RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.371/3
van 13 maart 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot toekenning van taken en kerntaken aan een lokaal bestuur als vermeld in artikel 25, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’

Op 12 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot toekenning van taken en kerntaken aan een lokaal bestuur als vermeld in artikel 25, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 maart 2014.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt er hoofdzakelijk toe, wanneer aan de in artikel 3 van het ontwerp bepaalde voorwaarden is voldaan (artikel 3), de minister bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, ermee te belasten (artikel 2, eerste lid, van het ontwerp ("zal de minister de opdracht (…) toewijzen aan")), om aan de stad Antwerpen en de stad Gent de opdracht toe te wijzen om de integratie te ondersteunen, te stimuleren en te begeleiden zoals vermeld in artikel 17, eerste lid, van het decreet van 7 juni 2013 'betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid'. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp verduidelijkt dat de opdracht kan worden opgenomen door de gemeentelijke diensten als vermeld in artikel 75 van het Gemeentedecreet, een gemeentelijk intern verzelfstandigd agentschap of een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap, opgericht door de stad of waarin zij deelneemt.

Het ontwerpbesluit strekt er aldus toe uitvoering te verlenen aan artikel 25 van het decreet van 7 juni 2013 met toepassing waarvan de Vlaamse Regering voor welbepaalde gebieden de uitvoering van één of meer (kern)taken als vermeld in artikel 17 van datzelfde decreet kan toevertrouwen aan "een lokaal bestuur" (zie opmerking 4.2), de Vlaamse Gemeenschapscommissie of aan een vereniging zonder winstoogmerk. Met deze mogelijkheid wordt afgeweken van het in artikel 16, § 3, van datzelfde decreet neergelegde beginsel dat de beleidsuitvoering inzake het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid wordt toevertrouwd aan het door de Vlaamse Gemeenschap opgerichte extern verzelfstandigd agentschap Integratie en Inburgering (artikelen 2 en 3 van het ontwerp).

2.2. Daarnaast wordt bepaald onder welke voorwaarden de erkende lokale integratiecentra en de erkende onthaalbureaus die in de betrokken steden actief zijn, worden gesubsidieerd voor het kalenderjaar 2014, in afwachting van de zogenaamde inkanteling van deze werkingen in de dienst die bevoegd zal zijn voor de aan de steden Antwerpen en Gent toegewezen taken (artikel 4).

2.3. Ten slotte worden enkele bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 in werking gesteld (artikel 5).

ONTVANKELIJKHEID

3. Artikel 4 van het ontwerp heeft geen algemene, maar integendeel een louter individuele strekking en bevat geen voor herhaalde toepassing vatbare norm. Deze bepaling ontbeert dus het reglementaire karakter in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, dat is vereist opdat de afdeling Wetgeving erover advies zou kunnen verlenen. Met de

ontworpen bepaling wordt immers een subsidiëring beoogd van vier met name genoemde instanties voor één welbepaald kalenderjaar. De afdeling Wetgeving heeft haar onderzoek dan ook beperkt tot de overige artikelen van het ontwerpbesluit.

RECHTSGROND

4.1. Voor de artikelen 2, 3 en 5 van het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 25 en 56 van het decreet van 7 juni 2013.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat het meer overeenstemt met artikel 25, § 1, van het decreet van 7 juni 2013 wanneer de taken of kerntaken die aan de betrokken steden worden toevertrouwd, uitdrukkelijk zouden worden opgesomd, eerder dan dat, in het algemeen, de opdracht om de integratie te ondersteunen, te stimuleren en te begeleiden aan de betrokken steden wordt overgedragen.

4.2. Wat artikel 2, tweede lid, van het ontwerp betreft, dient het volgende te worden opgemerkt.

4.2.1. Met artikel 25, § 1, eerste lid, van het decreet van 7 juni 2013 wordt aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid verleend om, voor welbepaalde gebieden, aan een lokaal bestuur, de Vlaamse Gemeenschapscommissie of een vereniging zonder winstoogmerk de uitvoering van een of meer taken of kerntaken als vermeld in artikel 17 van datzelfde decreet toe te kennen. Bij artikel 25, § 1, derde lid, van dat decreet wordt aan de Vlaamse Regering bovendien de bevoegdheid opgedragen om de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de voormelde (kern)taken kunnen worden toegekend, nader te bepalen.

Het in artikel 25, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 juni 2013 gehanteerde begrip “lokaal bestuur” dient voor de toepassing van het decreet van 7 juni 2013 te worden gelezen in samenhang met artikel 2, 18°, van datzelfde decreet. Krachtens artikel 2, 18°, van het decreet van 7 juni 2013 dient onder “lokaal bestuur” te worden begrepen “een gemeente (lees hier: een stad), een provincie *of* een extern verzelfstandigd agentschap van een gemeente of provincie”[1-2]. Dit betekent, meer concreet, dat de Vlaamse Regering – wanneer zij ervoor kiest de

[1] Zie de toelichting verstrekt bij artikel 2, 18°, van het (ontwerp)decreet die luidt als volgt: “18° hier wordt het begrip lokaal bestuur gedefinieerd. Het omvat vooreerst de klassieke lokale besturen, met name gemeenten en provincies. Daarnaast vallen, voor de lezing van het ontwerpdecreet, de extern verzelfstandigde agentschappen van de gemeentes en provincies tevens onder deze noemer. Het betreft met name de extern verzelfstandigde agentschappen op gemeentelijk niveau (de autonome gemeentebedrijven en gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm) en de extern verzelfstandigde agentschappen op provinciaal niveau (de autonome provinciebedrijven en provinciale extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm);” (*Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1867/1, 16).

[2] Met artikel 25, § 1, 1°, *juncto* artikel 2, 18°, van het decreet van 7 juni 2013 wordt afgeweken van het in artikel 225, § 1, van het Gemeentedecreet neergelegde beginsel dat gemeentelijk extern verzelfstandigde agentschappen zijn belast met welbepaalde beleidsuitvoerende taken van *gemeentelijk* belang. Vanuit hun taakstelling inzake beleidsuitvoering kunnen de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen tevens betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding. De Vlaamse Regering kan de taken van *gemeentelijk* belang nader bepalen waarvoor gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen kunnen worden opgericht of waarin kan worden deelgenomen. Uit de artikelen 16, § 3, en 17 van het decreet van 7 juni 2013 volgt dat de taken en kerntaken die in het kader van dit ontwerpbesluit aan de stad Antwerpen en de stad Gent worden toegewezen, taken zijn in het kader van de uitvoering

uitvoering van die taken toe te wijzen aan een lokaal bestuur –, ook over de mogelijkheid beschikt om deze taken toe te vertrouwen hetzij aan de stad zelf, hetzij, rechtstreeks, aan een extern verzelfstandigd agentschap ervan.

4.2.2. Met artikel 2, eerste lid, van het ontwerp kiest de Vlaamse Regering ervoor, zodra aan de in artikel 3 van het ontwerp bepaalde voorwaarden is voldaan, de minister op te dragen om de opdracht om de integratie te ondersteunen, te stimuleren en te begeleiden, toe te wijzen aan de stad Antwerpen en de stad Gent waarbij het, vervolgens, met artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, aan die steden wordt overgelaten om te bepalen of de opdracht wordt opgenomen hetzij door "gemeentelijke diensten als vermeld in artikel 75 van het Gemeentedecreet", hetzij door "een gemeentelijk intern verzelfstandigd agentschap", hetzij door "een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap". Het "lokale bestuur" (lees: de stad Antwerpen respectievelijk de stad Gent waaraan de minister de opdracht toewijst) dient wel de beslissing met betrekking tot de keuze welke dienst de opdracht zal opnemen, bij haar aanvraag te voegen (artikel 3, tweede lid, 1°).

4.2.3. Die werkwijze lijkt in beginsel (zie evenwel de opmerking *sub* 4.2.3.1) te kunnen worden verzoend met de rechtsgrondbepaling en zoekt tezelfdertijd aansluiting – zonder afbreuk te doen aan de vaststelling dat de toegewezen (kern)taken, taken zijn in het kader van de uitvoering van "het Vlaamse integratie– en inburgeringsbeleid op het terrein"[3] –, bij de zelfstandige inrichtingsbevoegdheid van de gemeenten.

Weliswaar voorziet artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' in de mogelijkheid voor de gemeenschappen en de gewesten om de overheden van de provincies en de gemeenten te belasten met de uitvoering van de decreten en de reglementen, doch die opdracht moet uitgaan van het bevoegde orgaan van de gemeenschappen en de gewesten, met name de decreetgever, wat hier ook is gebeurd. Met artikel 25, § 1, 1°, *juncto* artikel 2, 18°, van het decreet van 7 juni 2013 heeft de decreetgever bepaald dat het de Vlaamse Regering toekomt een gemeente (lees hier: een stad), een provincie of een provinciaal of gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap met de in artikel 17 bedoelde (kern)taken te belasten.

4.2.3.1. In de mate ervoor wordt gekozen de taken of kerntaken toe te vertrouwen aan één van die lokale besturen (hier is gekozen voor de betrokken steden), komt het vervolgens dat bestuur toe om te bepalen welke van zijn diensten daarvoor zal instaan. Het is evenwel twijfelachtig of voor het opnemen van de uitvoering van de in artikel 17 van het decreet van 17 juni 2013 bedoelde taken een *intern* verzelfstandigd agentschap van de gemeente in aanmerking kan komen. Immers, artikel 221, § 1, van het Gemeentedecreet bepaalt dat intern verzelfstandigde agentschappen diensten zijn zonder eigen rechtspersoonlijkheid die door de gemeente belast zijn met welbepaalde beleidsuitvoerende taken van *gemeentelijk* belang. Bovendien zijn de gemeentelijke intern verzelfstandigde agentschappen niet opgenomen in de definitie van "lokaal bestuur" zoals vermeld in artikel 2, 18°, van het decreet van 7 juni 2013 waaraan de taken vermeld in artikel 17 van dat decreet kunnen worden toevertrouwd.

---

van "het *Vlaamse* integratie- en inburgeringsbeleid op het terrein" of, met andere woorden, taken van "gemeenschapsbelang".

[3] Zie vorige voetnoot.

4.2.3.2. Daarentegen lijkt niets er aan in de weg te staan dat de Vlaamse Regering, hoewel zij daartoe krachtens artikel 25, § 1, 1°, *juncto* artikel 2, 18°, van het decreet van 7 juni 2013 de mogelijkheid heeft, de in artikel 17 van het decreet van 7 juni 2013 bedoelde taken niet zelf toewijst aan een extern verzelfstandigd agentschap van de stad, maar die mogelijkheid aan de stad laat, ermee rekening houdende dat het begrip “lokaal bestuur” in artikel 2, 18°, van het decreet ook een “extern verzelfstandigd agentschap van een gemeente” omvat.

4.2.4. Conclusie moet dan ook zijn dat in het tweede lid van artikel 2 de woorden “2° een gemeentelijk intern verzelfstandigd agentschap. In voorkomend geval is titel VII, hoofdstuk I, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 van overeenkomstige toepassing,” dienen te worden geschrapt.

4.3. De bepalingen die worden opgesomd in de eerste twee leden van de aanhef, strekken het ontworpen besluit daarentegen niet tot rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De eerste twee leden van de aanhef moeten worden weggelaten.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT