaamse Regering geeft opdracht aan alle diensten van de Vlaamse overheid om:
1° het ouderenbeleid binnen hun beleidsdomein voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren;
2° de geëigende initiatieven te nemen om de ouderen en het werkveld aan dat beleid te laten participeren.

In het eerste lid, 2°, wordt verstaan onder werkveld: verenigingen, diensten en voorzieningen die zich in hun werking uitsluitend of hoofdzakelijk tot ouderen richten.

Hoofdstuk 4. De Vlaamse ouderenraad

**Art. 7.** §1. De Vlaamse ouderenraad heeft als algemene opdracht, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een strategische adviesraad, advies uit te brengen over alle aangelegenheden die ouderen aangaan. Daartoe volgt de raad de ontwikkelingen in het ouderenbeleid op en heeft hij oog voor de behoeften en de participatie van ouderen. De Vlaamse Regering kan bijkomende opdrachten toevertrouwen aan de Vlaamse ouderenraad.

In het eerste lid wordt onder strategische adviesraad verstaan: een orgaan zoals vermeld onder artikel 2, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden.

§2. De Vlaamse Regering erkent een vereniging zonder winstoogmerk als Vlaamse ouderenraad voor maximaal vijf jaar. De Vlaamse Regering bepaalt de regels voor het verlenen en intrekken van de erkenning, alsook de erkenningsvoorwaarden die minstens betrekking op:
1° de pluralistische en representatieve samenstelling van de vereniging;
2° de ervaring met de actoren en de betrokkenheid van de actoren bij de werking van de vereniging;
3° de bekendheid en de mogelijkheid tot deelname aan de activiteiten van de vereniging;
4° de opdrachten, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, en de wijze waarop ze worden uitgevoerd.

§3. De leden van de Vlaamse Regering winnen het advies van de Vlaamse ouderenraad in over alle ontwerpen van beslissingen die van strategisch belang zijn voor ouderen.

**Art. 8.** Binnen de beschikbare begrotingskredieten kent de Vlaamse Regering aan de Vlaamse ouderenraad een jaarlijkse subsidie-enveloppe toe om de opdrachten, vermeld

in artikel 7, §1, eerste lid, te vervullen. Die subsidiëring is afhankelijk van het sluiten van een convenant tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse ouderenraad, dat geldt voor de duur van de erkenning en dat minstens de volgende gegevens bevat:

1° een beleidsplan met:
   a) de resultaatsgebieden voor de uitvoering van de opdrachten;
   b) de indicatoren met betrekking tot de resultaatsgebieden;
2° de subsidievoorwaarden, die minstens betrekking hebben op:
   a) de naleving van de erkenningsvoorwaarden;
   b) het voeren van een boekhouding en het opmaken van een financieel verslag;
3° het geraamde bedrag van de subsidie-enveloppe, alsook de wijze van toekenning en vereffening ervan;
4° het toezicht op de naleving van de erkenningsvoorwaarden, op de uitvoering van het convenant en op de aanwending van de subsidies.

Hoofdstuk 5. Stimulering van een inclusief lokaal ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen

**Art. 9.** §1. De Vlaamse Regering stimuleert lokale besturen of ouderen op het terrein voor het ontwikkelen van een lokaal inclusief ouderenbeleid en voor het nemen van initiatieven die de inspraak van ouderen in dat beleid realiseren of versterken. In dit artikel wordt verstaan onder lokaal bestuur: een gemeente of openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn uit het Nederlandse taalgebied, of de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

In afwijking van artikel 2, 2°, heeft het inclusief ouderenbeleid, vermeld in het eerste lid, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad uitsluitend betrekking op de aangelegenheden die bepaald zijn in artikel 127, §1, en artikel 128, §1, van de Grondwet.

§2. Op basis van een oproep erkent de Vlaamse Regering daartoe een of meer relevante partnerorganisaties voor maximaal vijf jaar. Een relevante partnerorganisatie is een organisatie die de kennis van een lokaal bestuur en ouderen op het terrein met betrekking tot de ontwikkeling van een inclusief ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen kan ondersteunen of versterken.

De Vlaamse Regering bepaalt het aantal relevante partnerorganisaties dat kan worden erkend. Ze bepaalt de regels voor het verlenen en intrekken van de erkenning, alsook de erkenningsvoorwaarden met behoud van de toepassing van het derde lid.

Om voor erkenning in aanmerking te komen voldoet een relevante partnerorganisatie aan de volgende voorwaarden:

1° ze werkt een methode uit die een lokaal bestuur of ouderen op het terrein stimuleert om:
   a) een lokaal ouderenbeleid inclusief te ontwerpen;
   b) behalve wat het lokale ouderenbeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft, dat beleid te integreren in de lokale beleidscyclus van zes jaar die gekoppeld is aan de lokale bestuursperiode en die begint in het tweede jaar dat volgt op de lokale verkiezingen en eindigt op het einde van het jaar na de daaropvolgende verkiezingen;
   c) een structureel overleg met de ouderen(raad) in de gemeente op te zetten;
   d) de deelname van ouderen aan het lokaal beleid te stimuleren;
2° ze ontwikkelt een actieprogramma dat ze in eigen beheer of in samenwerking met derden uitvoert;
3° ze betrekt de actoren bij het vervullen van de opdrachten, vermeld in punt 1° en 2°.

§3. Binnen de beschikbare begrotingskredieten verleent de Vlaamse Regering aan de erkende relevante partnerorganisatie(s) jaarlijks een subsidie-enveloppe. Die subsidiëring is afhankelijk van het sluiten van een convenant tussen de Vlaamse Regering en de partnerorganisatie(s), dat geldt voor de duur van de erkenning en dat minstens de volgende gegevens bevat:

1° een beleidsplan met:
   a) de resultaatsgebieden voor de uitvoering van de opdrachten;
   b) de indicatoren met betrekking tot de resultaatsgebieden;
2° de subsidievoorwaarden, die minstens betrekking hebben op:
   a) de naleving van de erkenningsvoorwaarden;
   b) het voeren van een boekhouding en het opmaken van een financieel verslag;
3° het geraamde bedrag van de subsidie-enveloppe, alsook de wijze van toekenning en vereffening ervan;
4° het toezicht op de naleving van de erkenningsvoorwaarden, op de uitvoering van het convenant en op de aanwending van de subsidies.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

**Art. 10.** Het decreet van 30 april 2004 houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen, gewijzigd bij het decreet van 24 december 2004, wordt opgeheven.

**Art. 11.** De vereniging die op datum van de inwerkingtreding van dit decreet is aangesteld als Vlaamse ouderenraad, behoudt haar aanstelling tot de duur ervan verstreken is.

**Art. 12.** Dit decreet treedt in werking op 1 oktober 2012.

Brussel, 6 juli 2012.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

BIJLAGE
bij de memorie van toelichting:

REGULERINGSIMPACTANALYSE (RIA)

RIA

# Reguleringsimpactanalyse van het decreet houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen

# 1 Titel

Decreet houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen.

# 2 Aanleiding en Doel

## 2.1 Aanleiding

### 2.1.1 Verhouding tussen het Vlaamse en het lokale bestuursniveau en het gebruik van door Vlaanderen opgelegde lokale beleidsplannen

Het bestuurlijk landschap in Vlaanderen is erg complex. Een goede verhouding tussen het Vlaamse en het lokale bestuursniveau is essentieel om de maatschappelijke problemen het hoofd te bieden. Een goede afstemming tussen de Vlaamse en de lokale beleidsinitiatieven zijn hierbij cruciaal. Bij deze afstemming is er steeds een spanningsveld met de autonomie van de verschillende bestuursniveaus.

De afstemming tussen het Vlaamse en het lokale bestuursniveau vertrekt vanuit twee verschillende relaties. Enerzijds is Vlaanderen sinds 2001 bevoegd geworden voor de lokale en provinciale besturen. De afstemming tussen het Vlaamse en lokale bestuursniveau verloopt echter ook via de verschillende Vlaamse beleidssectoren. In zeer vele Vlaamse bevoegdheden hebben de lokale besturen, al dan niet vrijwillig, een rol van medebestuur gekregen. Deze vorm van medebestuur kan zowel slaan op het vlak van lokale beleidsontwikkeling als op de uitvoering, toepassing of handhaving van op het Vlaams niveau ontwikkelde beleidsprocessen.

Het stimuleren/opleggen door het Vlaamse bestuursniveau van de opmaak van lokale beleidsplannen is een bijzondere vorm om het lokale bestuursniveau reeds in de fase van beleidsontwikkeling te laten afstemmen met het Vlaamse bestuursniveau. Deze vorm van interactie tussen het Vlaamse en lokale bestuursniveau is de laatste jaren exponentieel toegenomen, samen met de klachten erover. Aan de opmaak en uitvoering van deze lokale beleidsplannen worden meestal subsidies aan lokale besturen gekoppeld.

### 2.1.2 Evaluatie van het gebruik van deze lokale beleidsplannen

Het gebruik van deze beleidsplannen is de afgelopen jaren ook steeds geëvalueerd en bijgestuurd per beleidssector. Tijdens de vorige legislatuur werden, omwille van de toenemende klachten, ook een aantal initiatieven genomen om het instrument van lokale beleidsplannen voor de volledige Vlaamse overheid te evalueren. De focus van deze evaluatie lag vooral op administratieve vereenvoudiging.

Er werd eind vorige regeerperiode een parlementair initiatief ingediend (het voorstel van decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest aan lokale besturen planverplichting worden opgelegd en specifieke subsidies worden toegekend), maar dit raakte niet meer besproken.

De Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEO) pleit in haar eindrapport van mei 2009 voor een drastische reductie van alle plan- en rapporteringverplichtingen tot het beleids- en beheerrelevante minimum én voor een integratie hiervan in één alomvattend kader.

### 2.1.3 Introductie meerjarenplanningssysteem bij lokale besturen met integratie van de financiële cyclus

De Vlaamse Regering keurde op 25 juni 2010 het uitvoeringsbesluit goed mbt de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, provincies en OCMW's. Dit besluit van de Vlaamse Regering komt er in uitvoering van titel IV, planning en financieel beheer, van het Gemeente-, Provincie- en OCMW-decreet. Het bevat de inhoud van de beleidsrapporten (meerjarenplan, budget en jaarrekening), evenals de regels voor de boekhouding. In principe zal dit besluit van toepassing zijn op alle besturen vanaf 1 januari 2014. De lokale en provinciale besturen stellen in de loop van 2013 het nieuwe meerjarenplan op voor de periode 2014-2019. Idealiter werken de besturen dus vanaf het financiële boekjaar 2014 allemaal volgens het nieuwe systeem.

In deze organieke regelgeving staan volgende begrippen centraal:

- De strategische planning
    - Beleidsdoelstellingen
    - Actieplannen
- Het meerjarenplan
    - Strategische nota (prioritaire beleidsdoelstellingen)
    - Financiële nota (financiële doelstellingenplan & staat financieel evenwicht)

### 2.1.4 Probleemstelling: Vlaamse regelgeving m.b.t. lokale beleidsplannen is niet samenhangend

Uit de evaluatie (studiedienst Wetsmatiging) van het gebruik van door Vlaanderen opgelegde/gestuurde lokale beleidsplannen werden volgende probleemstellingen geformuleerd:

- Lokale besturen klagen over het aantal beleidsplannen dat opgemaakt moet worden voor het Vlaamse bestuursniveau en dat de Vlaamse indeling in beleidssectoren niet afgestemd is op het lokale niveau.
- Lokale besturen klagen over de verschillende procedurele vereisten van totstandkoming van deze beleidsplannen en de gebrekkige afstemming op de lokale beleidscyclus.
- Lokale besturen klagen over de hoge detailgraad van de inhoud van de verschillende beleidsplannen
- Lokale besturen klagen over de verschillende wijze en het aantal planverplichtingen bij de uitvoering, rapportering en toezicht van deze lokale beleidsplannen en bijhorende subsidies

De oorzaak van deze problemen ligt vooral in de gebrekkige samenhang tussen de diverse sectorale regelgeving m.b.t. lokale besturen onderling en met de organieke regelgeving in het bijzonder.

Dit probleem zal nog toenemen, gelet op de recente introductie van nieuwe regels m.b.t. de lokale beleids- en beheerscyclus.

Het parlementair initiatief (het voorstel van decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest aan lokale besturen planverplichting worden opgelegd en specifieke subsidies worden toegekend) dat vorige regeerperiode werd ingediend maar niet meer werd besproken, bevat een aantal actiepunten. De uiteindelijke beleidsdoelstellingen van het parlementair initiatief zijn:

- een verbetering van de wederzijdse beleidscoördinatie tussen het Vlaamse en lokale bestuursniveau met het oog op een betere aanpak van de maatschappelijke problemen die ten grondslag liggen van dit beleid;
- het verhogen van de lokale beleidsautonomie en dit met het oog op meer efficiënte lokale besturen en tegelijkertijd zo de efficiëntie van de Vlaamse overheid verhogen;
- de samenhang van Vlaamse regelgeving m.b.t. lokale besturen optimaliseren en afstemmen op de behoeften van het lokale niveau;

Meer in het bijzonder zijn de doelstellingen van het project planlastverlaging Lokale Besturen:

- de vermindering van het aantal afzonderlijke sectorale plannen en dit in functie van de introductie van de lokale meerjarenplanning
- de afstemming van de verschillende wijze van totstandkoming van de sectorale plannen en dit in functie van de lokale meerjarenplanning
- de vermindering van het aantal planverplichtingen bij de uitvoering van de lokale meerjarenplanning
- de vermindering van het detailniveau van de planverplichtingen en het verlenen van een grotere vrijheid

### 2.1.5 Juridisch kader

De volgende Vlaamse regelgeving heeft een impact op deze probleemstellingen.

- ***Organieke regelgeving*** m.b.t. lokale besturen: het gemeentedecreet, het provinciedecreet en het OCMW-decreet en de bijhorende uitvoeringsbesluiten bevatten de krachtlijnen van de lokale beleids- en beheerscyclus.
- ***Sectorale regelgeving*** met planverplichtingen in ruil voor subsidies voor lokale besturen: de opmaak van lokale beleidsplannen en de rapportering over de uitvoering ervan is in diverse decreten geregeld.
- ***Nieuw rekendecreet***: het (principieel goedgekeurde) decreet houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning en de controle op de aanwending van subsidies en de controle door het Rekenhof bevat de algemene regels voor alle subsidies van de Vlaamse overheid.

### 2.1.6 Aanpak

Er wordt een planmatige aanpak voorgesteld. In een eerste fase werden de verschillende regelingen die planlasten bevatten op elkaar afgestemd, gestroomlijnd en waar mogelijk geïntegreerd. Dat was de opzet van het decreet planlastvermindering. In de tweede fase wordt het aantal planverplichtingen met onvoldoende beleidsimpact gereduceerd. Daartoe worden diverse sectorale regelgevingen aangepast, waaronder het decreet betreffende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen.

Bedoeld decreet mobiliseert de lokale besturen in de artikelen 9 en 10.

**Art. 9**

*"§ 1. Binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten verleent de Vlaamse regering aan lokale besturen jaarlijks subsidies voor het maken en uitvoeren van een lokaal ouderenbeleidsplan met een resultaatsverbintenis, en voor het nemen van initiatieven om de inspraak van ouderen in het beleid te realiseren. Hiertoe wordt aan de lokale besturen jaarlijks een subsidie ter beschikking gesteld voor het ondersteunen van de werking van de lokale adviesraden en het nemen van nieuwe initiatieven.*

*§ 2. De subsidie wordt gebaseerd op het aantal ouderen dat op 1 januari van het voorafgaande kalenderjaar in de bevolkingsregisters in een gemeente van de territoriale omschrijving van het lokale bestuur stond ingeschreven. De Vlaamse regering bepaalt het bedrag.*

*§ 3.Voor de berekening van de subsidie die ter beschikking van de Vlaamse Gemeenschapscommissie kan worden gesteld, wordt 30 % van het aantal ouderen dat op 1 januari van het voorafgaande jaar stond ingeschreven in de bevolkingsregisters van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in aanmerking genomen.*

*§ 4. Indien een lokaal bestuur een samenwerkingsverband is aangegaan, wordt elk van de betrokken gemeenten en/of de Vlaamse Gemeenschapscommissie afzonderlijk gesubsidieerd.*

*§ 5. De Vlaamse regering bepaalt de nadere regels met betrekking tot de uitbetaling van de subsidies.*

**Art. 10**

*Om in aanmerking te komen voor de subsidies zoals bedoeld in artikel 9, moet een lokaal bestuur aan de volgende voorwaarden voldoen :*

*1° een lokaal ouderenbeleidsplan uitwerken dat ingebed wordt in het lokaal sociaal beleidsplan en waarin o.m. wordt aangegeven welke initiatieven worden genomen om de inspraak van ouderen in het beleid te realiseren ;*

*2° het onder 1° genoemde plan tweemaal tijdens eenzelfde legislatuur opstellen en laten goedkeuren in de gemeenteraad ;*

*3° een schepen aanwijzen die verantwoordelijk is voor het ouderenbeleid ;*

*4° een ouderenbeleidscoördinator aangeduid hebben ;*

*5° bij de Vlaamse regering tweemaal tijdens eenzelfde legislatuur een voortgangsrapportindienen ;*

*6° beschikken over een of meer ouderenadviesraden, die wat samenstelling betreft, een pluralistische afspiegeling zijn van de lokale ouderenbevolking ;*

*7° de deelname van ouderen aan andere lokale adviesraden en de beheerraden van de ouderenvoorzieningen stimuleren ;*

*8° een afsprakennota opstellen en minstens eenmaal per legislatuur laten goedkeuren in*

*de gemeenteraad, waarin de inspraak- en participatieprocedures tussen het lokaal bestuur en de betrokken ouderen, instellingen en initiatieven en adviesraden worden vastgelegd ;*

*9° particuliere verenigingen en instellingen ondersteunen, ofwel via een subsidiereglement voor een totaalbedrag dat minstens gelijk is aan 1 euro per oudere inwoner ofwel via het gratis ter beschikking stellen van de gemeentelijke infrastructuur of andere instrumenten voor een tegenwaarde van minstens 1 euro per oudere inwoner.*

*De Vlaamse regering kan nadere regels stellen voor het maken, uitvoeren en evalueren van het lokale ouderenbeleidsplan, voor de evaluatie van de samenwerkingsprotocollen en de wijze waarop de bovenvermelde voorwaarden getoetst zullen worden."*

De Vlaamse overheid wil hiermee de lokale besturen stimuleren tot het ontwikkelen van een lokaal ouderenbeleid. Zij voorziet hiervoor "subsidies". In ruil moet het lokaal bestuur o.m. een ouderenbeleidsplan uitwerken en dit 2x laten toetsen zowel door de gemeenteraad als via een voortgangsrapport door de Vlaamse overheid. De subsidies zijn niet omschreven maar initieel werd bij het ontwerp van decreet uitgegaan van (minstens) 1 euro per oudere inwoner.

**Aan art. 9 en 10 is evenwel nooit uitvoering gegeven. In de begroting staat 148000 euro ingeschreven om het ouderenbeleid lokaal te ondersteunen. Er zijn 308 Vlaamse gemeenten en in het merendeel ervan is een lokale ouderenraad actief. Het aantal 60-plussers in Vlaanderen bedraagt meer dan 1,5 miljoen. Wanneer op termijn zowat alle Vlaamse**

**gemeenten in de regeling zouden stappen zou meer dan 1,5 miljoen euro aan subsidies nodig zijn om het decreet lokaal uit te voeren.**

## 2.2 Doelstelling

Momenteel stellen we vast dat er nooit uitvoering is gegeven aan de betrokken decreetsbepalingen (m.n. artikel 9 en 10 van het bestaande decreet). Hierdoor bestaat er onzekerheid over de te ontvangen subsidies (afhankelijk van de begroting) en zijn er geen standaarden voor het indienen van subsidieaanvragen, voor rapportering, enz. Bovendien is het huidige lokale beleid onvoldoende afgestemd op de lokale noden.

Men wil echter gerichter inspelen op de lokale noden van de gemeenten en bovendien het subsidieproces meer standaardiseren waarbij een decretale zekerheid kan gecreëerd worden omtrent de te ontvangen subsidie.

Hierbij wenst men vooreerst uitvoering te geven aan het planlastendecreet en verder een komende meeruitgave te vermijden.

In de loop der jaren is immers duidelijk geworden dat Vlaanderen op een andere wijze het ouderenbeleid lokaal wil aansturen. De ontwikkeling van een beleid ter zake ligt immers in handen van de lokale besturen zelf die het aan hun (oudere) kiezers verplicht zijn rekening te houden met de (specifieke) noden en behoeften van de doelgroep. Vlaanderen kan daarbij een ondersteunende rol spelen en heeft daartoe in het verleden al een projectsubsidie toegekend aan de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten om respectievelijk ouderenbeleidscoördinatoren op te leiden, inspraakprocessen in 8 geselecteerde gemeenten te begeleiden en een actieplan te ontwikkelen dat lokale besturen kennis en instrumenten aanreikt om lokaal werk te maken van een ouderenbeleid en daarbij ook de doelgroep te betrekken.

Doel van een mogelijke aanpassing van het decreet is dan om de beschikbare (schaarse) middelen gericht in te zetten om een inclusief ouderenbeleid en de participatie van ouderen aan dit beleid lokaal te stimuleren.

In de beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin staat hierover: *"Ook zetten we de inspanningen voor een volwaardige ouderenparticipatie aan het beleid verder. Het ouderenparticipatiedecreet uit 2004 koppelt de aansturing van een lokaal ouderenbeleid aan een strikte reeks voorwaarden en verplichtingen. We verkiezen het Vlaamse budget aan te wenden voor de lokale ondersteuning van het nieuwe ouderenbeleidsplan. Samen met de Vlaamse Ouderenraad en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten zoeken we daarvoor naar de meest geschikte wettelijke basis. Alvorens structureel uitvoering te kunnen geven aan de ondersteuning van de ouderenparticipatie op lokaal vlak is het noodzakelijk om de overeenstemmende bepalingen van het decreet aan te passen en af te stemmen op de lokale implementatie van het Vlaams ouderenbeleidsplan 2010 – 2014."*

### 2.2.1 Vrijheidsgraden

**1. Vlaams regeerakkoord**

*Door een interne staatshervorming en partnerschappen op alle niveaus zorgt de Vlaamse overheid voor minder bestuurlijke drukte en voor vereenvoudiging met creatie van meerwaarde voor alle betrokkenen (besturen en doelgroepen).*

In dit kader wordt in elk geval het systeem van koppelsubsidies afgeschaft. Tegelijkertijd wordt in dit takendebat ook de planlast drastisch afgebouwd en worden de toezichtregelingen per beleidssector kritisch herbekeken. Daarbij wordt een samenbundeling van alle planverplichtingen bij de aanvang van de gemeentelijke bestuursperiode gerealiseerd en kunnen vormen van specifiek toezicht enkel de uitzondering zijn**.**

**2. Beleidsnota Binnenlands Bestuur**

'Betere planning, minder planlasten'

Verantwoordelijk besturen betekent ook planmatig besturen, met een transparante terugkoppeling aan alle belanghebbenden over de uiteindelijke realisaties. Planmatig werken moet gestimuleerd worden, zonder te vervallen in bureaucratie.

De doelstelling is even helder als ambitieus: tegen de start van de nieuwe lokale bestuursperiode na de verkiezingen van oktober 2012 zouden de gemeenten één plannings- en rapporteringcyclus moeten maken die ingebed is in een meerjarenperspectief. Dat ligt ook in de lijn van de uitdaging, geformuleerd in het project "Vlaanderen in actie".

Uit onderzoek blijkt dat de planverplichtingen een te grote diversiteit aan inhoudelijke voorschriften bevatten. Er is een veelheid aan plannen die het lokaal bestuur op een verschillend tijdstip, met een verschillende looptijd en volgens een verschillende inhoudelijke structurering moet opstellen, zodat een afstemming of integratie quasi onmogelijk is. Aldus hypothekeren deze diverse verplichtingen dat de lokale besturen over de beleidsvelden heen een visie ontwikkelen (horizontaal beleid).

Dit project "planlastenvermindering" is bijgevolg een horizontaal project dat een breed draagvlak moet hebben in alle beleidssectoren en dat enkel succesvol kan zijn door samenwerking tussen de verschillende Vlaamse beleidssectoren, zowel politiek als op het niveau van de administratie.

### 3. Groenboek Interne Staatshervorming

Ook in het groenboek 'interne staatshervorming' is het aspect 'planlastvermindering' aan bod gekomen:

'43.2.10. Planlastvermindering'

De verschillende plannen die de lokale en provinciale besturen nu maken (cultuurbeleidsplan, jeugdbeleidsplan, sportbeleidsplan, milieubeleidsplan, …) verdwijnen en worden geïntegreerd in de meerjarenplanning van de lokale besturen. De nieuwe beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen biedt hiervoor mogelijkheden. De lokale besturen zijn verplicht om burgers en doelgroepen te betrekken bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering en –evaluatie. Conform de organieke regelgeving zijn de lokale besturen vrij om de timing, de methodiek en de scope van de participatie te bepalen. Bij deze participatie is het belangrijk dat de methodiek wordt afgestemd op de doelgroepen (bv. kinderen en jongeren) en dat de bestaande lokale adviesraden worden ingeschakeld.'

### 4. Commissie Efficiëntiewinst voor Lokale Besturen

De Commissie voor Efficiëntiewinst voor Lokale Besturen formuleerde 13 aanbevelingen (principes) m.b.t. de vermindering van de planlasten voor de lokale besturen. Deze principes moeten op een uniforme manier geïmplementeerd worden door alle betrokken Vlaamse beleidssectoren. De 13 principes zijn:

- *Principe 1:* Onderzoek van de doelmatigheid van sectorale subsidies
- *Principe 2:* Introductie van Vlaamse beleidsprioriteiten
- *Principe 3:* Binnen de regels van de lokale beleids- en beheerscyclus bepaalt het lokale bestuur de vorm en inhoud van de meerjarenplanning
- *Principe 4:* Participatie (externe gedragenheid van het meerjarenplan)
- *Principe 5:* Beleidsdoelstellingen
- *Principe 6:* Subsidiebelofte
- *Principe 7:* Subsidieaanvraag op basis van BBC-GOP
- *Principe 8:* De aanwending van sectorale subsidies moet verantwoord worden
- *Principe 9:* Inhoudelijke en financiële verantwoording subsidies
- *Principe 10:* Rapportering en opvolging
- *Principe 11:* Plaatsbezoeken en persoonlijk overleg
- *Principe 12:* Mogelijkheid tot bijsturing van beleidsprioriteiten
- *Principe 13:* Afspraken bij niet aanwending of afwending van subsidies

5. **Decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest aan lokale besturen periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd.**

Bij de opmaak van elke sectorale regelgeving wordt verwezen naar de lokale beleids- en beheerscyclus van 6 jaar (mogelijkheid om de cyclus te splitsen in 2 cycli van 3 jaar), zoals bepaald in de organieke regelgeving. De totstandkoming van de lokale strategische meerjarenplanning kan door het Vlaamse bestuursniveau gestuurd worden door:

- het kenbaar maken van Vlaamse beleidsprioriteiten met bijhorende subsidieregelingen in de aanloop van de opmaak van de lokale strategische meerjarenplanning. Het lokale bestuur beslist zelf hoe ze op het lokale niveau invulling geven aan deze beleidsprioriteiten. Er kan dus geen directe inhoudelijke vereiste van het lokaal meerjarenplan worden opgelegd.
- het toevoegen van minimale sectorale vereisten mbt de totstandkoming (bv. eis van sectorspecifieke participatie) van het lokale strategische meerjarenplanning, zonder de formele modaliteiten hiervan te bepalen.
- de subsidieregelingen kunnen bepalen dat de lokale besturen moeten aantonen dat ze lokale belanghebbenden hebben betrokken bij de opmaak van de strategische meerjarenplanning.

Er wordt (in een kaderdecreet) een uniforme procedure en bijhorende modaliteiten vastgelegd voor de indiening, beoordeling en uitbetaling van subsidieaanvragen door lokale besturen. Hierbij wordt maximaal verwezen naar de lokale strategische meerjarenplanning. De voorwaarden voor de toekenning van Vlaamse subsidies aan lokale besturen kunnen betrekking hebben op:

- te verrichten activiteiten
- te leveren prestaties
- te bereiken effecten
- cofinanciering door het lokale bestuur

Er worden (via een kaderdecreet) uniforme procedurele en inhoudelijke vereisten opgelegd m.b.t. de aanwending van de sectorale subsidies. Er wordt hierbij maximaal verwezen naar de lokale beleids- en beheerscyclus. Deze vereisten hebben betrekking op:

- het tijdstip van de rapportering: jaarlijks en globaal via visitatie op einde van lokale legislatuur
- de bijhorende verantwoordingstukken: relevante onderdelen van de jaarrekening met verwijzing naar de Vlaamse beleidsprioriteiten, uitsluitend ingediend bij het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB). Het ABB bezorgt deze informatie aan de sectorale administraties.
- de modaliteiten voor de sanctionering: bij voorkeur via het inhouden van nog toe te kennen subsidiebedragen.

(De inhoudelijke en financiële opvolging/controle wordt uitgevoerd door de sectorale administratie.)

# 3 Opties

**Optie 1: Nuloptie**
De in het decreet van 30 april 2004 beschreven manier van werken wordt uitgevoerd..

**Optie 2: Enkel een juridisch-technische afstemming tussen het decreet houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen en het kaderdecreet planlastverlaging lokale besturen**
Minimalistische visie waarin het decreet aangepast wordt zodat er niets meer in het decreet is opgenomen wat in strijd is met de bepalingen van het kaderdecreet planlastverlaging lokale besturen. De voorwaarden voor de toekenning van Vlaamse subsidies aan lokale besturen kunnen enkel nog betrekking hebben op:

- te verrichten activiteiten
- te leveren prestaties
- te bereiken effecten
- cofinanciering door het lokale bestuur

Een dergelijke optie behoudt een rechtstreekse band tussen Vlaanderen en de lokale besturen. Zij worden geacht zich in te schrijven in de Vlaamse beleidsprioriteiten inzake ouderen(participatie) zoals die zijn opgenomen in het Vlaams ouderenbeleidsplan 2010 – 2014 en worden gesubsidieerd voor de lokale vertaling van deze principes.

**Optie 3: Naast een juridisch-technische afstemming, ook een inhoudelijke koerswijziging**

Deze optie houdt een substantiële wijziging in van het sectordecreet en doet niet langer een rechtstreeks beroep op de lokale besturen om de Vlaamse beleidsprioriteiten gestalte te geven. Een aanpassing van het decreet focust dan op een onrechtstreekse steun voor de lokale overheden door het subsidiëren van een **intermediaire organisatie** die visie en tools aanreikt m.b.t. lokale ouderenparticipatie aan het lokaal bestuur dat er om vraagt.
Lokale besturen worden dan onrechtstreeks begunstigden. Meteen vervallen ook alle plan- of andere lasten ter zake.

# 4 Effecten

## Doelgroepen en betrokken partijen

De doelgroepen en betrokken partijen zijn de lokale besturen (zoals gedefinieerd in het decreet), de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de Vlaamse ouderenraad, de lokale OCMW's en de ouderen zelf. Het zijn de actoren die betrokken zijn bij een (actief) ouderenbeleid, de zorgsector valt buiten de scoop van het decreet.

## 4.1 Effecten van de nuloptie

Deze optie heeft enkel effect op de lokale besturen zoals omschreven in het decreet van 30 april 2004. Dat zijn in hoofdzaak de gemeentebesturen die alleen of in een samenwerkingsverband aan de voorwaarden van de hogervermelde artikels 9 en 10 voldoen.

Hieronder staat een korte beschrijving van het huidige proces met een high level inschatting van de administratieve lasten voor de lokale besturen, alsook een high level inschatting voor de beheerskosten (Vlaamse overheid).

*Samenvatting:*

| Planverplichtingen | tijd in uren | aantal actoren | periodiciteit | planlast | administratieve last |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Opmaak ouderenbeleidsplan | Van 41 tot 1.787 uren | 200 | 0,33 | 189.875 € | 61.989 € |
| 2. Opmaak voortgangsrapport | Van 41 tot 454 uren | 200 | 1 | 431.992 € | 431.992 € |
| 3. Opmaak afsprakennota | Van 26 tot 95 uren | 200 | 0,33 | 86.680 € | 26.840 € |
| TOTAAL | | | | 708.547 € | 520.821 € |
| Last per actor | | | | 3.543 € | 2.604 € |

Bron: nulmeting 2006

*Detail:*

**RAPPORTERINGSTEMPLATE** — **Gemeenten > Ouderenbeleidsplan**

| 1 | Lokaal ouderenbeleidsplan uitwerken ingebed in het lokaal sociaal beleidsplan | tijd (uren) | uurtarief | externe kost | # actoren | periodiciteit | planlast | % AL | AL | gemiddelde planlast | gemiddelde AL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1. voorbereiding en opmaak plannen (onderzoek, consultatie, inhoudelijke invulling, uitschrijven, ...) | van 37 tot 1743 uren | 44 | 0 | 200 | 0,33 | 170.515 € | 25% | 42.629 € | **853 €** | **213 €** |
| | gemeente tot 45.000 inw. | 37 | 44 | 0 | 187 | 0,33 | 101.479 € | 25% | 25.370 € | 543 € | 136 € |
| | centrumstad | 111 | 44 | 0 | 11 | 0,33 | 17.908 € | 25% | 4.477 € | 1.628 € | 407 € |
| | grootstad | 1743 | 44 | 0 | 2 | 0,33 | 51.128 € | 25% | 12.782 € | 25.564 € | 6.391 € |
| | 2. adviesronde + goedkeuring plannen (intern + door administratie) | van 4 tot 44 uren | 44 | 0 | 200 | 0,33 | 19.360 € | 100% | 19.360 € | **97 €** | **97 €** |
| | gemeente tot 45.000 inw. | 4 | 44 | 0 | 187 | 0,33 | 10.971 € | 100% | 10.971 € | 59 € | 59 € |
| | centrumstad | 12 | 44 | 0 | 11 | 0,33 | 7.099 € | 100% | 7.099 € | 645 € | 645 € |
| | grootstad | 44 | 44 | 0 | 2 | 0,33 | 1.291 € | 100% | 1.291 € | 645 € | 645 € |
| | out-of-pocketkost | | | 0 | 200 | 0,33 | 0 € | 100% | 0 € | **0 €** | **0 €** |
| | **TOTAAL** | **van 41 tot 1787 uren** | | | | | **189.875 €** | **33%** | **61.989 €** | **949 €** | **310 €** |
| | **AVERAGE** | | | | | | **949 €** | | **310 €** | | |

| 2 | Voortgangrapport indienen | tijd (uren) | uurtarief | externe kost | # actoren | periodiciteit | planlast | % AL | AL | gemiddelde planlast | gemiddelde AL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1. voorbereiding en opmaak plannen (onderzoek, consultatie, inhoudelijke invulling, uitschrijven, ...) | van 40 tot 450 uren | 44 | 0 | 200 | 1,00 | 426.800 € | 100% | 426.800 € | **2.134 €** | **2.134 €** |
| | gemeente tot 45.000 inw. | 40 | 44 | 0 | 187 | 1,00 | 329.120 € | 100% | 329.120 € | 1.760 € | 1.760 € |
| | centrumstad | 120 | 44 | 0 | 11 | 1,00 | 58.080 € | 100% | 58.080 € | 5.280 € | 5.280 € |
| | grootstad | 450 | 44 | 0 | 2 | 1,00 | 39.600 € | 100% | 39.600 € | 19.800 € | 19.800 € |
| | 2. adviesronde + goedkeuring plannen (intern + door administratie) | van 1 tot 4 uren | 44 | 0 | 200 | 1,00 | 5.192 € | 100% | 5.192 € | **26 €** | **26 €** |
| | gemeente tot 45.000 inw. | 1 | 44 | 0 | 187 | 1,00 | 4.114 € | 100% | 4.114 € | 22 € | 22 € |
| | centrumstad | 2 | 44 | 0 | 11 | 1,00 | 726 € | 100% | 726 € | 66 € | 66 € |
| | grootstad | 4 | 44 | 0 | 2 | 1,00 | 352 € | 100% | 352 € | 176 € | 176 € |
| | out-of-pocketkost | | | 0 | 200 | 1,00 | 0 € | 100% | 0 € | **0 €** | **0 €** |
| | **TOTAAL** | **van 41 tot 454 uren** | | | | | **431.992 €** | **100%** | **431.992 €** | **2.160 €** | **2.160 €** |
| | **AVERAGE** | | | | | | **2.160 €** | | **2.160 €** | | |

| 3 | Afsprakennota opstellen | tijd (uren) | uurtarief | externe kost | # actoren | periodiciteit | planlast | % AL | AL | gemiddelde planlast | gemiddelde AL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1. voorbereiding en opmaak plannen (onderzoek, consultatie, inhoudelijke invulling, uitschrijven, ...) | van 24 tot 80 uren | 44 | 0 | 200 | 0,33 | 79.787 € | 25% | 19.947 € | **399 €** | **100 €** |
| | gemeente tot 45.000 inw. | 24 | 44 | 0 | 187 | 0,33 | 65.824 € | 25% | 16.456 € | 352 € | 88 € |
| | centrumstad | 72 | 44 | 0 | 11 | 0,33 | 11.616 € | 25% | 2.904 € | 1.056 € | 264 € |
| | grootstad | 80 | 44 | 0 | 2 | 0,33 | 2.347 € | 25% | 587 € | 1.173 € | 293 € |
| | 2. adviesronde + goedkeuring plannen (intern + door administratie) | van 2 tot 15 uren | 44 | 0 | 200 | 0,33 | 6.893 € | 100% | 6.893 € | **34 €** | **34 €** |
| | gemeente tot 45.000 inw. | 2 | 44 | 0 | 187 | 0,33 | 5.485 € | 100% | 5.485 € | 29 € | 29 € |
| | centrumstad | 6 | 44 | 0 | 11 | 0,33 | 968 € | 100% | 968 € | 88 € | 88 € |
| | grootstad | 15 | 44 | 0 | 2 | 0,33 | 440 € | 100% | 440 € | 220 € | 220 € |
| | out-of-pocketkost | | | 0 | 200 | 0,33 | 0 € | 100% | 0 € | **0 €** | **0 €** |
| | **TOTAAL** | **van 26 tot 95 uren** | | | | | **86.680 €** | **31%** | **26.840 €** | **433 €** | **134 €** |
| | **AVERAGE** | | | | | | **433 €** | | **134 €** | | |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **TOTAAL** | | | | | | **708.547 €** | **74%** | **520.821 €** |
| **AVERAGE per gemeente** | | | | | | **3.543 €** | | **2.604 €** |

## 4.2 Effecten van Optie 2

| Vlaamse overheid Doelgroepen en betrokken partijen | Baten | | Kosten en risico's | |
|---|---|---|---|---|
| | Omschrijving | schatting | Omschrijving | Schatting |
| Lokale besturen | - Afschaffing van de (opmaak van) afzonderlijke sectorale plannen | Minder vs. nuloptie | - Opmaak één geïntegreerd lokaal beleidsplan (bijkomende plankosten om een geïntegreerd beleid te voeren) | Meer vs. nuloptie |
| | - Specifieke aandacht in het lokale beleid voor afzonderlijke beleidsthema's nog steeds mogelijk | Cfr. nuloptie | - Zekerheid onder welke voorwaarden men in aanmerking komt voor subsidies is kleiner omwille van minder gedetailleerde richtlijnen voor de opmaak van de beleidsplannen | Minder vs. nuloptie |
| | - Opmaak van beleidsplannen **wel** optimaal afgestemd op lokale beleidscyclus en dus meer impact op lokaal beleid | Optimaal vs. nuloptie | - Rapportering over aanwending van subsidies kan meer inspanningen vragen indien gestuurd wordt op prestaties en/of effecten | Meer vs. nuloptie |
| | - Verplichtingen m.b.t. inhoud beleidsplannen kunnen optimaal afgestemd worden op lokale noden / situatie. Minder Vlaamse 'sturing' (meer 'gedragen' lokale sectorale beleidsplannen) | Optimaal vs. nuloptie | - Lokale besturen kunnen voor sommige subsidieregelingen niet langer jaarlijks 'instappen', maar moeten aan het begin van de lokale cyclus een subsidieaanvraag indienen | Minder vs. nuloptie |
| | - Meerjarige financiering van diverse activiteiten van het lokale bestuur met ruimere keuze in de besteding van deze middelen (personeel, werking, projecten) | Meer vs. nuloptie | | |
| | - Rapporteringdocumenten **optimaal** afgestemd op de eigen interne rapporteringdocumenten | Meer cfr. nuloptie | | |
| | - Door laag detailniveau van plan-en | Minder vs. nuloptie | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | subsidieverplichtingen is er niet langer een rem op een flexibele interne organisatie van de gemeente (vooral m.b.t. personeelssubsidies) | | | |
| Vlaamse overheid | - Subsidieaanvragen kunnen maximaal 2x per 6 jaar ingediend worden en dus lagere beheerskosten | Minder vs. nuloptie | - Beleidsplan niet optimaal aangepast aan sectorale informatiebehoeften | Minder cfr. nuloptie |
| | - Responsabilisering van de lokale besturen leidt tot effectievere en efficiëntere beleidsvoering | Meer vs. nuloptie | - Minder eenvormige beoordeling van subsidieaanvragen omwille van minder gedetailleerde en outputgestuurde criteria van beoordeling | Minder cfr. nuloptie |
| | | | - Betere planning van (wijzigingen van) subsidieregelingen nodig | Meer vs. nuloptie |
| | | | - Minder spreiding van de subsidieaanvragen (versterking van de piek, is hierdoor een organisatiewijziging nodig om dit op te kunnen vangen?) | Minder vs. nuloptie |
| Sectorale (lokale) doelgroepen | Dienstverlening meer aangepast aan lokale noden | Meer vs. nuloptie | - Verhoogd risico op afbouw sectorale dienstverlening | Meer vs. nuloptie |
| | | | - Minder garantie op tewerkstelling voor specifieke 'sectorale' functies | Minder vs. nuloptie |

Ook optie 2 heeft enkel effect op de lokale besturen zoals omschreven in het decreet van 30 april 2004. Dat zijn in hoofdzaak de gemeentebesturen die alleen of in een samenwerkingsverband aan de voorwaarden van de hogervermelde artikels 9 en 10 voldoen.

## 4.3 Effecten van optie 3

Optie 3 verlaat het pad van de lokale besturen als rechtstreeks begunstigden van een subsidie en kiest voor een onrechtstreekse ondersteuning.

Om de participatie van ouderen aan het beleid lokaal te stimuleren en een inclusief ouderenbeleid vorm te geven zal een relevante partnerorganisatie ( nu de VVSG, maar het kan evenzeer de Vlaamse ouderenraad of een provinciebestuur zijn of een andere organisatie) de geïnteresseerde lokale besturen begeleiden via **vorming, sensibilisering, intervisie e.a. activiteiten**.

Enkel de aangestelde partnerorganisatie(s) moet(en) de haar toegekende subsidies verantwoorden. **De kosten en risico's voor de lokale besturen verdwijnen totaal in deze optie. Voor hen die in het door de partnerorganisatie aangeboden programma stappen zijn er enkel nog (mogelijke) baten door een grotere kans op het succesvol betrekken van ouderen bij het lokale beleid.**

## 4.4 Keuze en motivering van de optie

De nuloptie (uitvoering van art.9 en 10 van het decreet van 30 april 2004) is nooit aan de orde geweest. Tot op vandaag, meer dan 7 jaar na datum, is aan deze bepalingen **geen** uitvoering gegeven.

De huidige bepalingen zijn immers te stringent en te bureaucratisch om een beleid te kunnen voeren dat aangepast is aan de variërende lokale eisen die verschillen naargelang de grootte, de verstedelijking, de samenstelling en de ligging van de gemeente. Ze staan ook zeker haaks op het wetmatigingsbeleid dat de Vlaamse Regering wenst te voeren en zijn in tegenspraak met de context van de huidige operatie Slagkrachtige overheid. Opgesomd:

- het uitwerken en actualiseren "*van een lokaal ouderenbeleidsplan dat ingebed wordt in het lokaal sociaal beleidsplan en waarin o.m. wordt aangegeven welke initiatieven worden genomen om de inspraak van ouderen in het beleid te realiseren*"
- het aanwijzen van een schepen en een ouderenbeleidscoördinator die verantwoordelijk zijn voor het ouderenbeleid
- het indienen bij de Vlaamse Regering van een voortgangsrapport "*tweemaal tijdens eenzelfde legislatuur*"
- het beschikken over één of meer ouderenadviesraden
- het opstellen van een afsprakennota "*waarin de inspraak- en participatieprocedures tussen het lokaal bestuur en de betrokken ouderen, instellingen en initiatieven en adviesraden worden vastgelegd* "
- het ondersteunen van particuliere verenigingen en instellingen, *ofwel via een subsidiereglement voor een totaalbedrag dat minstens gelijk is aan 1 euro per oudere inwoner ofwel via het gratis ter beschikking stellen van de gemeentelijke infrastructuur of andere instrumenten voor een tegenwaarde van minstens 1 euro per oudere inwoner*"…

Het is dus ook een broekzak-vestzak operatie want tegenover een mogelijke (trouwens niet nader gedefinieerde) subsidiëring van de Vlaamse overheid staat de verplichting om zelf minstens 1 euro per zestigplusser te investeren.

Maar de belangrijkste reden waarom deze optie geen optie kan zijn is wel dat in de begroting (slechts) **148000** euro ingeschreven om het ouderenbeleid lokaal te ondersteunen. Er zijn 308 Vlaamse gemeenten en in het merendeel ervan is een lokale ouderenraad actief. Het aantal 60plussers in Vlaanderen bedraagt meer dan 1,5 miljoen. Wanneer op termijn zowat alle Vlaamse gemeenten in de regeling zouden stappen zou meer dan **1,5 miljoen** euro aan subsidies nodig zijn om het decreet lokaal uit te voeren.

Ook optie 2 kan daarom niet aan de orde zijn. Het beschikbare budget laat niet toe een subsidiebeleid te ontwikkelen dat rechtstreeks op (elk van de) Vlaamse gemeentebesturen gericht is.

Daarom werd al in 2006 gekozen voor een projectsubsidie om het lokaal ouderenbeleid te ondersteunen. Toen werd het Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen gevraagd om een voorstel van profiel en van minimale opleidingsvoorwaarden voor een lokale ouderenbeleidscoördinator op te stellen. Mede op basis van die voorstellen en in verdere samenspraak met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, werd 148 duizend euro besteed aan de opleiding en de navorming van lokale ouderenbeleidscoördinatoren. Een tweede uitgevoerd project had tot doel het participatieproces in 8 geselecteerde gemeenten te faciliteren, te stimuleren en te professionaliseren en op basis van expertise en ervaring een lokaal ouderenbeleid uit te tekenen dat als voorbeeld kon dienen voor andere gemeenten. Het project werkte rond een aantal thema's voor ouderen zoals veiligheid, mobiliteit, eenzaamheid, diversiteit,… Op basis van de opgedane expertise en praktijkervaring werd een draaiboek gemaakt voor andere gemeenten.

In 2010 werd de ontwikkeling van kennis en visie met betrekking tot lokale ouderenparticipatie, gekoppeld aan de uitbouw van een instrumentarium, ingeschreven als opdracht in de convenant die met de VVSG werd afgesloten.

We kiezen daarom voor optie 3 om vier redenen:

- De ontwikkeling van een lokaal ouderenbeleid is een zaak bij uitstek van het lokaal bestuur zelf. Elk gemeentebestuur dat zichzelf respecteert zal op 1 of andere manier rekening (moeten) houden met de belangen en de noden van een doelgroep die door de vergrijzing in Vlaanderen ook plaatselijk nog sterk toeneemt. Het bestuur wordt hier zesjaarlijks op afgerekend door een niet onbetekenend kiespubliek. De Vlaamse overheid hoeft zich inhoudelijk niet in te laten met dit lokaal beleid, noch bij de conceptie noch met de uitvoering ervan.
- Het beschikbare Vlaamse budget laat niet toe om de schaarse middelen te versnipperen. Enkel een niet-haalbare substantiële verhoging ervan zou de Vlaamse overheid toelaten om lokale besturen rechtstreeks te subsidiëren.
- Het inschakelen van een intermediaire partnerorganisatie laat de lokale besturen toe te genieten van de 'lusten' die de partnerorganisatie genereert, terwijl de 'lasten' volledig op deze organisatie (en de toezichthoudende Vlaamse overheid) worden afgewenteld en lokale planlast in dit opzicht volledig verdwijnt.
- De in het verleden al ingeslagen weg wordt daardoor ook legistiek verantwoord.

# 5 Uitwerking, uitvoering en monitoring

## 5.1 Juridisch-technische uitwerking

We kiezen voor een nieuwe tekst die het vorige decreet vervangt. De artikelen 9 en 10 worden volledig geschrapt en vervangen door 1 bepaling die de subsidiëring van 1 of meerdere partnerorganisaties beschrijft. De Vlaamse Regering stelt de relevante partnerorganisaties aan voor bepaalde duur, sluit hiermee een beheersovereenkomst af en bepaalt de nadere regels met betrekking tot de uitbetaling van de subsidie.

Meteen wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de overige bepalingen (technisch) aan te passen aan de doorgevoerde wijzigingen van Beter Bestuurlijk Beleid en de gehanteerde administratieve praktijk. Ook sommige bepalingen in verband met de Vlaamse ouderenraad worden aan de realiteit aangepast.

We verwijzen daarvoor naar het bijgevoegde sjabloon dat de oude en de nieuwe tekst vergelijkt.

## 5.2 Uitvoering en administratieve lasten

### 5.2.1 Uitvoering

Met het oog op de uitvoering van de nieuwe bepalingen rond lokale ouderenparticipatie worden 2 uitvoeringsbesluiten ontworpen.

### 5.2.2 Administratieve lasten

(Nog) Niet van toepassing.

### 5.2.3 Beheerskosten

(Nog) Niet van toepassing.

## 5.3 Handhaving

(Nog) Niet van toepassing.
De gebruikelijke regels met betrekking tot het financieel toezicht zullen gevolgd worden.

## 5.4 Evaluatie

Na het afsluiten van een beheersovereenkomst moet de partnerorganisatie een werkings- en financieel verslag inleveren.

# 6 Consultatie

**Consultatie binnen de Vlaamse overheid**
De afdeling Welzijn en Samenleving, die de met de VVSG afgesloten welzijnsconvenant beheert, is op de hoogte van de geplande wijzigingen.

**Consultatie met lokale besturen en/of de betrokken sector**
De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten heeft advies uitgebracht op 20 juli 2011.

**Sectorale SAR**
Wordt gevraagd na principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering.

**Formele adviezen**
Het advies van de Vlaamse ouderenraad werd geleverd op 26 augustus 2011.

# 7 Overige informatie voor de Inspectie van Financiën

Het advies IF wordt opgevraagd in augustus 2011. De financiële implicaties van de voorstellen bezwaren de thans reeds voorziene Vlaamse begroting ter zake niet.

# 8 Samenvatting

Het decreet van 30 april 2004 houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen telt 2 bepalingen rond lokale ouderenparticipatie die nooit werden uitgevoerd en thans ook in tegenspraak blijken met de door de Vlaamse overheid geplande hervormingen met betrekking tot de aan lokale besturen opgelegde planlasten.

Omdat:
- Het voorziene budget voor het ondersteunen van de ouderenparticipatie op lokaal vlak tot 148000 euro beperkt is;
- De sinds 2006 gevoerde administratieve praktijk ter zake een legistieke basis behoeft;
- Het opleggen van planlasten tot een minimum dient herleid te worden;
- Lokale besturen zelf verantwoordelijk zijn voor het door hen gevoerde (ouderen)beleid.

**Daarom is ervoor gekozen het bestaande decreet te vervangen door een nieuw waarin een inclusief lokaal ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen, gestimuleerd wordt via (een) aangestelde partnerorganisatie(s).**

De afkondiging van het decreet zal gevolgd worden door een Besluit van de Vlaamse Regering houdende de aanstelling en de subsidiëring van een relevante partnerorganisatie in de zin van artikel 9 van het decreet houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen.

# Contactinformatie

**Anne Van Der Gucht**

**Beleidsmedewerker**

Departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin
Samen bouwen aan beleid en zorg

**Afdeling Beleidsontwikkeling**

Tel. 02 553 31 54
Fax 02 553 31 07
anne.vandergucht@wvg.vlaanderen.be

Koning Albert II-laan 35 bus 30
1030 Brussel
www.vlaanderen.be/welzijnengezondheid