

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.004/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 8 februari 2002 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid" en op 3 mei 2002 door de minister om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen", heeft op 13 mei 2002 het volgende advies gegeven :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "vanuit de vaststelling dat de experimentele inburgeringsprojecten op 1 november 2002 aflopen en dat het nieuwe decretale kader rond inburgering dan op het terrein operationeel moet kunnen zijn".

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een algemeen kader te scheppen voor het inburgeringsbeleid. Onder "inburgering" wordt een interactief proces verstaan, waarbij de overheid aan vreemdelingen een specifiek programma aanbiedt, met het oog op hun integratie in de samenleving (zie artikel 2, 1°).

De doelgroep van dat beleid bestaat in de eerste plaats uit meerderjarige vreemdelingen, voorzover zij behoren tot één van de volgende categorieën : vreemdelingen die zich via gezinshereniging in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad vestigen; vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend welke ontvankelijk is verklaard; vreemdelingen die erkend zijn als vluchteling ; vreemdelingen die geregulariseerd zijn (artikel 3, § 2). Om in aanmerking te komen voor de toepassing van de ontworpen maatregelen, dient de vreemdeling zich bovendien in een achterstandspositie te bevinden, op grond van een onvoldoende kennis van het Nederlands of van een zwakke sociaal-economische positie (artikel 3, § 3).

Tot de doelgroep behoren voorts de minderjarige anderstalige personen (Belg of vreemdeling), voorzover zij begeleid zijn (artikel 3, § 5).

De personen die tot de doelgroep behoren dienen ingeschreven te zijn in een gemeente van het Nederlandse taalgebied of in een gemeente van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (artikel 3, §§ 3 en 6).

.../...

3. Het inburgeringsbeleid wordt geconcretiseerd in inburgeringstrajecten die aan de doelgroep worden aangeboden. Deze trajecten zijn opgedeeld in primaire en secundaire trajecten. Het primaire traject is bedoeld om de betrokken personen te brengen tot een grotere zelfredzaamheid; het secundaire traject beoogt hun volwaardige participatie in de samenleving (artikel 4).

Voor de organisatie van het primaire traject staan intergemeentelijke onthaalbureaus in; in Brussel wordt die taak vervuld door onthaalbureaus georganiseerd door de Vlaamse Gemeenschapscommissie (artikelen 6 en 7). Het primaire traject voor meerderjarigen bestaat uit een vormingsprogramma en uit een individuele trajectbegeleiding op maat (artikel 11). Het maakt het voorwerp uit van een overeenkomst die de betrokken vreemdeling met de gemeente sluit (artikel 13, § 1). Het primaire traject voor minderjarigen bestaat uit een educatieve component en uit een trajectbegeleiding (artikel 17).

Wat de meerderjarigen betreft, bepaalt het ontwerp dat zij aan het einde van het primaire inburgeringstraject worden overgedragen aan voorzieningen, inzonderheid in de sectoren onderwijs, tewerkstelling, welzijn en cultuur (artikel 16). Die voorzieningen staan in voor het secundaire traject. De invulling ervan wordt opgedragen aan de Vlaamse regering (artikel 20).

Voor minderjarigen wordt niet in een secundair inburgeringstraject voorzien.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Wat het primaire inburgeringstraject betreft, voorziet het ontwerp in een belangrijke rol voor de gemeenten. Binnen het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad wordt een vergelijkbare rol toebedeeld aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie (hierna : VGC), via één of meer onthaalbureaus (artikel 7, § 2).

De wijze waarop het ontworpen decreet de toepassing ervan in Brussel regelt, geeft aanleiding tot een aantal opmerkingen.

4.1. Om te beginnen is niet duidelijk in hoeverre de VGC de rol van de gemeenten overneemt.

De opdrachten van de gemeenten komen ter sprake in verscheidene artikelen van het ontwerp. Volgens artikel 7, § 1, zijn een aantal van die artikelen niet van toepassing in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Wat de eventuele toepassing in Brussel betreft van de andere artikelen waarin sprake is van de gemeenten, biedt de tekst geen uitsluitel.

Concreet is bijvoorbeeld niet duidelijk :

- of het onthaalbureau, dat in Vlaanderen rapporteert aan de "betrokken gemeenten" (artikel 8, tweede lid), dat in Brussel aan de VGC moet doen;
- of het inburgeringscontract, dat in Vlaanderen wordt gesloten tussen de vreemdeling en de gemeente (artikel 2, 5°, en artikel 13, § 1, tweede lid), in Brussel met de VGC gesloten wordt;
- of het inburgeringsattest, dat in Vlaanderen door de gemeente wordt verleend (artikel 2, 6°, en artikel 13, § 1, tweede lid), in Brussel door de VGC wordt verleend.

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering, is de rol van de VGC in Brussel niet identiek aan die van de gemeenten in het Nederlandse taalgebied. In Brussel zou met name geen inburgeringscontract gesloten worden, en zou geen inburgeringsattest verleend worden.

Het ontwerp mag daarover geen twijfel laten bestaan. Er moet duidelijk bepaald worden in welke mate de bepalingen ervan van toepassing zijn in Brussel, en in welke mate de VGC er de rol van de gemeenten vervult. De decreetgever dient daarbij rekening te houden met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, hetgeen in het bijzonder betekent dat voor Brussel afwijkende regelingen verantwoord moeten kunnen worden.

4.2. Nog in verband met Brussel, bepaalt artikel 7, § 3, dat de Vlaamse regering (lees : de Vlaamse Gemeenschap) met de VGC een overeenkomst sluit, "waarin de uitvoeringsbepalingen van dit decreet in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad worden geregeld".

Aldus wordt de uitvoering van de ontworpen bepalingen, wat Brussel betreft, niet opgedragen aan de Vlaamse regering, maar aan de Vlaamse regering en het college van de VGC, samen optredend. Die beperking van de bevoegdheid van de Vlaamse regering lijkt moeilijk te verenigen met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Uit die bepaling blijkt immers dat het de regering is, die bevoegd is om de decreten uit te voeren. Indien specifieke regels voor Brussel nodig zijn - verantwoord of noodzakelijk omwille van het gelijkheidsbeginsel - kan de regering die in de uitvoeringsbesluiten opnemen.

Een andere mogelijkheid bestaat erin om, met toepassing van artikel 65 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, aan de Raad van de VGC een bepaalde verordenende bevoegdheid op te dragen, of om, met toepassing van artikel 66 van dezelfde wet, op eensluidend advies van de Raad een uitvoeringsbevoegdheid op te dragen aan het college van de VGC. Indien voor een van die oplossingen wordt geopteerd, dient wel een verantwoording te worden gegeven voor de afwijking ten opzichte van de regeling die geldt voor het Nederlandse taalgebied.

Artikel 7, § 3, zou dus aangepast moeten worden.

Volledigheidshalve moet opgemerkt worden dat het voorgaande niet wegneemt dat, voor de concrete uitvoering in Brussel van het ontworpen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan, vereist kan zijn dat overeenkomsten gesloten worden tussen de Vlaamse Gemeenschap of de VGC met overheden en instellingen die niet tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoren ⁽¹⁾.

5. Op het einde van het primaire inburgeringstraject worden de personen van de doelgroep overgedragen aan de reguliere voorzieningen (artikel 9). Volgens artikel 2, 2°, zijn dit voorzieningen op het domein van onderwijs, tewerkstelling, welzijn en cultuur, die georganiseerd, erkend of gesubsidieerd worden door de respectieve bevoegde overheden (Vlaamse Gemeenschap, Vlaams Gewest, VGC, Brusselse Hoofdstedelijk

⁽¹⁾ In de toelichting bij artikel 7 staat dat, gezien de meertalige en complexe institutionele context in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, in de overeenkomst (convenant) in de mogelijkheid zal worden voorzien tot samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap en de VGC met de Brusselse gemeenten, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Franstalige Gemeenschap, de Franstalige Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. In het bijzonder met de Brusselse gemeenten zullen de Vlaamse regering en de VGC akkoorden moeten sluiten voor de operationalisering van het inburgeringsbeleid (bijv. inzake het geven van informatie door gemeenten aan een vreemdeling die zich inschrijft).

Gewest; hieraan zou ook nog de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie toegevoegd moeten worden (zie opmerking bij artikel 2, 2°)).

Voorzover het gaat om voorzieningen van andere overheden dan de Vlaamse Gemeenschap (of de VGC) of het Vlaamse Gewest, kunnen hun bij decreet geen verplichtingen worden opgelegd.

Het ontworpen decreet kan wel bepalen dat personen van de doelgroep worden overgedragen aan reguliere voorzieningen, ook aan reguliere voorzieningen die niet onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest vallen. Aan de voorzieningen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest of van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kan echter niet opgelegd worden om het "vervolgtraject" van die personen te coördineren.

Hetzelfde probleem rijst in verband met artikel 20 van het ontwerp. Het ontworpen decreet kan doorverwijzen naar reguliere voorzieningen, ook die van andere overheden. De Vlaamse regering kan echter op geen enkele wijze regelingen treffen inzake de inhoud en de organisatie van het traject dat de vreemdelingen bij deze voorzieningen volgen.

De artikelen 9 en 20 moeten dus aangepast worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

6. Volgens de bepaling sub 2° is een "reguliere voorziening" een voorziening die georganiseerd, erkend of gesubsidieerd wordt door een bepaalde overheid.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de stellers van het ontwerp o.m. denken aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. In dat geval dient, wat Brussel betreft, ook de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de lijst van de overheden te worden opgenomen.

Artikel 3

7. In paragraaf 5 wordt melding gemaakt van de "minderjarige anderstalige personen zoals bedoeld in de organieke onderwijsregelgeving terzake".

In de onderwijswetgeving blijkt de term "minderjarige anderstalige personen" niet voor te komen. In het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 is wel sprake van "anderstalige nieuwkomers" (artikel 67, § 2). In het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II is, voor het secundair onderwijs, sprake van "Nederlandsonkundige leerlingen" (artikel 50, § 5, 7°), terwijl in het desbetreffende uitvoeringsbesluit andermaal de term "anderstalige nieuwkomers" wordt gebruikt ⁽²⁾.

Het lijkt dan ook verkieslijk om in het ontwerp de term "anderstalige nieuwkomers" te gebruiken.

Artikel 6

8. Volgens artikel 6, eerste lid, dient elke gemeente het inburgeringsbeleid in het primaire traject te organiseren "via een intergemeentelijk onthaalbureau".

⁽²⁾ Zie het besluit van de Vlaamse regering van 6 september 1995 betreffende het onthaaljaar voor anderstalige nieuwkomers in het voltijds secundair onderwijs.

Elke gemeente wordt dus verplicht deel te nemen aan een intergemeentelijk onthaalbureau ⁽³⁾. Het precieze aantal onthaalbureaus, alsmede de spreiding ervan, worden door de Vlaamse regering bepaald. Zij bepaalt immers de erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden van de onthaalbureaus, op basis van een door haar opgestelde programmatie.

Bij die regeling kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden :

8.1. Om te beginnen blijkt de term "intergemeentelijk" niet volledig correct te zijn. Uit de memorie van toelichting kan immers afgeleid worden dat een onthaalbureau ook door één gemeente kan worden opgericht ⁽⁴⁾.

8.2. Uit artikel 162, vierde lid, van de Grondwet en artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen volgt dat gemeenten zich enkel kunnen verenigen op de wijze die door de decreetgever is bepaald ⁽⁵⁾. Dit betekent dat, bij gebreke van andersluidende bepaling in het ontworpen decreet, de samenwerking tussen gemeenten enkel een vorm zal kunnen aannemen die geregeld is in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking ⁽⁶⁾.

Indien het de bedoeling zou zijn dat het intergemeentelijk onthaalbureau ook een andere vorm zou kunnen aannemen, dan zal het ontwerp daarin uitdrukkelijk moeten voorzien.

⁽³⁾ Zie ook artikel 27 van het ontwerp dat de Vlaamse regering machtigt om te bepalen binnen welke termijn alle gemeenten betrokken moeten zijn bij de werking van een onthaalbureau.

⁽⁴⁾ Blijkens het lokaal effectrapport, in het administratief dossier, zou er voor de steden Antwerpen en Gent telkens een eigen onthaalbureau zijn.

⁽⁵⁾ Zie in dat verband R.v.St., 15 december 1992, Driessens, nr. 40.314, i.h.b. overweging 4.2.2.2.

⁽⁶⁾ In casu lijkt het te moeten gaan om de vorm van een "opdrachthoudende vereniging".

9. In de eerste volzin van het tweede lid kan best geschreven worden : "De onthaalbureaus worden erkend en gesubsidieerd door de Vlaamse regering ...".

Artikel 7

10. Er wordt verwezen naar opmerking 4.

Artikel 9

11. Er wordt verwezen naar opmerking 5.

Artikel 13

12. Volgens paragraaf 1, eerste lid, onderzoekt het onthaalbureau of de betrokken meerderjarige tot de doelgroep behoort en aan de "achterstandsvoorwaarde" voldoet. Volgens het tweede lid "beslist" het onthaalbureau dan of die persoon "behoefte heeft aan een primair inburgeringstraject".

Uit de tekst van het ontwerp kan niet met zekerheid afgeleid worden of de "beslissing" van het onthaalbureau eenvoudig het resultaat is van het onderzoek bedoeld in het eerste lid, dan wel of het bureau nog over enige discretionaire bevoegdheid beschikt.

Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat het onthaalbureau enkel moet nagaan of de decretale voorwaarden vervuld zijn.

In dat geval kan het tweede lid van paragraaf 1 beter geredigeerd worden als volgt :

"Indien blijkt dat de betrokken persoon aan die voorwaarden voldoet en hij dus in aanmerking komt voor een primair inburgeringstraject, deelt het onthaalbureau zulks mee aan de gemeente waar hij in het bevolkingsregister is ingeschreven. In voorkomend geval ...".

Artikel 20

13. Er wordt verwezen naar opmerking 5.

Artikel 23

14. Dit artikel is overbodig. Uit artikel 2, 1°, van het decreet van 29 april 1997 inzake de kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen blijkt immers reeds dat het decreet van toepassing is op de erkende voorzieningen in de sector van het "beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen". Bovendien is de Vlaamse regering, op grond van de artikelen 7, § 1, en 10, § 1, van dat decreet reeds gemachtigd om de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen en om de datum van inwerkingtreding voor de betrokken sector vast te stellen.

Artikel 25

Volgens de laatste volzin van dit artikel bepaalt de Vlaamse regering o.m. de sancties op de niet-rapportering door de onthaalbureaus.

Het is niet duidelijk welk soort sancties beoogd worden. De decreetgever zou terzake de nodige precisering moeten geven.

In zoverre gedacht zou worden aan de inhouding van subsidies, dient de aandacht bovendien gevestigd te worden op het feit dat in zulke sancties reeds voorzien wordt in de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en dat de gemeenschappen en de gewesten daarvan niet kunnen afwijken (zie artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER