



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.068/VR
van 25 februari 2019

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de
Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en
de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met
betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de
nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad’

Op 20 december 2018 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, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 12 februari 2019. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO, Wouter PAS en Wanda VOGEL, staatsraden, Wim GEURTS, griffier en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE en Brecht STEEN, eerste auditeurs-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 februari 2019.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

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 beoogt de instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad’.

Het samenwerkingsakkoord beoogt, aldus artikel 1 ervan, ervoor te zorgen dat de nieuwkomers die vallen onder de verplichting tot inburgering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), zich om aan deze verplichting te voldoen kunnen wenden tot de inrichters van inburgeringstrajecten die erkend zijn door de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap of de GGC.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

3. Met een samenwerkingsakkoord kunnen verschillende overheidsinstanties samen een beleid voeren, ondanks de principiële exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling. Wanneer een samenwerkingsakkoord wordt gesloten mag dat evenwel niet leiden tot een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden onder de betrokken overheidsinstanties.² Door middel van een samenwerkingsakkoord kunnen de betrokken overheden niet enkel beslissen een gemeenschappelijke instelling op te richten, maar kunnen ze er ook voor kiezen een beroep te doen op de diensten en instellingen van andere overheden.³ Daarbij is wel vereist dat de overheid die haar diensten en instellingen aanbiedt, hiervoor zelf materieel en territoriaal bevoegd is. Het samenwerkingsakkoord mag geen afbreuk doen aan de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden. Een overheid kan aldus evenmin financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een dergelijke besteding het voorwerp uitmaakt van een samenwerkingsakkoord, verandert hieraan in beginsel niets: een samenwerkingsakkoord mag immers niet tot gevolg hebben dat een onbevoegde overheid gemachtigd wordt om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt. Door een samenwerkingsakkoord kunnen de betrokken overheidsinstanties elkaar wel verplichten om, bij

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

² GwH, 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3. Zie ook GwH 13 juli 2001, nr. 101/2001, B.3.4-B.3.5; GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.6.2 en GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2.

³ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 37.475/VR/V van 27 juli 2004 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 5 juni 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake hulpverlening aan jongeren’, *Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.* 2007-08, B-112/1.

de uitoefening van hun bevoegdheden, rekening te houden met de manier volgens welke de andere overheidsinstanties hun bevoegdheden zullen uitoefenen.

4. Het samenwerkingsakkoord waarmee de instemming beoogd wordt, is in overeenstemming met deze beginselen aangezien de verschillende betrokken overheden binnen hun bevoegdheden verplichtingen op zich nemen.

4.1. Op grond van artikel 5, § 1, II, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) gelezen in samenhang met artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ (BWBI), zijn de Vlaamse en Franse Gemeenschap, alsook de GGC in het tweetalige gebied Brussel-hoofdstad bevoegd voor het beleid inzake opvang en integratie van inwijkelingen.

Krachtens artikel 128, § 2, van de Grondwet is de Vlaamse Gemeenschap bevoegd ten aanzien van de er gevestigde instellingen die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend tot die Gemeenschap te behoren. In uitvoering van artikel 138 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 128, § 2, van de Grondwet, is de Franse Gemeenschapscommissie bevoegd ten aanzien van de er gevestigde instellingen die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Franse Gemeenschap. Op grond van artikel 135 van de Grondwet en artikel 63, eerste lid, BWBI is de GGC, wat haar betreft, bevoegd om de aspecten van die aangelegenheid te regelen die ontsnappen aan de bevoegdheid van de twee voormelde decreetgevers.⁴ Dat betekent dat de GGC bevoegd is om bepalingen uit te vaardigen die rechtstreeks van toepassing zijn op natuurlijke personen als dusdanig, alsmede bepalingen die van toepassing zijn op instellingen die niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot hetzij de Vlaamse, hetzij de Franse Gemeenschap.

4.2. Weliswaar komt het de GGC toe om in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad aan natuurlijke personen de verplichting op te leggen om een inburgeringstraject te volgen.⁵ De Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie zijn evenwel eveneens bevoegd om in het tweetalige gebied op grond van hun bevoegdheid op het vlak van opvang en integratie van inwijkelingen inburgeringstrajecten aan te bieden.⁶

Er bestaat aldus geen bezwaar tegen om bij samenwerkingsakkoord te bepalen dat door het volgen van deze trajecten voldaan wordt aan de verplichting opgelegd door de ordonnantie van 11 mei 2017 ‘betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’.⁷

⁴ Zie ook GwH 30 juni 2014, nr.97/2014, B.34.1.

⁵ Zie adv.RvS 60.034/1 van 10 oktober 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 11 mei 2017 ‘betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’, *Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2016-17, B-71/1.

⁶ Zie het Vlaams decreet van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’ en het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 18 juli 2013 ‘relatif au parcours d’accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale’.

⁷ Zie ook het hierboven vermelde advies 60.034/1, 4.1.2.

5.1. Bij het sluiten van een samenwerkingsakkoord dienen de partijen er over te waken dat er geen wanverhouding bestaat tussen de financiële inbreng van de betrokken partijen en hun materiële bevoegdheden die daarbij in het geding zijn. Het samenwerkingsakkoord moet de budgettaire lasten dusdanig vastleggen zodat iedere betrokken overheid een bijdrage levert die in een redelijke verhouding staat met de bevoegdheden waarvan de uitoefening in het samenwerkingsakkoord betrokken is.

5.2. In artikel 9 van het samenwerkingsakkoord verplichten de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschap zich ertoe een minimaal aantal inburgeringstrajecten te financieren. Daarnaast bepaalt artikel 9 dat voor alle bijkomende inburgeringstrajecten de contracterende partijen, elk binnen hun bevoegdheid, de noodzakelijke maatregelen zullen nemen om de taken die hen zijn toevertrouwd uit te voeren.

Gelet op de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie om in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de bedoelde trajecten aan te bieden, kan de door hen opgenomen verplichting niet als onevenredig worden beschouwd. Bij de toepassing van artikel 9, laatste zin, van het samenwerkingsakkoord zal er wel over moeten worden gewaakt dat er met de hoger vermelde proportionaliteit van de financiële inspanningen steeds rekening wordt gehouden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME