

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.824/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 1 december 2006 door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de uitvoering van het Vlaamse inburgeringsbeleid", heeft op 6 december 2006 het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, 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:

"door de omstandigheid dat het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, gewijzigd bij het decreet van 14 juli 2006 op 9 november 2006 in het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd en derhalve op 1 januari 2007 in werking zal treden; dat dit decreet onder meer de categorieën van verplichte inburgeraars gevoelig wijzigt; dat de inwerkingtreding van het decreet een nieuw uitvoeringsbesluit vereist waardoor de bestaande regeling grondig wordt bijgestuurd; dat om de nodige rechtszekerheid te bieden aan de inburgeraars en om de nodige rechts- en financiële zekerheid te bieden aan de onthaalbureaus dit uitvoeringsbesluit op 1 januari 2007 in werking moet treden om te voorkomen dat de uitvoering van het inburgeringsbeleid en de goede werking van de onthaalbureaus in het gedrang komt".

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

3. Zonder te betwisten dat de Regering de bevoegdheid heeft om voor een ontwerp de spoedbehandeling te vragen, moet de Raad van State niettemin vaststellen dat de beperkte omvang van zijn onderzoek, waartoe hij te dezen gehouden is ten gevolge van het beroep op de spoedprocedure, contrasteert met het maatschappelijk belang van de in het ontwerp geregelde aangelegenheid.

.../...

In dit verband meent de Raad erop te moeten wijzen dat, zelfs wat de punten betreft die zijn opgesomd in artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, hij binnen de hem toegemeten tijd geen uitputtend onderzoek heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4.1. Met het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt een gedeeltelijke uitvoering beoogd van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, zoals dat ingrijpend werd gewijzigd bij het decreet van 14 juli 2006 ⁽¹⁾.

4.2. De inhoud van het ontwerp komt neer op wat volgt.

In hoofdstuk I worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt.

Hoofdstuk II bepaalt nader de doelgroepen van het inburgeringsbeleid, door te bepalen welke personen uitgesloten zijn van het recht op inburgering aangezien ze met een tijdelijk doel in het land verblijven. Daarnaast worden de personen aangewezen welke zijn vrijgesteld van de verplichting tot deelname aan de inburgering.

Hoofdstuk III regelt de ondersteuning door het **Agentschap** voor Binnenlands bestuur van het Vlaams ministerie van Bestuurszaken van de gemeenten, van de OCMW's en van de instanties die een taak opnemen inzake de sensibilisering en doorverwijzing naar de onthaalbureaus.

⁽¹⁾ Decreet van 14 juli 2006 tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid.

Hoofdstuk IV bevat nadere regels inzake het eigenlijke inburgeringstraject. Het regelt het primaire inburgeringstraject dat gecoördineerd wordt door het onthaalbureau in een samenwerkingsverband met de huizen van het Nederlands en de VDAB. Ook bevat het algemene regels inzake het secundaire inburgeringstraject. Voor de organisatie en opvolging van de inburgeringstrajecten voorziet dit hoofdstuk in een uniform computergestuurd cliëntvolgsysteem en de Kruispuntbank Inburgering.

In hoofdstuk V wordt de regeling inzake het toeleidingstraject voor minderjarige anderstalige nieuwkomers aan de minister gedelegeerd.

Hoofdstuk VI bevat nadere regels inzake de programmatie en erkenning van de onthaalbureaus, alsook inzake het toezicht op de naleving van de erkenningsvoorwaarden, en hoofdstuk VII regelt de subsidiëring van de onthaalbureaus.

Hoofdstuk VIII bevat sancties voor de verplichte inburgeraar en hoofdstuk IX specifieke regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Ten slotte bevat hoofdstuk X overgangsbepalingen en regelt het de inwerkingtreding en de uitvoering van het besluit dat in ontwerpvorm voorligt.

5.1. De rechtsgrond voor het merendeel van de ontworpen bepalingen wordt in beginsel geboden door het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid.

5.2. Artikel 8 van het ontwerp lijkt rechtsgrond te kunnen vinden in artikel 11*bis*, tweede en derde lid, van het decreet van 28 februari 2003.

Het tweede lid van artikel 11*bis* is echter nog niet in werking getreden. Luidens artikel 27, 3°, van het decreet van 14 juli 2006 treedt het genoemde tweede lid in werking op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum. Dit is tot op heden nog niet gebeurd. Derhalve kan artikel 8 van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, niet in werking treden voordat artikel 11*bis*, tweede lid, van het decreet van 14 juli 2006 in werking is gesteld.

5.3. Voor artikel 16, tweede lid, van het ontwerp lijkt geen rechtsgrond te kunnen worden gevonden in het decreet van 28 februari 2003. Die bepaling dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

ALGEMENE OPMERKING

6. In verscheidende bepalingen van het ontwerp worden aan de minister, bevoegd voor het inburgeringsbeleid, opdrachten van verordenende bevoegdheid verleend die niet kunnen worden geacht betrekking te hebben op aangelegenheden van bijkomstige aard ⁽²⁾. Zij betreffen, integendeel, essentiële aspecten van de ontworpen regeling, die in het ontworpen besluit zelf dienen te worden opgenomen.

De betrokken delegaties dienen dan ook ofwel te worden weggelaten ofwel zo te worden ingeperkt dat ze slechts betrekking hebben op aangelegenheden van bijkomstige aard.

Bovendien bevat het ontwerp een aantal delegaties aan de minister die weinig nauwkeurig zijn omschreven ⁽³⁾. Die delegaties dienen nader te worden gespecificeerd, met inachtneming van wat zo-even is opgemerkt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. **Vóór** de indieningsformule dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, luidende:

"Gelet op advies 41.824/3 van de Raad van State, gegeven op 6 december 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

⁽²⁾ Zie bijv. de artikelen 11, vierde en zesde lid, 12, eerste lid, en 19.

⁽³⁾ Zie bijv. de artikelen 13, §§ 4 en 5, en 44.

Artikel 2

8. Artikel 2, § 3, luidt:

"De minister kan de categorieën, vermeld in § 1, beperken of uitbreiden op grond van internationale overeenkomsten en akkoorden, supranationale overeenkomsten en akkoorden of regelgeving en regelgeving van de verschillende overheden van het koninkrijk België".

De in die paragraaf aan de minister verleende delegatie van verordenende bevoegdheid mag niet zo ruim worden geïnterpreteerd dat deze terzake over een beleidskeuze zou kunnen beschikken.

Deze opmerking kan worden herhaald voor artikel 5, § 3, van het ontwerp.

Artikel 17

9. Artikel 17 bepaalt dat, met het oog op de samenwerking met de Vlaamse reguliere voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de invulling van het secundaire inburgeringstraject voor inburgeraars, de Vlaamse minister bevoegd voor het inburgeringsbeleid overeenkomsten kan sluiten met de in die bepaling vermelde andere ministers van de Vlaamse Regering.

Aangaande een gelijklopende bepaling in het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse regering van 30 januari 2004 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, heeft de Raad van State in zijn advies 36.116/3 van 9 december 2003 het volgende opgemerkt:

"10. Met het oog op het afstemmen van het secundaire inburgeringstraject, georganiseerd door de reguliere voorzieningen, inzonderheid in de sectoren onderwijs, tewerkstelling, welzijn en cultuur (artikel 2, 2°, van het decreet van 28 februari 2003), op het door de nieuwkomer gevolgde primaire vormingsprogramma, bepaalt artikel 11 dat de minister bevoegd voor de bijstand aan personen overeenkomsten dient te sluiten met de minister van onderwijs, de minister bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid, en de minister bevoegd voor de middenstandsopleiding.

De werkwijze door middel van het sluiten van overeenkomsten tussen ministers van de Vlaamse Regering is weliswaar niet nieuw, maar moet toch afgeraden worden.

De Vlaamse Regering is immers bevoegd om voor de onderscheiden sectoren en hun voorzieningen de regelgeving aan te passen. De Vlaamse Regering kan het aldus bijvoorbeeld mogelijk maken dat een attest van inburgering toegang geeft tot de reguliere voorzieningen, en dat een terugkoppeling van resultaten mogelijk is. Ook andere afspraken kunnen binnen de Vlaamse Regering worden gemaakt, en op de geëigende wijze in de desbetreffende regelgeving worden opgenomen. De artikelen 20, tweede lid, en 21 van het decreet van 28 februari 2003 bieden hiervoor trouwens specifieke rechtsgronden.

Binnen bepaalde grenzen kan ook, indien gewenst, voorzien worden in een delegatie van bepaalde bevoegdheden aan een of meer ministers. In dat geval zullen de uitvoeringsmaatregelen de vorm aannemen van een ministerieel besluit, d.i. een eenzijdige akte, te dezen met een verordenend karakter.

Artikel 11 kan dus best herzien worden".

Die opmerking kan hier *mutatis mutandis* worden herhaald.

Artikel 18

10. Artikel 18, eerste lid, luidt:

"Het onthaalbureau is verantwoordelijk voor de gegevens van personen die door de instanties, vermeld in artikel 11*bis* van het decreet en in artikel 9, naar het onthaalbureau worden doorverwezen. De gegevens worden bewaard en uitgewisseld via de Kruispuntbank Inburgering. De gegevens mogen maximaal vijf jaar bewaard worden op een wijze die de identificatie van de personen mogelijk maakt. Na die periode worden de gegevens anoniem bewaard voor onderzoek en statistische doeleinden. Artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 13 februari 2001 ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens is hierbij van overeenkomstige toepassing".

De wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en haar uitvoeringsbesluiten, zijn van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het ontwerp. De Vlaamse Regering dient dan ook niet te bepalen dat artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 13 februari 2001 te dezen van toepassing is, te meer daar hieruit ten onrechte, via een redenering *a contrario*, zou kunnen worden afgeleid dat andere bepalingen van dat besluit niet van toepassing zouden zijn.

Artikel 35

11. Artikel 35 bepaalt dat als het onthaalbureau een gedeelte van de subsidie-enveloppe niet heeft aangewend overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk VII, het dat bedrag moet terugbetalen, en dat de minister in dat geval beslist over het terug te betalen bedrag.

In dit verband dient te worden opgemerkt dat een regeling betreffende de terugbetaling van subsidies reeds is opgenomen in artikel 57 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Die bepaling blijft, overeenkomstig de overgangsbepaling vervat in artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, van toepassing zolang de federale wetgever niet, met toepassing van artikel 50, § 2, derde lid, van de genoemde bijzondere wet, de algemene beginselen heeft vastgesteld die op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies gelden voor de gemeenschappen en de gewesten ⁽⁴⁾.

Uit de bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijke kader (...) in deze materies specifieke regels te bepalen" ⁽⁵⁾. De bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de gemeenschappen en gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" ⁽⁶⁾. Het vaststellen van dergelijke strengere

⁽⁴⁾ 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 is tot op heden, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, nog niet in werking gesteld.

⁽⁵⁾ De memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (*Parl. St.*, Kamer, 1988-89, nr. 635/1, 37).

⁽⁶⁾ *Parl. St.*, Kamer, 1988-89, nr. 635/18, 543.

regels inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies komt evenwel, behoudens uitdrukkelijke delegatie aan de Regering, aan de decreetgever toe.

Uit wat voorafgaat volgt dat, voor zover met het ontworpen artikel 35 zou worden beoogd de in artikel 57, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit vervatte regel te versoepelen door aan de minister een appreciatiebevoegheid te verlenen omtrent het bedrag dat zal worden teruggevorderd, de ontworpen bepaling is aangetast door bevoegdheidsoverschrijding. Voor zover enkel zou worden beoogd te herinneren aan dat laatste artikel, en voorts de minister aan te wijzen als het orgaan dat belast is met de terugvordering, dient de wettelijke oorsprong van de regel tot terugvordering te worden aangegeven ("overeenkomstig").

Artikel 43

12. Het is overbodig dat de Vlaamse Regering zich zelf machtigt tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord, aangezien de Vlaamse Regering nu reeds op grond van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een samenwerkingsakkoord kan sluiten met andere overheden indien de voorwaarden daartoe zijn vervuld.

Artikel 43 dient dan ook te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT