

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.955/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 februari 2006 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 4 juni 2003 betreffende het inwerkingsbeleid", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 9 maart 2006 en 23 maart 2006, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het voorontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen in het decreet van 4 juni 2003 betreffende het inwerkingsbeleid (hierna genoemd: "het inwerkingsdecreet").

Het inwerkingsdecreet verleent aan personen die behoren tot een specifieke doelgroep het recht op een bijzondere opleiding en begeleiding met het oog op een duurzame tewerkstelling. Met dit doel wordt voor de betrokkenen een individueel inwerkingstraject vastgelegd, op basis van een "screening" die de wensen, behoeften, vaardigheden en competenties van de betrokkenen in kaart brengt, dat minstens bestaat uit een loopbaanoriëntatie en een trajectplan. De doelgroep bestaat uit zogenaamde "nieuwkomers" en "oudkomers". Nieuwkomers zijn meerderjarige vreemdelingen die voldoen aan de doelgroepvoorwaarden zoals bepaald in artikel 3 van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid (hierna genoemd: "het inburgeringsdecreet"). Oudkomers zijn legaal in België verblijvende niet-Nederlandstalige meerderjarige burgers met een socio-culturele herkomst teruggaand op een staat die geen lid is van de Europese Unie, die niet behoren tot de groep van nieuwkomers en die het

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

recht op arbeid in België kunnen genieten. Om tot de doelgroep te behoren, moeten de nieuwkomers en oudkomers zich inschrijven of ingeschreven zijn in een gemeente van het Nederlandse taalgebied ² en, vanwege hun gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal of hun zwakke sociaal-economische positie, achterstandskennmerken vertonen die kunnen leiden tot kansarmoede.

Het voorliggende ontwerp van decreet past vooreerst de omschrijving van de doelgroep aan, om deze in overeenstemming te brengen met de doelgroep van het inburgeringsdecreet, zoals die zal worden gewijzigd met het voorontwerp van decreet ³ waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 21 maart 2006 het advies 39.856/3 heeft gegeven (artikelen 2 tot 5 van het ontwerp). Artikel 6 van het ontwerp strekt ertoe de niet-aanmelding, de weigering om deel te nemen aan het inwerkingstraject of de foutieve stopzetting of mislukking, te laten meedelen door de VDAB aan de dienst bevoegd voor de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen of het leefloon. Als stopzetting of mislukking wordt ook beschouwd, de niet-naleving van de verplichting tot deelname aan het vormingspakket van het primaire inburgeringstraject. Artikel 7 van het ontwerp voegt in het inwerkingsdecreet een bepaling in waarbij voor Nederlandsonkundige oudkomers van de doelgroep het trajectplan ten minste in een taalopleiding Nederlands moet voorzien. De artikelen 8, 9 en 10 van het ontwerp, ten slotte, regelen de eventuele doorverwijzing van de oudkomers van de doelgroep naar het primaire inburgeringstraject bedoeld in het inburgeringsdecreet.

(2) Nieuwkomers en oudkomers die zich inschrijven of ingeschreven zijn in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en die op de diensten van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (hierna: VDAB) een beroep wensen te doen, behoren eveneens tot de doelgroep.

(3) Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

1. Zoals in de memorie van toelichting uitdrukkelijk wordt gesteld, beoogt het voorliggende ontwerp van decreet onder meer de definities van "nieuwkomer" en "oudkomer" volledig in overeenstemming te brengen met de doelgroepomschrijving in het inburgeringsdecreet, zoals die zal worden gewijzigd met het voornoemde ontwerp van decreet 39.856/3. Een vergelijking tussen het voorliggende ontwerp, meer bepaald artikel 3, en het inburgeringsdecreet zoals het zal worden gewijzigd, leert echter dat de volledige overeenstemming tussen beide doelgroepen niet wordt bereikt. Zo hanteert het gewijzigde inburgeringsdecreet vooreerst een andere benadering op het vlak van de doelgroepomschrijving, waarbij niet wordt uitgegaan van een opdeling tussen nieuwkomers en oudkomers, hetgeen wel het geval is in het voorliggende ontwerp. Daarnaast moet ook worden vastgesteld dat aan het bezit van een bepaald onderwijsgetuigschrift of -diploma in de twee regelingen een verschillend gevolg wordt gehecht: terwijl in het gewijzigde inburgeringsdecreet het voldoen aan die voorwaarde enkel de vrijstelling van het volgen van het primaire inburgeringstraject tot gevolg heeft, wordt in het voorliggende ontwerp het niet-voldoen aan die voorwaarde opgenomen in de definitie van "oudkomer", hetgeen impliceert dat het effectief bezit van dergelijk getuigschrift of diploma de niet-onderwerping aan het inwerkingsdecreet tot gevolg heeft. Indien het wel degelijk de bedoeling is om de doelgroep van het inwerkingsdecreet volledig in overeenstemming te brengen met de doelgroep van het inburgeringsdecreet, moet het voorliggende ontwerp op dit punt aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen en zullen in dat opzicht de nodige aanpassingen moeten worden aangebracht.

Een precieze afstemming van de doelgroep van het inwerkingsdecreet op de doelgroep van het inburgeringsdecreet, zoals dat zal worden gewijzigd bij het voornoemde ontwerp van decreet 39.856/3, zou meteen ook elke twijfel wegnemen omtrent de overeenstemming van de thans ontworpen wijziging van de doelgroep van het inwerkingsdecreet met het beginsel van het vrije verkeer van personen, zowel op Europeesrechtelijk als op internrechtelijk vlak, rekening houdende met de opmerkingen welke de Raad van State, afdeling wetgeving, in het advies 39.856/3 in dat verband heeft geformuleerd. In elk geval moeten de opmerkingen die met betrekking tot die aangelegenheid in het advies 39.856/3 worden gemaakt, eveneens worden betrokken op het voorliggende ontwerp.

2. Luidens het ontworpen artikel 3, derde lid, 1°, van het decreet van 4 juni 2003 zijn oudkomers, "meerderjarige vreemdelingen die langer dan 12 maanden ingeschreven zijn in het Rijksregister of meerderjarige Belgen, geboren buiten België, van wie minstens één ouder geboren is buiten België en die in het Rijksregister ingeschreven is, en die (...) niet behoort tot de in het tweede lid bedoelde doelgroep"⁴. Daargelaten de vraag op wie de zinsnede "die niet behoort tot de in het tweede lid bedoelde doelgroep", gelet op de opsomming van personen die eraan voorafgaat, precies betrekking heeft, is de toevoeging van die voorwaarde in elk geval weinig zinvol. Er moet immers worden vastgesteld dat de in die bepaling bedoelde meerderjarige vreemdelingen en meerderjarige Belgen in geen geval tot de doelgroep van "nieuwkomers" kunnen behoren, zodat het uitdrukkelijk bepalen dat zij niet tot die doelgroep mogen behoren niet zinvol is. Indien bedoelde voorwaarde enkel betrekking zou hebben op "de ouder geboren buiten België", is de relevantie van dergelijke voorwaarde evenzeer allerm minst duidelijk.

3. Het vereiste, opgenomen in het ontworpen artikel 3, vierde lid, dat de oudkomer de bewijslast draagt met betrekking tot de geboorteplaats van zijn ouders, heeft slechts zin voor zover het gaat om een persoon die het recht heeft om een inwerkingstraject te volgen, zonder dat hij ook onderworpen is aan een verplichting daartoe. Indien hij zich echter niet aanmeldt of weigert deel te nemen aan het inwerkingstraject, hetgeen gevolgen kan hebben op het vlak van de toekenning van werkloosheidsuitkeringen of het leefloon, lijkt deze bewijslast in hoofde van de betrokkene zinledig. De genoemde bepaling dient gelet hierop te worden aangepast.

4. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de opsomming van onderwijsdiploma's in het ontworpen artikel 3, derde lid, 2°, wel volledig is. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag waarom de diploma's van instellingen waarvoor de federale overheid bevoegd is (zoals de Koninklijke Militaire School) of deze van een internationale of Europese school met een Nederlandstalig leerprogramma niet worden in aanmerking genomen. Het Koninkrijk der Nederlanden (niet: Koninkrijk Nederland) omvat ook Aruba en de Nederlandse Antillen. Het is onduidelijk of ook onderwijsdiploma's behaald in door die gebiedsdelen erkende, gefinancierde, georganiseerde of gesubsidieerde onderwijsinstellingen in aanmerking komen voor de toepassing van het ontworpen artikel 3, derde lid, 2°.

⁽⁴⁾ Bedoeld wordt, de doelgroep bestaande uit nieuwkomers.

Artikel 6

1. Artikel 6 van het ontwerp beoogt wijzigingen aan te brengen in artikel 7 van het inwerkingsdecreet. Bedoeld artikel 7 werd echter opgeheven bij decreet van 30 april 2004 houdende het Handvest van de werkzoekende. Wetgevingstechnisch zal bijgevolg, indien er toch voor wordt geopteerd de ontworpen wijzigingsbepalingen te handhaven, een nieuw artikel 7 moeten worden ingevoegd. Daarbij zal tevens moeten worden verantwoord, in het licht van het grondwettelijke gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel⁵, waarom voor de doelgroep van het inwerkingsdecreet in een van artikel 8 van voornoemd decreet van 30 april 2004 afwijkende regeling wordt voorzien op het vlak van de informatieverstrekking aan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening (hierna: RVA). Immers, terwijl voornoemd artikel 8 van het decreet van 30 april 2004 een algemene regeling bevat die van toepassing is op alle werkzoekenden en die uitgaat van een inzagerecht in hoofde van de RVA, is de met het ontworpen artikel 7 beoogde specifieke regeling enkel van toepassing op de werkzoekenden die behoren tot de doelgroep van het inwerkingsdecreet en gaat die regeling uit van een actieve gegevenstransmissie aan de RVA. Ten slotte, indien zowel de algemene als de specifieke regeling gehandhaafd blijven, zal moeten worden verduidelijkt of, en zo ja in welke mate, op de doelgroep van het inwerkingsdecreet, benevens de specifieke regeling, ook nog de regeling van artikel 8 van het decreet van 30 april 2004 van toepassing is.

2. De verwijzing in het ontworpen artikel 7, derde lid, van het inwerkingsdecreet, naar "artikel 5, § 3, 2°, van het decreet betreffende het inburgeringsbeleid van 28 februari 2003"⁶, gaat reeds uit van de tekst van artikel 5 zoals die zal luiden na de wijziging ervan bij het ontwerp 39.856/3. Indien het ontwerp 39.856/3 op dit punt naderhand nog wijzigingen ondergaat, zal met die wijzigingen uiteraard rekening moeten worden gehouden bij de uiteindelijke redactie van het thans ontworpen artikel 7, derde lid, van het inwerkingsdecreet.

(5) In dat verband dient te worden benadrukt dat precies met het oog op het vrijwaren van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, er bij de totstandkoming van het decreet van 30 april 2004 voor werd geopteerd de specifieke regeling in het oorspronkelijke artikel 7 van het inwerkingsdecreet op te heffen en te vervangen door een algemene regeling in het Handvest van de werkzoekende (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1663/3, 10-11).

(6) Lees: "artikel 5, § 3, 2°, van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid". Ook nog in andere ontworpen bepalingen van het inwerkingsdecreet (zie artikel 9 van het ontwerp) moet de verwijzing naar het decreet van 28 februari 2003 op dezelfde wijze worden verbeterd.

Artikel 7

Het ontworpen artikel 8, vijfde lid, van het inwerkingsdecreet, bepaalt dat voor Nederlandsonkundige oudkomers van de doelgroep het trajectplan ten minste een taalopleiding Nederlands op maat bevat. De toevoeging "Nederlandsonkundig" lijkt echter zinledig, nu uit het ontworpen artikel 4, tweede lid, 3°, van het inwerkingsdecreet (artikel 4 van het ontwerp), moet worden afgeleid dat, om tot de doelgroep van oudkomers te kunnen behoren, de betrokkene in elk geval Nederlandsonkundig moet zijn. Er kan bovendien in het algemeen worden getwijfeld aan het nut van de nieuw ontworpen bepaling, er op gelet dat in het huidige artikel 8, vierde lid, van het inwerkingsdecreet, reeds wordt bepaald dat het trajectplan "voor zover nodig" in een taalopleiding voorziet. In elk geval zullen beide bepalingen beter op elkaar moeten worden afgestemd.

Artikel 9

De verwijzing in het ontworpen artikel 11, vierde lid, van het inwerkingsdecreet, naar artikel 4, § 3, van het inburgeringsdecreet, gaat reeds uit van de tekst van artikel 4 zoals die zal luiden na de wijziging ervan bij het ontwerp 39.856/3. Indien het ontwerp 39.856/3 naderhand op dit punt nog wijzigingen ondergaat, zal met die wijzigingen uiteraard rekening moeten worden gehouden bij de uiteindelijke redactie van het thans ontworpen artikel 11, vierde lid, van het inwerkingsdecreet.

Slotopmerking

Het ontwerp van decreet is geredigeerd zonder dat de regels op het vlak van wetgevingstechniek voldoende in acht zijn genomen. De redactie van het ontwerp behoort op dit punt geheel aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen. Binnen de hem toegemeten tijd, moet de Raad van State, afdeling wetgeving, zich echter noodzakelijkerwijs ervan onthouden zelf verbeteringen dienaangaande voor te stellen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME