KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.878/3
VAN 10 FEBRUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 januari 2009 door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden", heeft het volgende advies gegeven:

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

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden op diverse punten grondig te wijzigen.

Met die wijzigingen beogen de stellers van het ontwerp in de eerste plaats een bijsturing van het Vlaamse integratiebeleid, dat wordt omgevormd van een minderhedenbeleid tot een volwaardig integratiebeleid dat is gericht op de gehele samenleving. De nieuwe benadering van het integratiebeleid wordt weerspiegeld in het nieuwe opschrift dat het decreet van 28 april 1998 zal krijgen - decreet betreffende het Vlaamse integratiebeleid - en in de nieuwe terminologie die wordt gehanteerd.

Daarnaast wordt met het ontwerp beoogd om het integratiebeleid te vereenvoudigen en efficiënter te maken, enerzijds, door de bij het integratiebeleid betrokken instellingen te hervormen en hun werkzaamheden beter op elkaar af te stemmen en, anderzijds, door de wijze van erkenning en subsidiëring te vereenvoudigen en af te stemmen op de organisatie van de ondergeschikte besturen. Van de gelegenheid wordt tenslotte ook gebruik gemaakt om een decretaal kader te creëren voor de erkenning en de subsidiëring van het "sociaal tolken en vertalen".

---

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

2.2.1. Bij de artikelen 2 tot 6 van het ontwerp worden in het decreet van 28 april 1998 respectievelijk het opschrift vervangen en het begrippenkader aangepast, en het toepassingsgebied en de doelstellingen van het integratiebeleid gewijzigd. Daaruit blijkt dat het integratiebeleid niet langer exclusief gericht is op doelgroepen, maar op de gehele samenleving, al wordt het nog wel prioritair gericht op bepaalde welomschreven personen, in de memorie van toelichting "bijzondere doelgroepen" genoemd. Anderzijds worden de drie sporen van het integratiebeleid bijgestuurd.

2.2.2. Artikel 8 van het ontwerp strekt tot de vervanging van hoofdstuk III van het decreet van 28 april 1998, dat is gewijd aan het inclusieve horizontale integratiebeleid. Bij de ontworpen bepalingen van dat hoofdstuk wordt dit beleid nader omschreven (ontworpen artikel 6), wordt voorzien in de vervanging van de coördinerende commissie door een commissie Integratiebeleid, waarvan de opdracht wordt vastgelegd (ontworpen artikel 7), en wordt de wijze geregeld waarop het beleid door alle bevoegde overheden zal worden gevoerd (ontworpen artikel 8). Tenslotte wordt aan de Vlaamse Regering een tweejaarlijkse rapportageverplichting aan het Vlaams Parlement opgelegd (ontworpen artikel 9).

2.2.3. De artikelen 9 tot 11 van het ontwerp hebben betrekking op het integratiebeleid dat op Vlaams niveau wordt gevoerd.

Met artikel 9 van het ontwerp, dat strekt tot de vervanging van hoofdstuk IV van het decreet van 28 april 1998, wordt beoogd in het decreet van 28 april 1998 bepalingen in te voegen inzake de oprichting, de opdracht, de erkenning en de subsidiëring van het Vlaams Expertisecentrum Migratie en Integratie (hierna: VLEMI). Dat expertisecentrum komt in de plaats van de bestaande ondersteuningscentra en van het Vlaams overlegcentrum, neemt hun bevoegdheden over en krijgt, in het raam van het nieuwe beleid, een reeks taken die tot op heden niet bestonden. Het VLEMI sluit een meerjarenconvenant met de Vlaamse Regering. Op basis van dat convenant, en wanneer het VLEMI voldoet aan de erkenningsvoorwaarden, wordt het erkend. Er wordt ook een jaarlijkse subsidiëring van het VLEMI in het vooruitzicht gesteld, als tegemoetkoming in de kosten van het personeel, de infrastructuur en de werking.

Artikel 10 van het ontwerp strekt tot de invoeging in het decreet van 28 april 1998 van een nieuw hoofdstuk IV/1, dat betrekking heeft op de oprichting, de opdracht, de erkenning en de subsidiëring van de "participatieorganisatie". Die organisatie treedt op als een forum van organisaties van de personen die behoren tot de bijzondere

doelgroepen. De taken van de participatieorganisatie, alsook de erkenningsregeling, worden uitgewerkt. Eén van die erkenningsvoorwaarden is het maken van een meerjarenplan.

Voorts wordt ook een jaarlijkse subsidiëring bepaald als tegemoetkoming in de kosten van het personeel, de infrastructuur en de werking.

2.2.4. De artikelen 12 tot 19 van het ontwerp strekken tot het aanbrengen van wijzigingen in de bepalingen van het decreet van 28 april 1998 die betrekking hebben op het integratiebeleid op het provinciale niveau. Enerzijds wordt een nieuwe regeling ingevoerd voor de erkenning en de subsidiëring van de provinciale integratiecentra. Hierbij speelt het sluiten van een meerjarenconvenant een grote rol. Anderzijds worden de provinciale cellen voor vluchtelingen- en woonwagenwerk opgeheven.

2.2.5. Met artikel 20 van het ontwerp wordt beoogd in het decreet van 28 april 1998 een hoofdstuk V/1 in te voegen, dat betrekking heeft op het integratiebeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. In dat hoofdstuk worden dienaangaande bepalingen gebundeld die voorheen verspreid waren doorheen het decreet van 28 april 1998. Hierbij wordt een belangrijke rol weggelegd voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie, en in plaats van een provinciaal integratiecentrum wordt te Brussel-Hoofdstad een hoofdstedelijk integratiecentrum erkend en gesubsidieerd, waarvan de erkenning en de subsidiëring nagenoeg op dezelfde wijze zal gebeuren als voor de provinciale integratiecentra.

2.2.6. De artikelen 21 tot 33 van het ontwerp hebben betrekking op het integratiebeleid dat wordt gevoerd op het lokale (voornamelijk gemeentelijke) niveau. Enerzijds worden de erkenning en de financiering van de integratiediensten van de betrokken lokale besturen geregeld. Daarbij wordt wederom een grote rol toebedeeld aan een meerjarenconvenant dat moet worden gesloten. De erkende integratiediensten in de centrumsteden kunnen daarenboven als gelijkebehandelingsbureaus worden erkend; zij worden dan "Huizen van de Diversiteit" genoemd.

Anderzijds worden, voor de steden Antwerpen en Gent, de erkenning en de subsidiëring van een lokaal integratiecentrum geregeld. Deze lokale integratiecentra zijn de tegenhangers van de provinciale integratiecentra en de regels inzake de erkenning en de subsidiëring ervan zijn dan ook in grote mate gelijklopend met de regels die betrekking hebben op de provinciale integratiecentra.

.../...

2.2.7. Met de artikelen 34 tot 37 van het ontwerp wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in hoofdstuk VII van het decreet van 28 april 1998, dat aanvullende bepalingen bevat. In de eerste plaats worden de bepalingen inzake het toekennen van projectsubsidies versoepeld. Daarnaast wordt voor de Vlaamse Regering de mogelijkheid ingevoerd om een prioriteitsstelling op te maken voor de erkenning van integratiediensten en om regels te bepalen betreffende de verdeling van de subsidies over deze diensten. Voorts wordt de mogelijkheid geschapen om een evaluatiesysteem uit te werken teneinde de in de verschillende meerjarenconvenanten vooropgestelde resultaten te evalueren. Tenslotte komen de organisaties die zich richten tot de zogenaamde bijzondere doelgroepen voor subsidiëring in aanmerking wanneer ze welomschreven taken uitoefenen.

2.2.8. Artikel 38 van het ontwerp strekt ertoe in het decreet van 28 april 1998 een nieuw hoofdstuk VII/1 in te voegen, dat gewijd is aan het sociaal tolken en het sociaal vertalen. Enerzijds worden de erkenning en de subsidiëring geregeld van de Vlaamse centrale dienst voor sociaal telefoontolken en sociaal vertalen en van de decentrale diensten voor sociaal tolken en vertalen, dit op basis van een overeenkomst; anderzijds worden aan het VLEMI subsidies toegekend voor de ondersteuning van de zo-even genoemde diensten door middel van een centrale ondersteuningscel sociaal tolken en vertalen.

2.2.9. De artikelen 39 en 40 van het ontwerp strekken tot de wijziging van enkele slotbepalingen van het decreet van 28 april 1998.

2.2.10. Bij artikel 41, tenslotte, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om voor elk artikel van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, of voor onderdelen ervan, de inwerkingtreding te regelen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

3. Uit het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegde dossier blijkt dat, tegelijk met de vraag om advies aan de Raad van State, het ontwerp om advies werd voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en aan de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST). Die adviezen lijken tot op heden niet te zijn gegeven.

De Raad van State dient er nogmaals op te wijzen dat de afdeling wetgeving principieel pas om advies kan worden gevraagd dan nadat het betrokken ontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorgemaakt en het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad het ontwerp eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State advies zou verlenen over een niet-definitieve ontwerptekst en wordt gewaarborgd dat het advies wordt uitgebracht met volledige kennis van alle relevante elementen [(2)].

De adviesaanvrager wordt met aandrang verzocht zich in de toekomst te houden aan deze regel.

4. Mochten de adviezen van de SERV of van de VLABEST aanleiding geven tot het aanbrengen van wijzigingen aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Wat de oprichting en de erkenning van instellingen betreft

5.1. Volgens het ontworpen artikel 10 van het decreet van 28 april 1998 (artikel 9 van het ontwerp), erkent de Vlaamse Regering voor de ondersteuning van de integratiediensten en de integratiecentra een expertisecentrum, namelijk het VLEMI. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het VLEMI in de plaats komt van de huidige

---

(2) Advies 41.417/AV tot 41.420/AV van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 6 oktober 2006 over voorontwerpen die geleid hebben tot de wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenophobie ingegeven daden, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en de wet van 10 mei 2007 tot aanpassing van het GerechtelijkWetboek aan de wetgeving ter bestrijding van discriminatie en tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2720/001).

vierledige structuur van het Vlaams Overlegcentrum en de afzonderlijke ondersteuningscentra voor elk van de drie doelgroepen.

In het ontworpen artikel 11 worden de algemene opdrachten van het VLEMI bepaald. Volgens het ontworpen artikel 12 kan de Vlaamse minister, bevoegd voor het integratiebeleid, in het raam van de doelstellingen van het decreet, aanvullende of specifieke opdrachten van het VLEMI bepalen. Op grond van het ontworpen artikel 13 zal de Vlaamse Regering met het VLEMI een meerjarenconvenant sluiten voor de uitvoering van de algemene opdrachten bedoeld in het ontworpen artikel 11. Op grond van het ontworpen artikel 14 zal deze convenant nog worden geconcretiseerd in een jaarlijks operationeel plan.

Het ontworpen artikel 15, 1/, bepaalt dat het VLEMI een vereniging zonder winstoogmerk is. Het ontworpen artikel 15, 2/ en 3/, houdt bepalingen in over de samenstelling van de algemene vergadering van het VLEMI, terwijl het ontworpen artikel 15, 4/, bepalingen inhoudt over de samenstelling van de raad van bestuur van het VLEMI.

Het ontworpen artikel 17 regelt de toekenning van een subsidie als tegemoetkoming in de kosten van het personeel, de infrastructuur en de werking.

5.2. 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 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 [3].

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

5.3. De vraag rijst of de ontworpen regeling met betrekking tot het VLEMI wel als een als hiervoor omschreven erkennings- en subsidiëringsregeling kan worden omschreven.

Het opschrift van de ontworpen afdeling 1 van hoofdstuk IV over het VLEMI - "Oprichting, erkenning en opdrachten" - lijkt erop te wijzen dat de stellers zelf beogen een rechtspersoon op te richten en niet alleen beogen deze te erkennen en te subsidiëren. Ook het gegeven dat slechts één enkele privaatrechtelijke vereniging in aanmerking komt voor erkenning en subsidiëring is een element dat twijfel doet rijzen over de vraag of de stellers van het ontwerp, onder het mom van de erkenning en de subsidiëring, 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, en niet door het vrij initiatief, de oprichting, de taken, de samenstelling en de werking (door middel van het meerjarenconvenant en het operationeel plan) van het VLEMI worden bepaald.

Duidelijk is ook dat op belangrijke punten wordt afgeweken van de wet van 27 juni 1921. Zo worden de doelstellingen van de vereniging en de samenstelling van de algemene vergadering en de raad van bestuur bij decreet geregeld.

De vraag is dan ook of het VLEMI niet veeleer dient te worden beschouwd als een openbare dienst - in de organieke betekenis van die term - die door de overheid wordt opgericht, en derhalve als een gedecentraliseerde overheidsdienst met

---

(3) Zie advies 26.062/8 van 25 maart 1997 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *Parl. St.*, Vl. Parl., 1996-1997, 654/1, p. 147-148.

rechtspersoonlijkheid in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

5.4. Op grond van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan de decreetgever een rechtspersoon met een volledig *sui generis*-statuut oprichten. Hij kan echter ook een bestaand type van rechtspersoon - zoals een VZW - aanwenden. Uit arrest nr. 116/2008 van het Grondwettelijk Hof van 31 juli 2008 blijkt dat de decreetgever daarbij kan afwijken van de wet van 27 juni 1921, voor zover deze "afwijkingen (...) kunnen worden verantwoord door de opdrachten van openbare dienstverlening die zij [de VZW's] op zich nemen bij de uitvoering van het beleid" en voor zover "die 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)].

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

---

(4) Grondwettelijk Hof, nr. 116/2008, 31 juli 2008, B.5.2. Zie ook reeds wat betreft de oprichting van de Société wallone du logement en de afwijkingen daarbij op de regels van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, Grondwettelijk Hof, nr. 105/2000, 25 oktober 2000, B.36: "Ze [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.

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 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 de Raad van State niettemin vaststellen dat het gevolgde procédé niet vrij is van kritiek, inzonderheid wat betreft de keuze van de rechtsvorm van de vereniging zonder winstoogmerk. Al maakt het verlenen van zulk een privaatrechtelijke rechtsvorm geen bevoegdheidsoverschrijding uit, toch kan die werkwijze tot praktische toepassingsmoeilijkheden aanleiding geven. Zo bemoeilijkt het aanwenden van die techniek de inpassing in het geheel der regels die het overheidsoptreden beheersen, zoals het organiseren van een sluitend toezicht van de overheid op de betrokken vereniging, vereist 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 het VLEMI 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 de controleregels te bepalen die hij essentieel acht om de goede werking van de toevertrouwde opdrachten van openbare

dienstverlening te waarborgen [6]. *In casu* blijkt dat er geen toezicht is geregeld op de uitvoering van het vijfjaarlijkse meerjarenconvenant en het jaarlijks operationeel plan.

De Raad van State wijst er tenslotte nog op dat de ontworpen regeling niet wordt ingepast in het Kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, waarin - weliswaar op een niet bindende wijze [7] - wordt aangegeven op welke wijze het bestuur in Vlaanderen wordt georganiseerd en op welke wijze het kan worden verzelfstandigd.

5.5. De bemerkingen die de Raad van State *sub* 5.1 tot 5.4 maakt met betrekking tot het VLEMI, gelden *mutatis mutandis* ook voor de in de ontworpen artikelen 17/1 tot 17/4 (artikel 10 van het ontwerp) geregelde "participatieorganisatie", die eveneens met taken van algemeen belang wordt belast (ontworpen artikel 17/1, § 1, tweede lid) en die eveneens als een VZW is georganiseerd (ontworpen artikel 17/3, § 1, 1/).

5.6. Voor de overige diensten - de provinciale integratiecentra (artikelen 12 tot 19 van het ontwerp), het hoofdstedelijk integratiecentrum (artikel 20 van het ontwerp) de locale integratiecentra (artikelen 21 tot 32 van het ontwerp) en de Vlaamse centrale dienst voor sociaal telefoontolken en sociaal vertalen en de decentrale diensten voor sociaal tolken en vertalen (artikel 38) - moet worden vastgesteld dat hun inrichting decretaal niet wordt geregeld.

De Vlaamse Regering dient wel de erkenningsvoorwaarden nader regelen.

Het spreekt voor zich dat die delegatie niet kan worden aangewend om de organisatie van deze diensten zo te regelen dat het in werkelijkheid eveneens om organieke openbare diensten gaat.

---

(6) Grondwettelijk Hof, nr. 116/2008, 31 juli 2008, B.5.1. *In casu* voorzag het decreet "in de goedkeuring van de statuten van de vereniging (...), in de verplichte toekenning van de meerderheid van de stemmen aan de geassocieerde publiekrechtelijke rechtspersoon, in een toezichtsregeling voor de beraadslagingen van de vereniging en in de mogelijkheid, voor de Regering, om de ontbinding van de vereniging uit te spreken".

(7) Zie advies 33.992/3 van 5 november 2002 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1612/1, p. 94.

In dat geval staat het overeenkomstig artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 immers aan de decreetgever om die diensten te regelen, althans wat de "oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en [het] toezicht" betreft.

Wat de verhouding tussen de decreetgever en de regering betreft

6.1. Krachtens artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen beraadslaagt de Vlaamse Regering, onverminderd de door haar toegestane delegaties, collegiaal. Op grond van artikel 21 van hetzelfde bijzonder decreet regelt de Vlaamse Regering haar werkwijze. Gelet op deze bepalingen, alsook op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, komt het de decreetgever niet toe om aan een welbepaalde minister van de Vlaamse Regering een verordenende of individuele beslissingsbevoegdheid of andere opdrachten toe te kennen [(8)].

In de ontworpen artikelen 4, § 3 (artikel 6 van het ontwerp), 11, 8/, a), en 12 (artikel 9 van het ontwerp), 20, § 1, tweede lid, inleidende zin (artikel 13 van het ontwerp), 27/3, § 1, tweede lid, inleidende zin (artikel 20 van het ontwerp), 38, § 1, tweede lid, inleidende zin (artikel 30 van het ontwerp), en 45/3, tweede lid, 1/ (artikel 38 van het ontwerp), van het decreet van 28 april 1998, worden opdrachten aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het integratiebeleid, toegekend. Om in overeenstemming te zijn met de hiervoor aangestipte beginselen dienen die opdrachten dan ook aan de Vlaamse Regering te worden toegekend [(9)].

---

(8) Zie bijvoorbeeld advies 44.130/1 van 13 maart 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1701/1; advies 44.331/1 van 17 april 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 4 juli 2008 betreffende het onderwijs XVIII, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1669/1; advies 44.607/1 van 12 juni 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1760/1. Zie ook met betrekking tot de federale wetgever, advies 40.603/3 van 20 juni 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 februari 2007 tot wijziging van de wet van 13 juni 1986 betreffende het wegnemen en transplanteren van organen, *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2680/001.

(9) Zie bijvoorbeeld advies 44.130/1, *l.c.* en advies 44.665/1 van 1 juli 2008 over een voorstel van decreet "houdende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie" (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-2006, nr. 834/1).

6.2. Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 komt het uitsluitend aan de regering toe om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Voormelde 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 (10).

Artikel 8 van het ontwerp, meer bepaald de ontworpen artikelen 7 en 8 van het decreet van 28 april 1998, voorziet enerzijds in de oprichting van een commissie Integratiebeleid binnen de administratieve diensten van de Vlaamse overheid, die een aantal opdrachten krijgt in het raam van het integratiebeleid, en waarvan de samenstelling en de werking in grote lijnen geregeld wordt, en bepaalt anderzijds dat de Vlaamse Regering aan bepaalde ministeries, agentschappen of andere overheden de opdracht dient te geven om een aantal zaken te doen in het raam van het integratiebeleid.

Het komt ongetwijfeld aan de decreetgever toe om, in het raam van het integratiebeleid 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 diensten van de Vlaamse Regering op een welbepaalde manier kan organiseren. Zo lijken bijvoorbeeld de verplichting om een ambtelijke commissie op te richten en samen te stellen volgens de door de decreetgever bepaalde regels, de verplichting om een bepaald aantal personeelsleden met een bepaalde opdracht te belasten of de verplichting om bepaalde diensten van de administratie te belasten met het stellen van bepaalde handelingen, op gespannen voet te staan met artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De ontworpen artikelen 7 en 8 van het decreet van 28 april 1998 dienen te worden herwerkt, rekening houdend met de hiervoor geschetste principes.

6.3. Verder dient te worden aangestipt dat de bevoegdheidstoekenning aan de Vlaamse Regering om in het raam van het evaluatiesysteem de niet-uitkering of de terugvordering van subsidies nader te regelen (ontworpen artikel 44/1 - artikel 36 van het ontwerp) in strijd is met de artikelen 50, § 2, derde lid, en 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten,

---

(10) Vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving.

waaruit voortvloeit dat enkel de decreetgever specifieke, strengere regels kan aannemen dan deze die zijn opgenomen in de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, of de regering hiertoe specifiek kan machtigen.

Wat de erkenning en de subsidiering via het contractuele procédé betreft

7. De erkenning en de financiering van de verschillende diensten en centra gaan gepaard met het sluiten van een convenant of een overeenkomst.

De vraag rijst of de rechtsfiguur van het convenant, die in essentie wederzijdse engagementen inhoudt, niet oneigenlijk wordt gebruikt, aangezien in de tekst van het ontwerp nergens wordt bepaald welke engagementen de overheid bij het sluiten van het convenant aangaat. De inhoud van de convenanten of overeenkomsten heeft telkens betrekking op zaken waaraan alleen de betrokken organisaties moeten voldoen.

De gemachtigde is van oordeel dat er geen oneigenlijk gebruik is om de volgende redenen:

> "Een convenant in de zin van het voorontwerp is wel degelijk een te onderhandelen document, dat een vorm van contract tussen partijen (de Vlaamse overheid en respectievelijk het Vlemi, de participatieorganisatie, een integratiecentrum of een integratiedienst). Evidentie hiervoor kan gevonden worden in de MvT, in de algemene toelichting, onderaan pagina drie, waar gestipuleerd staat: «Werken met convenanten veronderstelt dat gewerkt wordt met concrete resultaten waaraan subsidies worden gekoppeld. Reeds in het decreet '98 was de subsidie gekoppeld aan het afsluiten van een overeenkomst, zonder dat daarbij echter een mogelijkheid tot aanpassing van de subsidies bij het onvoldoende behalen van de resultaten uit die overeenkomst was voorzien. Voorliggende wijziging maakt die koppeling van resultaten aan subsidies, via het ontwerpen van een evaluatiesysteem, mogelijk.»
>
> Het engagement dat de Vlaamse overheid aangaat is (in eerste instantie) de erkenning, daarna de continuering van de erkenning en, en dit zowel bij de eerste gelegenheid als nadien, de toekenning van een subsidie voor de «uitvoering» van de convenant."

Het verdient aanbeveling deze engagementen van de Vlaamse overheid in de tekst van het ontwerp zelf tot uiting te laten komen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

8. Conform de memorie van toelichting voege men aan het ontworpen artikel 2, eerste lid, 1/, de woorden ", in de zin van artikel 5, § 1, II, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" toe.

9. In het ontworpen artikel 2, eerste lid, 2/, wordt de afkorting "VLEMI" nader bepaald door een omschrijving te geven van zijn opdrachten. Die omschrijving stemt evenwel niet geheel overeen met de omschrijving van de opdrachten van het VLEMI in het ontworpen artikel 11 (artikel 9 van het ontwerp). Het verdient gelet hierop aanbeveling om in artikel 2, eerste lid, 2/, de opdracht van het VLEMI niet te omschrijven, maar gewoonweg te verwijzen naar artikel 10 van het decreet van 28 april 1998.

10. Er is geen reden om in het eerste lid, 6/, van het ontworpen artikel 2 alle begripsomschrijvingen die betrekking hebben op het sociaal tolken en vertalen op te nemen en dat onderdeel dus nog verder onder te verdelen met a), b), ... enzovoort. Overigens worden in de onderdelen e) tot i) van de genoemde bepaling geen aspecten van het sociaal tolken en vertalen gedefinieerd, maar wel begrippen die worden gebruikt bij de regeling van die aangelegenheid.

De onderdelen a) tot i) van het ontworpen artikel 2, eerste lid, 6/, dienen dus te worden opgenomen als 6/ tot 14/ van het ontworpen artikel 2, eerste lid.

Artikel 4

11. In het ontworpen opschrift van hoofdstuk II van het decreet van 28 april 1998 lijkt de notie "toepassingsgebied" ongepast te zijn en wekt ze een verkeerde indruk. In de ontworpen artikelen van het decreet van 28 april 1998 die onder dat hoofdstuk zijn opgenomen, wordt immers nergens een toepassingsgebied vastgelegd.

Artikel 5

12. In het ontworpen artikel 3, eerste lid, 1/, wordt gewag gemaakt van personen die legaal en "langdurig" in België verblijven en bij hun geboorte niet de Belgische nationaliteit bezaten of van wie minstens één van de ouders bij geboorte niet de Belgische nationaliteit bezat.

Er dient te worden omschreven wat met de term "langdurig" juist wordt bedoeld. Indien het de bedoeling is te verwijzen naar bepaalde omschrijvingen uit het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, dient dit in ieder geval uitdrukkelijk te worden bepaald.

Ook het begrip "vaststelbare achterstandspositie", dat in het ontworpen artikel 3, eerste lid, 1/, wordt gehanteerd, wordt best in het decreet van 28 april 1998 nader omschreven.

Artikel 9

13. In het ontworpen artikel 13, eerste lid, schrijve men, gelet op artikel 3 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen, "het Vlaams Parlement" in plaats van "de Vlaamse Raad".

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de ontworpen artikelen 17/2, § 1, eerste lid, en 27/3, § 1, eerste lid, van het decreet van 28 april 1998 (artikelen 10 en 20 van het ontwerp).

14. In het ontworpen artikel 15, 2/, a), vervange men de woorden "de Vlaamse overheid" door de woorden "de Vlaamse Regering".

Artikel 13

15. Met betrekking tot het ontworpen artikel 20, § 3, dient te worden verduidelijkt wat juist het voorwerp uitmaakt van de erin bedoelde "goedkeuring" en

wanneer ze dient te worden gegeven. Is het een ontwerp van meerjarenconvenant dat moet worden goedgekeurd, waarna dat convenant dan kan worden gesloten?

Artikel 15

16. Volgens de gemachtigde is het de Vlaamse Regering die beslist over de eventuele samenvoeging van de werkgebieden bedoeld in het ontworpen artikel 23, tweede lid, en zal daartoe een delegatiebepaling worden ingevoegd.

Artikel 20

17. Aangezien de Vlaamse Gemeenschap inzake persoonsgebonden aangelegenheden geen bevoegdheid bezit ten aanzien van de lokale besturen te Brussel-Hoofdstad (zie opmerking 19), dienen in het ontworpen artikel 27/2, § 2, eerste lid, tweede volzin, de woorden "en de lokale besturen" te vervallen.

18. Bij de provinciale en de lokale integratiecentra wordt de duur van het meerjarenconvenant dat met die centra wordt gesloten, afgestemd op de beleidscyclus van de provincie- en gemeenteraden, met dien verstande dat de duurtijd van het convenant overeenstemt met de helft van die beleidscyclus wat, zo blijkt uit de memorie van toelichting, een tussentijdse evaluatie zou vergemakkelijken. De duur van het meerjarenconvenant dat met het hoofdstedelijk integratiecentrum wordt gesloten, wordt analoog hiermee afgestemd op de beleidscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Evenwel bedraagt die termijn niet de helft van de beleidscyclus, zoals dat bij de provinciale en lokale integratiecentra het geval is, maar meteen de gehele beleidscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Gevraagd naar de verantwoording voor dit verschil in behandeling, verklaarde de gemachtigde dat het wellicht gaat om een vergetelheid en dat zal worden nagegaan of de duur van de convenant niet eveneens moet worden gehalveerd.

Artikel 22

19. Luidens het ontworpen artikel 29, § 1, eerste lid, kan enkel een integratiedienst bij de lokale besturen worden gesubsidieerd voor zover het gaat om een lokaal bestuur in het Nederlandse taalgebied, en dus niet om een integratiedienst van een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Zulks is conform de territoriale bevoegdheidsverdeling zoals die voortvloeit uit artikel 128, § 2, van de Grondwet. Krachtens die bepaling hebben de decreten van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap inzake persoonsgebonden aangelegenheden te Brussel-Hoofdstad slechts kracht van wet ten aanzien van aldaar gevestigde instellingen die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap. Aangezien uit de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, voortvloeit dat de gemeenten met betrekking tot de persoonsgebonden aangelegenheden in het geheel geen eentalige diensten kunnen opzetten [(11)] - de algemene regel is immers dat de diensten zijn onderworpen aan een tweetalig regime [(12)] - en ook geen andere specifieke taalwet zulks toestaat, kunnen zij derhalve geen eentalige gemeentelijke integratiedienst instellen, wat de subsidiëring van zulk een dienst dan ook zinledig maakt.

Het door de gemachtigde uitgedrukte voornemen om het ontworpen artikel 29, § 1, in die zin te wijzigen dat ook gemeentelijke integratiediensten te Brussel-Hoofdstad voor subsidiëring in aanmerking komen, kan derhalve geen doorgang vinden.

---

(11) Advies 33.566/AG/2 van 11 februari 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 3 juli 2003 "relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire", *Parl. St.*, Fr.Gem.Reg., 2002-2003, nr. 405/1; advies 34.339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1709/1; advies 34.592/3 van 1 april 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1777/1; advies 36.064/VR/3 van 2 december 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 2 april 2004 betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2099/1.

(12) Artikel 22 van die wetten blijft beperkt tot "instellingen waarvan de culturele activiteit één enkele taalgroep interesseert", met inbegrip van de kinderbewaarplaatsen en de peuterafdelingen.

20. Luidens het ontworpen artikel 29, § 2, brengt de gemeenteraad van een gemeente met een erkende integratiedienst advies uit over het meerjarenconvenant "van het integratiecentrum dat voor haar territorium bevoegd is".

Krachtens het ontworpen artikel 38, § 1, derde lid (artikel 30 van het ontwerp), dient het meerjarenconvenant dat het lokaal integratiecentrum sluit [(13)], reeds te worden goedgekeurd door de gemeenteraad van het betrokken lokaal bestuur. Het lijkt evenwel weinig zin te hebben dat de gemeenteraad adviseert over het bedoelde meerjarenconvenant, terwijl hij het daarna nog dient goed te keuren. Deze ongerijmdheid dient te worden weggewerkt.

Artikel 26

21. In het ontworpen artikel 33, eerste lid, dient te worden verwezen naar artikel 2, eerste lid, 5/, in plaats van naar artikel 2, 4/.

22. Er dient nader te worden bepaald hoe het Huis van de Diversiteit in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zal worden georganiseerd, in acht genomen het gegeven dat er aldaar geen gemeentelijke integratiediensten kunnen worden erkend (zie opmerking 19). Het huidige ontworpen artikel 33, derde lid, blijft hieromtrent te vaag.

De gemachtigde verklaarde in dit verband dat het tot de mogelijkheden behoort om het Huis van de Diversiteit te laten samenvallen met het hoofdstedelijk integratiecentrum. Alsdan zal ook het ontworpen artikel 27/3, § 1, tweede lid (artikel 20 van het ontwerp), dienen te worden aangepast, nu daarin thans nog is bepaald dat het meerjarenconvenant dat het hoofdstedelijk integratiecentrum met de Vlaamse Regering dient te sluiten, onder meer een beschrijving bevat van de samenwerking tussen het centrum en het Huis van de Diversiteit, wat een samenvallen van beide organen uitsluit.

(13) Het gaat hier om het lokaal integratiecentrum van de steden Antwerpen en Gent.

Artikel 37

23. Volgens de gemachtigde dient in het ontworpen artikel 45, tweede lid, niet meer de term "doelgroep" te worden gebruikt, nu die voortaan niet meer wordt gehanteerd in het decreet van 28 april 1998, maar dient in de plaats daarvan te worden verwezen naar de personen genoemd in (het thans nog ontworpen) artikel 3, eerste lid, ervan.

Artikel 38

24. De beslissing tot samenvoeging van werkgebieden van de decentrale diensten voor sociaal tolken en vertalen wordt wellicht door de Vlaamse Regering genomen, wat dan in het ontworpen artikel 45/2, § 1, tweede lid, dient te worden bepaald.

25. In het ontworpen artikel 45/3, tweede lid, wordt bepaald dat de subsidies voor de erkende diensten voor sociaal tolken en vertalen uit twee componenten bestaan, en dat de tweede component bestaat uit de "subsidies van de respectieve gebruikersoverheden voor de te presteren tolk- en vertaalprestaties".

De gemachtigde gaf de volgende toelichting betreffende het begrip "gebruikersoverheden":

> "De gebruikersoverheid kan de Vlaamse overheid zijn of via de Vlaamse overheid gesubsidieerde voorzieningen (vb. .Kind en Gezin, VDAB, scholen, CAW's, onthaalbureaus, ...;) Het kunnen ook OCMW's, steden en gemeenten en provincies zijn of federale overheden of voorzieningen (vb. Fedasil, gevangenissen of sectoren zoals de gezondheidszorg (ziekenhuizen en huisartsen).)."

Het gaat dus om subsidies die ook van andere overheden dan de Vlaamse overheid afkomstig kunnen zijn en die, althans zoals de tekst is geformuleerd, zelfs niet specifiek betrekking hebben op het sociaal tolken en vertalen.

De gemachtigde verklaarde in dit verband:

> "Subsidies van de respectieve gebruikersoverheden dienen om de effectief gepresteerde tolk- en vertaalprestaties te financieren. De gekozen term «subsidies» kan hier mogelijk verwarring oproepen, in die zin dat het in de praktijk in veel gevallen eerder over betalingen dan over subsidies *senso stricto* gaat.

Met betrekking tot bijvoorbeeld de Federale overheid komt het de Vlaamse decreetgever niet toe om subsidieregelingen door de Federale overheid te bepalen; de Vlaamse overheid kan o.i. wel bepalen welke betaling de Federale overheid moet doen om beroep te kunnen doen op door de Vlaamse overheid erkende en voor hun algemene werking gesubsidieerde diensten."

Gelet op die verklaring lijkt de ontworpen bepaling veeleer tot doel te hebben om aan te geven dat de betrokken diensten naast de basissubsidie ook subsidies of andere financiële middelen kunnen ontvangen van andere overheden die op sociaal tolken en vertalen een beroep doen of daar specifiek subsidies voor verlenen.

Zoals de bepaling nu geformuleerd is, wekt ze evenwel de indruk, enerzijds, dat de Vlaamse Regering de omvang van deze subsidies kan bepalen - waarvoor ze niet bevoegd lijkt - en, anderzijds, dat het over om het even welke subsidie gaat, ook als ze niet specifiek bedoeld is om sociale tolk- of vertaalprestaties te financieren.

Het verdient dan ook aanbeveling om één en ander duidelijker te formuleren gelet op de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

26. Luidens het ontworpen artikel 45/4, § 2, tweede lid, bepaalt de Vlaamse Regering "de nadere regeling" (van wat voorafgaat) en luidens het ontworpen artikel 45/4, § 3, tweede lid, de "nadere regels" van het aanvullend vrijwilligersaanbod sociaal tolken en vertalen.

Het is niet duidelijk welke de draagwijdte van deze bepalingen is.

Ofwel omvat de erbij verleende opdracht niets meer dan reeds is vervat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dat geval is die opdracht overbodig en kunnen de genoemde bepalingen uit het ontwerp worden weggelaten.

Ofwel reikt de aan de Vlaamse Regering verleende opdracht verder dan hetgeen in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat. In dat geval dient die opdracht te worden gepreciseerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS