

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.897/3
VAN 21 FEBRUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 31 januari 2012 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 28 april 1998 betreffende het Vlaamse integratiebeleid en het decreet van 30 april 2009 tot wijziging van het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaams 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,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 tot het aanbrengen van wijzigingen in, enerzijds, het decreet van 28 april 1998 betreffende het Vlaamse integratiebeleid en, anderzijds, het decreet van 30 april 2009 tot wijziging van het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden. Hoewel het laatstgenoemde decreet een louter wijzigingsdecreet is, wordt het toch gewijzigd omdat de te vervangen bepalingen ervan nog niet door de Vlaamse Regering in werking zijn gesteld.

Met het ontwerp wordt hoofdzakelijk beoogd het decreet van 28 april 1998 af te stemmen op 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 (hierna: planlastendecreet). Er wordt niet langer een beroep gedaan op gemeentelijke integratiediensten en de subsidies worden voortaan aan steden en gemeenten toegekend volgens de principes van het planlastendecreet (artikelen 3 en 15 tot 17). Als gevolg hiervan worden verschillende al dan niet terminologische aanpassingen doorgevoerd (zie onder meer de artikelen 2, 4, 5, 6, 7, 1° en 2°, 8, 9, 3°, 10 en 12).

Daarnaast strekt het ontwerp ertoe enkele wijzigingen aan te brengen ten aanzien van de bepalingen inzake het integratiebeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (artikelen 7, 3°, en 9).

Ten slotte wordt artikel 43 van het decreet van 28 april 1998 vervangen teneinde de rechtsonzekerheid uit de wereld te helpen die is ontstaan door twee verschillende wijzigingen die in het verleden in dit artikel zijn aangebracht, en die op dezelfde datum uitwerking hebben gekregen (artikel 11).

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In het ontworpen artikel 2/1 (artikel 3 van het ontwerp) wordt bepaald dat het planlastendecreet van toepassing is op “deze aangelegenheid”. Met dat artikel 2/1 wordt het planlastendecreet van toepassing verklaard op het decreet van 28 april 1998 of alvast op bepaalde onderdelen ervan².

3.1. Gelet op artikel 12, § 1, van het planlastendecreet is op het eerste gezicht niet duidelijk waarom het noodzakelijk wordt geacht dat decreet van toepassing te verklaren. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het planlastendecreet heeft geleid, staat immers het volgende te lezen over die bepaling:

“Deze paragraaf is een verduidelijking van artikel 3. Deze paragraaf bevat een volledige opsomming van de vandaag bestaande Vlaamse regelingen die planverplichtingen opleggen en die onder het toepassingsgebied van dit ontwerp van decreet vallen. De verduidelijking in deze paragraaf moet de nodige rechtszekerheid bieden omtrent het toepassingsgebied van dit ontwerp van decreet.”³

Uit artikel 3, eerste lid, van het planlastendecreet, gelezen in samenhang met artikel 12, § 1, 4°, van dat decreet, waarin melding wordt gemaakt van het decreet van 28 april 1998, blijkt derhalve dat het planlastendecreet van toepassing is op het decreet 28 april 1998.

Uit het voorgaande lijkt te volgen dat het ontworpen artikel 2/1 overbodig is, aangezien het niets lijkt toe te voegen aan wat reeds uit het planlastendecreet volgt.

Bij nader toezien blijkt dat het planlastendecreet krachtens zijn artikel 3 echter slechts van toepassing is op verplichtingen die de *Vlaamse Regering* oplegt,⁴ en niet op verplichtingen die door de decreetgever in het leven worden geroepen. Dat wordt overigens niet tegengesproken in artikel 12, § 1, van het planlastendecreet, dat niet méér doet dan opsommen welke bestaande decretale regelingen tegen 1 januari 2014 zullen worden aangepast. Aldus bekeken zou het ontworpen artikel 2/1 tot gevolg hebben dat het toepassingsgebied van het planlastendecreet wordt verbreed tot regelingen waarbij verplichtingen rechtstreeks door de decreetgever worden opgelegd.

² Dit zou duidelijkheidshalve best als zodanig worden bepaald in plaats van te schrijven dat de bepalingen van het planlastendecreet “van toepassing [zijn] op deze aangelegenheid”.

³ *Parl.St.*, Vl.Parl., 2010-2011, nr. 1102/1, p. 19. Elders in de memorie wordt bevestigd dat het gaat om een limitatieve, gesloten lijst van bestaande regelingen die onder het toepassingsgebied vallen (*idem*, p. 13).

⁴ Krachtens zijn artikel 3 is het planlastendecreet van toepassing “op de periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen die de Vlaamse Regering voor achtereenvolgende jaren oplegt aan de lokale besturen om hen te stimuleren of te verplichten om uitwerking te geven aan de Vlaamse beleidsprioriteiten”, dit zijn “beleidsdoelstellingen die de Vlaamse Regering formuleert (...)” (artikel 2, 1°, van hetzelfde decreet).

3.2. Waar in het ontworpen artikel 2/1 van het decreet van 28 april 1998 in het algemeen wordt gesteld dat de bepalingen van het planlastendecreet van toepassing zijn “op deze aangelegenheid”, doet dit een aantal vragen rijzen. Hoe beide regelingen zich tot elkaar verhouden, is immers niet steeds duidelijk. Al komen sommige moeilijkheden voort uit de onduidelijkheid van het planlastendecreet zelf,⁵ kan hieromtrent niettemin het volgende worden opgemerkt.

In het algemeen kan worden vooropgesteld dat als in een decreet wordt bepaald dat een andere decretale regeling van toepassing is op de erdoor geregelde aangelegenheid, de regels waarnaar verwezen wordt in principe onverkort van toepassing zijn. Dat houdt in dat als de decreetgever van dit principe wil afwijken, hij dit expliciet dient te bepalen. Zonder uitdrukkelijke andersluidende bepaling in het voorliggende ontwerp, zijn alle bepalingen van het planlastendecreet derhalve in principe van toepassing op de relevante onderdelen van het decreet van 28 april 1998, ook al vallen die onderdelen op zich niet onder het toepassingsgebied van het planlastendecreet, dat, zoals reeds *sub* 3.1 is opgemerkt, slechts van toepassing is op de door de *Vlaamse Regering* opgelegde plan- en rapporteringsverplichtingen. Zo zal de beperking van de cofinanciering bedoeld in artikel 6, 3°, van het planlastendecreet gelden ten aanzien van de in het ontworpen artikel 31, tweede lid, van het decreet van 28 april 1998 (artikel 17 van het ontwerp) bedoelde cofinanciering. Mocht dit niet de bedoeling zijn, dan dient uitdrukkelijk in een afwijking te worden voorzien.

Voorts dient te worden toegezien op de afstemming van de ontworpen regeling op het planlastendecreet. Zo wordt in het ontworpen artikel 31, eerste lid, van het decreet van 28 april 1998 (artikel 17 van het ontwerp) voorzien dat de stad of de gemeente die een aanvraag voor een integratiesubsidie indient, de personen vermeld in artikel 3, eerste lid, 1° en 2°, van dat decreet en hun organisaties betreft bij de opmaak en de uitvoering van de strategische meerjarenplanning, zonder dat wordt bepaald dat de betrokken stad of gemeente moet aantonen dat ze zulks effectief heeft gedaan, wat nochtans wordt vereist bij artikel 6, 4°, van het planlastendecreet.

4. In de ontworpen artikelen 20 en 38 van het decreet van 28 april 1998 (artikelen 13 en 20 van het ontwerp) wordt gewag gemaakt van een meerjarenconvenant die de Vlaamse Regering sluit met de betrokken integratiecentra.

⁵ Zie hierover advies 49.284/3 van 8 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het planlastendecreet (*Parl.St.*, Vl.Parl., 2010-2011, nr. 1102/1), p. 119-122, inzonderheid opmerkingen 5.4 tot 7.

Te dien aanzien kan worden verwezen naar de volgende opmerking uit advies 45.878/3 van 10 februari 2009⁶, die luidt:

“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.”

⁶ Advies 45.878/3 van 10 februari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 30 april 2009, *Parl.St.*, VI.Parl., 2008-2009, nr. 2154/1, p. 66.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

5. Artikel 2, 2°, van het ontwerp strekt er onder meer toe om aan artikel 2, eerste lid, van het decreet van 28 april 1998 een 15° toe te voegen waarin het begrip “strategische meerjarenplanning” wordt gedefinieerd als “de meerjarenplanning van de lokale besturen, vermeld in de organieke regelgeving”.

In het ontwerp worden evenwel de woorden “lokale besturen” precies vervangen door de woorden “steden en gemeenten”. Ook verwijst het begrip “organieke regelgeving” in het planlastendecreet tevens naar de organieke regelgeving betreffende de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, terwijl in het ontwerp enkel het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 wordt beoogd.

Het verdient dan ook aanbeveling te verwijzen naar “de meerjarenplanning bedoeld in het Gemeentedecreet van 15 juli 2005”.

Artikel 3

6. Het ontworpen artikel 2/1 dient te worden ingevoegd in hoofdstuk VI van het decreet van 28 april 1998, dat betrekking heeft op het lokale niveau.

Artikel 11

7. Luidens het ontworpen artikel 43, § 2, eerste lid, van het decreet van 28 april 1998 bepaalt de Vlaamse Regering onder meer het toezicht op de naleving van de subsidiëringsvoorwaarden.

Dat aspect wordt reeds geregeld bij de artikelen 11 tot 14 van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, bij de bepalingen die worden vastgesteld ter uitvoering van artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (Rekendecreet)⁷, en bij artikel 11, tweede lid, van het planlastendecreet.

De in het ontworpen artikel 43, § 2, eerste lid, vervatte machtiging is slechts noodzakelijk voor zover men bijzondere bepalingen beoogt uit te vaardigen, in afwijking van of ter aanvulling op hetgeen bepaald zal worden ter uitvoering van artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011.⁸

Artikel 16

8. Luidens het ontworpen artikel 30, § 3, van het decreet van 28 april 1998 komen bij de aanvang van de meerjarenplanning 2014-2019 steden en gemeenten die in het verleden reeds een subsidie voor een integratiedienst of voor het opstarten van een integratiedienst hebben ontvangen, in ieder geval voor een integratiesubsidie in aanmerking, terwijl andere steden en gemeenten daarvoor enkel in aanmerking komen op voorwaarde dat ze in hun strategische meerjarenplanning een lokale invulling hebben gegeven aan de beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering en voor zover er voldoende extra middelen op de begroting beschikbaar zijn.

De vraag is of het verschil in behandeling dat aldus tussen steden en gemeenten wordt gecreëerd, wel toelaatbaar is in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

⁷ Deze bepaling luidt: “De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden. Ze kan de voorwaarden bepalen voor het elektronisch aanvragen en het elektronisch indienen van verantwoordingsstukken en stelt ook de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies vast.”

⁸ Zo men afwijkingen of aanvullingen zou beogen aan te brengen op decreetsbepalingen, is een optreden van de decreetgever noodzakelijk.

In de memorie van toelichting wordt ter zake gewezen op de noodzaak tot continuïteit voor gemeenten die al een subsidie ontvangen. Ook al is de noodzaak tot continuïteit op zich een aanvaardbare doelstelling, lijkt het toch disproportioneel om ter realisering van die doelstelling andere steden en gemeenten elke vorm van subsidiëring te ontzeggen.

Het ontworpen artikel 30, § 3, lijkt dan ook te moeten worden herbekeken.

Artikel 20

9. In het ontworpen artikel 38, § 1, derde lid, van het decreet van 28 april 1998 schrijve men “de betrokken stad” in plaats van “het betrokken lokaal bestuur” nu ook elders in het ontwerp de woorden “lokale besturen” worden vervangen door de woorden “steden en gemeenten”.

Slotopmerking

10. In het ontworpen artikel 29, tweede lid, van het decreet van 28 april 1998 (artikel 15 van het ontwerp) wordt onder meer bepaald dat de Vlaamse Regering de in artikel 4, § 1, van dat decreet (op een zeer algemene wijze) vermelde doelstellingen van het integratiebeleid verduidelijkt en ze bekendmaakt (lees: formuleert⁹) als Vlaamse beleidsprioriteiten.

In het decreet van 28 april 1998 worden evenwel ook nog op andere plaatsen dan in artikel 4, § 1, doelstellingen van het integratiebeleid geformuleerd, inzonderheid in de andere bepalingen van hoofdstuk II ervan en in artikel 6, § 1, ervan. Vraag is of ook deze bepalingen niet dienen te worden betrokken bij de machtiging aan de Vlaamse Regering om de Vlaamse beleidsprioriteiten te bepalen.

⁹ De bekendmaking van de Vlaamse beleidsprioriteiten wordt immers opgelegd bij artikel 4, § 1, van het planlastendecreet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS