



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.170/3
van 25 april 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de
bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van
projectsubsidies aan steden en gemeenten in het kader van de
vluchtelingenproblematiek’

Op 24 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van projectsubsidies aan steden en gemeenten in het kader van de vluchtelingenproblematiek’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 april 2016.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de voorwaarden te bepalen voor de toekenning van projectsubsidies aan steden en gemeenten om de behoeften ingevolge de verhoogde instroom van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden op te vangen.

Er wordt een budget van 20 miljoen euro ter beschikking gesteld (artikel 1, § 1, eerste lid, van het ontwerp) en er wordt bepaald waarvoor de gemeenten de projectsubsidies kunnen aanwenden (artikel 1, § 1, derde lid, en § 2). Tevens worden de criteria vastgesteld aan de hand waarvan wordt bepaald welke steden en gemeenten in aanmerking komen voor een subsidie (artikel 1, § 1, tweede lid) en op basis waarvan die subsidies worden verdeeld (artikel 2, § 2). De rapportering over de uitvoering van de projecten door de steden en gemeenten (artikel 2, § 3, eerste lid) en de terugvordering als blijkt dat de subsidie niet of niet volledig wordt aangewend voor het doel waarvoor ze is verleend (artikel 2, § 3, tweede lid), worden eveneens geregeld. De individuele projectsubsidies worden toegekend door de Vlaamse minister bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen (artikel 3).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2016 (artikel 4).

BEVOEGDHEID

3.1. Luidens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten, wat de ondergeschikte besturen betreft, bevoegd voor de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn.

De Vlaamse Regering is dus enkel bevoegd voor de ontworpen subsidieregeling als zij betrekking heeft op de financiering van opdrachten in aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest of die betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is.

3.2. Uit de bepalingen van het ontwerp blijkt dat de stellers ervan geen aangelegenheden beogen te regelen waarvoor de federale overheid bevoegd is. Artikel 1, § 1, derde lid, van het ontwerp bepaalt immers uitdrukkelijk dat “[o]pdrachten die behoren tot de bevoegdheden van de federale overheid (...) niet in aanmerking [komen] voor subsidiëring”. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande gepreciseerd dat de middelen “niet [mogen]

worden ingezet voor opdrachten die toebehoren tot de bevoegdheden van de federale overheid, bijvoorbeeld in het kader van de opvang van asielzoekers”.

Wat voorafgaat wordt niet tegengesproken door het gegeven dat, luidens het voormelde artikel 1, § 1, derde lid, van het ontwerp, de projectmiddelen alleen kunnen worden aangewend “om de behoeften ingevolge de verhoogde instroom van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermen op te vangen”. De bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekken zich immers ook tot die doelgroepen uit.¹ Die bevoegdheden zijn overigens niet beperkt tot het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen (artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), maar kunnen eveneens betrekking hebben op andere aangelegenheden, zoals bijvoorbeeld de huisvesting of het onderwijs.²

De conclusie is dan ook dat het ontwerp in overeenstemming is met de bevoegdheidverdelende regelen.

RECHTSGROND

4.1. Bij gebrek aan een organieke decreetsbepaling waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd in de ontworpen subsidieregeling te voorzien, dient voor de toekenning van de subsidies waarin het ontworpen besluit voorziet, rechtsgrond te worden gezocht in het in het eerste lid van de aanhef vermelde artikel 3, derde lid, 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’³⁻⁴, en in het in de derde lid van de aanhef vermelde artikel 11 van het decreet van 18 december 2015 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2016’, dat bepaalt dat binnen de perken van het betrokken begrotingsartikel⁵ subsidies kunnen worden toegekend voor het integratie- en inburgeringsbeleid. In de verantwoording bij het ontwerp dat tot het decreet van 18 december 2015 heeft geleid, wordt verduidelijkt dat “[o]p dit begrotingsartikel (...) facultatieve subsidies [worden]

¹ Voor een overzicht van de situatie vóór de Zesde Staatshervorming: zie J. CLEMENT en M. VAN DE PUTTE, “De bevoegdheidsverdeling inzake vreemdelingen en allochtonen”, in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Burgerschap, inburgering, migratie*, Gent, Larcier, 2007, 27-46.

² In de nota aan de Vlaamse Regering wordt ook gewag gemaakt van “begeleiding van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, begeleiding naar een woongelegenheid, medische of psychosociale begeleiding, gezinsondersteuning”.

³ Luidens die bepaling moet bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling er voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert.

⁴ Die wet is van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten op grond van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.

⁵ Zijnde begrotingsartikel PJ0-1POC2AA-WT.

aangerekend in kader van het integratie- en inburgeringsbeleid.”⁶ De bevoegde minister verklaarde dienaangaande het volgende:

“In het kader van de asielcrisis worden extra budgettaire middelen voorzien. In totaal gaat het om 11,8 miljoen euro die nu al is opgenomen in de begroting. Dit bedrag is verdeeld over twee begrotingsartikels: 4 miljoen euro voor de agentschappen Gent en Antwerpen en het Huis van het Nederlands Brussel en 7,8 miljoen euro voor het Vlaams agentschap Integratie en Inburgering. Er is ook een bedrag van 11,8 miljoen euro opgenomen in een provisie. De middelen zullen worden vrijgegeven op basis van monitoring.

Een inburgeringstraject kost 4317 euro. Het aandeel inburgering (trajectbegeleiding en maatschappelijke oriëntatie) bedraagt 1717 euro en het aandeel NT2 (dat onder Onderwijs valt) 2600 euro. In het regeerakkoord is afgesproken dat het beheer over de NT2-middelen geleidelijk naar Inburgering zal komen.

Bij de reeds vermelde middelen (11,8 miljoen euro in de begroting en 11,8 miljoen in provisie) moet het bedrag van 18,5 miljoen euro vanuit Onderwijs voor NT2 geteld worden. Ook is een bedrag van 18,5 miljoen euro in een provisie bij Onderwijs opgenomen.

De extra middelen zijn absoluut nodig. Momenteel zitten de nieuwe asielzoekers nog in de procedure, maar eens ze erkend zijn, kunnen ze zich vestigen waar ze willen. Als ze naar Vlaanderen komen, moeten ze een verplicht inburgeringstraject volgen en daarvoor moet er voldoende aanbod zijn.

In programma PJ0-1POC2AA-WT (Integratie en Inburgering) is een bedrag van 27,8 miljoen euro aan vastleggingskredieten voorzien. Er is een bedrag van 4 miljoen euro toegevoegd in het kader van de asielcrisis voor de agentschappen Gent en Antwerpen en het Huis van het Nederlands Brussel. Verder is er 2,5 miljoen euro aan middelen van Huizen van het Nederlands die inkantelen in de agentschappen Gent en Antwerpen en de middelen van het Huis van het Nederlands Brussel. Anderzijds werd 6 miljoen euro aan lokale integratiesubsidies overgeheveld naar het Gemeentefonds en is er 0,5 miljoen euro aan resterende middelen voor woonwagenterreinen naar het beleidsdomein Wonen overgeheveld.”⁷

Artikel 11 van het decreet van 18 december 2015 kan evenwel enkel rechtsgrond bieden voor de toekenning van subsidies in 2016. Indien het de bedoeling zou zijn om die subsidies eveneens de daaropvolgende jaren toe te kennen, moet hetzij bij een afzonderlijk decreet in een organieke regeling worden voorzien, hetzij de machtiging tot het verlenen van de betrokken subsidie van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen worden herhaald.

4.2. In zoverre in het ontwerp de voorwaarden worden bepaald waaronder de subsidies worden toegekend, evenals de regels inzake de rapportering en inzake de terugvordering, kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in het in het tweede lid van de aanhef vermelde 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

⁶ Verantwoording bij het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 18 december 2015 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2016’, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 15/1, 323.

⁷ *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 15/7-A, 38.

Rekenhof". Luidens die bepaling stelt de Vlaamse Regering de regels vast voor, onder meer, de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging, de onverenigbaarheden, en de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies.

4.3. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt eveneens verwezen naar de artikelen 11 tot 14 van de wet van 16 mei 2003. Die artikelen zijn evenwel algemene bepalingen inzake de controle op het verlenen en het gebruik van de door de gemeenschappen en gewesten toegekende subsidies die geen rechtsgrond kunnen bieden voor de ontworpen regeling.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Zowel in het opschrift van het ontwerp als in de bepalingen ervan wordt gewag gemaakt van "steden en gemeenten". De ontworpen subsidieregeling maakt evenwel geen onderscheid tussen, enerzijds, de steden en, anderzijds, de gemeenten. Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

"Het onderscheid tussen gemeenten en steden is in het kader van deze regeling niet relevant. Er kan in dit kader dus enkel van gemeenten gesproken worden."

Bijgevolg moet in het ontwerp de verwijzing naar de steden worden geschrapt.

6. In het opschrift en in artikel 3 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van "projectsubsidies", en in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp van "projectmiddelen". Nochtans blijkt niet uit de ontworpen regeling dat de subsidies waarin wordt voorzien, worden verleend aan bepaalde specifieke projecten.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

"De gemeenten moeten geen aanvraag of project indienen. De term projectsubsidie wordt gebruikt omdat het gaat om een éénmalige subsidie, de subsidie kan qua opzet als in de tijd worden afgebakend (artikel 56 van het rekendecreet van 8 juli 2011). Indien meer aangewezen kan de term subsidie gebruikt worden."

Het strekt inderdaad tot aanbeveling om de woorden "projectsubsidies" en "projectmiddelen" te vervangen door het woord "subsidies".

7. Artikel 1, § 1, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de subsidies waarin wordt voorzien, alleen kunnen worden aangewend om de behoeften ingevolge de verhoogde instroom van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden op te vangen. Luidens artikel 2, § 2, eerste lid, 1°, van het ontwerp worden de middelen waarin wordt voorzien voor 70 percent verdeeld op basis van de instroom van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden die doelgroep van inburgering worden in de periode van 1 november 2015 tot 31 mei 2016 of in de periode van 1 april 2016 tot 31 oktober 2016.

Uit artikel 2, § 2, tweede lid, van het ontwerp vloeit voort dat om in aanmerking te komen voor subsidie, er in de voormelde periodes minstens tien personen moeten zijn in de instroom van *asielzoekers*, erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden die doelgroep van inburgering worden. Het is de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet duidelijk waarom bij het bepalen van die ondergrens rekening wordt gehouden met de instroom van asielzoekers, erkende vluchtelingen en subsidiair erkende beschermden, terwijl bij de verdeling van 70 percent van de middelen enkel rekening wordt gehouden met de instroom van erkende vluchtelingen en subsidiair erkende beschermden, maar niet met de instroom van asielzoekers.

Het is de Raad van State ook niet duidelijk waarom de subsidies waarin wordt voorzien, alleen kunnen worden aangewend om de behoeften ingevolge de verhoogde instroom van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden op te vangen, en niet eveneens de behoeften ingevolge de verhoogde instroom van asielzoekers. Enerzijds kunnen de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ook betrekking hebben op die categorie van personen.⁸ Anderzijds blijkt uit de nota aan de Vlaamse Regering dat de verhoogde instroom voor 79 percent betrekking heeft op asielzoekers, en slechts voor 17 percent op erkende vluchtelingen en voor 4 percent op subsidiair beschermden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. Gelet op hetgeen is opgemerkt *sub* 4.3, moet in het eerste lid van de aanhef de zinsnede “en artikel 11 tot en met 14” worden geschrapt.

Artikel 1

9. Luidens artikel 1, § 2, tweede lid, moeten de steden en gemeenten, met uitzondering van de steden Antwerpen en Gent, bij het aanwenden van de subsidies samenwerken met het Agentschap Integratie en Inburgering, vermeld in artikel 17, § 2, 7°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’.

Het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit tussen, enerzijds, de steden Antwerpen en Gent, die niet moeten samenwerken met het voormelde agentschap en, anderzijds, de overige steden, die dat wel moeten doen, lijkt redelijk verantwoord gelet op het gegeven dat bij artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 ‘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’ de steden Antwerpen en Gent worden belast met de kerntaken en taken vermeld in artikel 17, tweede en derde lid, van het decreet van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaamse integratie- en

⁸ In de nota aan de Vlaamse Regering wordt overigens opgemerkt dat asielzoekers “rechthebbend [worden] op het volgen van een inburgeringstraject, vier maand nadat ze hun asielaanvraag hebben ingediend”.

inburgeringsbeleid'. Zodoende vervullen de steden Antwerpen en Gent zelf de kerntaken en taken die anders zouden worden vervuld door het Agentschap Integratie en Inburgering.

Artikel 4

10. Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2016.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Ondervraagd naar de reden en het nut van de terugwerkende kracht, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De referentieperiode voor de berekening van de eerste schijf is van 1 november 2015 tot 31 mei 2016. De toekenning gebeurt pas na 31 mei 2016. De eerste schijf kan dus pas na 31 mei 2016 berekend worden.

Het BVR heeft uitwerking vanaf 1 januari 2016 omdat de gemeenten hun bijkomende kosten i.h.k.v. de vluchtelingenproblematiek vanaf die dag in rekening kunnen brengen.”

Uit artikel 2, § 2, tweede lid, van het ontwerp vloeit voort dat de eerste schijf van de subsidies niet vóór 31 mei 2016 kan worden uitgekeerd, vermits voor de verdeling van de middelen rekening wordt gehouden met de gegevens tot 31 mei 2016. Vanuit dat opzicht is de terugwerkende kracht onnodig.

In zoverre wordt beoogd te bepalen dat de gemeenten kosten aangaan vanaf 1 januari 2016 in rekening kunnen brengen, dient te worden opgemerkt dat die regel op zich niet voortvloeit uit de terugwerkende kracht waarin wordt voorzien. Die doelstelling moet daarentegen worden verduidelijkt in een materiële bepaling.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat van de terugwerkende kracht moet worden afgezien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT