



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.163/3
van 6 november 2012

over

een voorontwerp van decreet 'betreffende het Vlaamse
integratie- en inburgeringsbeleid'

Op 5 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 9 november 2012, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2012.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het samenbrengen in één tekst van de bestaande regelingen inzake integratie en inburgering, waardoor inburgering één van de integratie-instrumenten wordt, en tot het bundelen en het reduceren van de verschillende diensten en organisaties die actief zijn op het vlak van integratie en inburgering. Om dit laatste te realiseren wordt onder meer een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap onder de vorm van een private stichting opgericht die het integratiebeleid zal uitvoeren. De bestaande integratiecentra, onthaalbureaus, tolk- en vertaaldiensten en de Kruispuntbank integratie worden geïntegreerd in dit agentschap.

Voor het overige is de ontworpen regeling grotendeels gebaseerd op de bepalingen van het decreet van 28 april 1998 ‘betreffende het Vlaamse integratiebeleid’ (hierna: integratiedecreet) en het decreet van 28 februari 2003 ‘betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid’ (hierna: inburgeringsdecreet), die worden opgeheven (artikel 53). Toch worden ook nieuwe accenten gelegd. Zo wordt de doelgroep van inburgering uitgebreid (artikel 26, § 4, eerste en tweede lid), verdwijnt het onderscheid tussen het primair en het secundair inburgeringstraject, wordt loopbaanoriëntatie omgevormd van een afzonderlijk vormingspakket tot een onderdeel van de trajectbegeleiding (artikel 30), wordt het inburgeringscertificaat geïntroduceerd (artikel 33, § 2), en wordt het toeleidingstraject uitgebreid tot anderstalige kleuters (artikel 35, § 1). De dienstverlening “sociaal tolken” en “sociaal vertalen” wordt meer uitgewerkt (artikelen 41 en 42) en het taalbeleid (artikel 43), de taalpromotie (artikel 44), het integratiewerk (artikel 45) en de juridische dienstverlening (artikel 46) worden geïntroduceerd als instrumenten van het integratiebeleid.

2.2. Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat een aantal definities die doorgaans zijn overgenomen uit het integratiedecreet of het inburgeringsdecreet.

In de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 van het ontwerp worden de doelstellingen, de uitgangspunten en de opdrachten van het Vlaamse integratiebeleid vastgelegd, worden de organisatie van het inclusieve horizontale Vlaamse integratiebeleid, de erkenningen en de subsidiëring van de participatieorganisatie geregeld en wordt de regierol van de steden en de gemeenten vastgelegd op het vlak van het lokale integratiebeleid. Die bepalingen nemen op dit stuk grotendeels de bestaande regeling uit het integratiedecreet over.

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

Hoofdstuk 6 van het ontwerp heeft betrekking op de uitvoering van het Vlaamse integratiebeleid. In de eerste plaats wordt het reeds vermelde privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap opgericht (artikel 16), waarvan de opdrachten en de (kern)taken worden bepaald (artikel 17), de werking en de middelen worden geregeld (artikelen 18 tot 22), alsook het toezicht en de controle, onder meer door het voorzien in de mogelijkheid tot het aanstellen van een regeringscommissaris (artikelen 23 en 24). In de tweede plaats worden de grenzen bepaald waarbinnen de Vlaamse Regering bepaalde specifieke taken aan bepaalde andere organisaties kan opdragen (artikel 25). In de derde plaats worden de taken van het genoemde extern verzelfstandigd agentschap inzake inburgering vastgelegd (afdeling 3). Daartoe wordt in beginsel de bestaande regeling uit het inburgeringsdecreet inzake de doelgroepen (artikel 26), de inburgeringsverplichting en de vrijstellingsregeling (artikel 27), het inburgeringstraject (artikelen 28 tot 34), het toeleidingstraject (artikelen 35 tot 38) en de sanctionering (artikel 39 tot 40) grotendeels overgenomen, zij het dat het genoemde agentschap de taken van de bestaande organisaties inzake inburgering overneemt en een aantal wijzigingen worden doorgevoerd. De afdelingen 4 tot 8 van hoofdstuk 6 regelen de bijkomende instrumenten tot integratie, namelijk dienstverlening “sociaal tolken” en “sociaal vertalen” (artikelen 41 en 42), het taalbeleid en de taalpromotie (artikelen 43 en 44), het integratiewerk (artikel 45) en de juridische dienstverlening (artikel 46).

Hoofdstuk 7 van het ontwerp bevat nog enkele aanvullende bepalingen, onder meer inzake het territoriale toepassingsgebied van het te nemen decreet in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (artikel 48), terwijl in hoofdstuk 8 van het ontwerp een coördinatiemachtiging is opgenomen en de hoofdstukken 9 en 10 van het ontwerp opheffings- en overgangsbepalingen bevatten.

VORMVEREISTEN

3. Het ontwerp bevat bepalingen betreffende de registratie en de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’ (artikelen 20 en 21). Het verdient aanbeveling om hieromtrent het advies van de Commissie voor de bescherming voor de persoonlijke levenssfeer in te winnen, met toepassing van artikel 29, § 1, van die wet. Mochten ten gevolge van dat advies wijzigingen worden aangebracht, dan dienen die wijzigingen nog wel om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID

4. Hoofdstuk 6, afdeling 1, van het ontwerp strekt tot het verlenen van een machtiging aan de Vlaamse Regering tot de oprichting of tot het verlenen van medewerking aan de oprichting van een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap als bedoeld in artikel 29 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Dat agentschap zou de vorm aannemen van een private stichting in de zin van de wet van 27 juni 1921 ‘betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en

de stichtingen', en heeft als opdracht het ondersteunen, het stimuleren en het begeleiden van de integratie.

Hoewel het agentschap zal worden opgericht onder de rechtsvorm van een private stichting, bevat het ontwerp toch tal van afwijkingen van de wet van 27 juni 1921. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat hiertegen geen bezwaar rijst nu de afwijkingen lijken te kunnen worden verantwoord gelet op de opdrachten van openbare dienstverlening die de stichting op zich zal nemen en nu ze slechts op één stichting betrekking hebben, en bijgevolg niet op een algemene wijze afbreuk doen aan het gemene recht inzake stichtingen, maar passen in de optie van de decreetgever om een zo volledig mogelijke regeling *sui generis* uit te werken². Al heeft de gevolgde werkwijze tot gevolg dat de op te richten stichting zal worden onderworpen aan een regeling die grondig verschilt van de regeling die in principe voor de stichtingen geldt, en aldus tot zekere toepassingsmoeilijkheden aanleiding kan geven (zie opmerking 11), volgt daaruit niet dat de decreetgever, door bepalingen aan te nemen die afwijken van de wet van 27 juni 1921, zijn bevoegdheden heeft overschreden.³ Wel dient de regeling betreffende het op te richten agentschap conform het in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' neergelegde legaliteitsbeginsel te zijn.⁴ Of dat laatste het geval is, wordt onderzocht *sub* 10.

5. Artikel 18, § 1, van het ontwerp strekt ertoe de Vlaamse Regering te machtigen om bepaalde personeelsleden "ter beschikking te stellen" van het op te richten agentschap. Voor zover die bepaling ook betrekking heeft op contractuele personeelsleden geldt, zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden meermaals heeft vastgesteld,⁵ een principieel verbod van terbeschikkingstelling ten behoeve van gebruikers, op grond van artikel 31 van de wet van 24 juli 1987 'betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers'. De openbare sector is niet van de toepassingsfeer van die wet uitgesloten.⁶

De regeling betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers ten behoeve van gebruikers strekt tot de bescherming van contractuele werknemers.⁷ Zulke regeling maakt deel uit van de aangelegenheid van het arbeidsrecht, die krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' tot de federale bevoegdheid is blijven behoren.

In beginsel kan de decreetgever niet afwijken van de regels van het arbeidsrecht. Hij zou dat terrein slechts kunnen betreden als hij zich kan beroepen op zijn impliciete

² GwH, 31 juli 2008, nr. 116/2008, B.5.2; zie ook GwH 25 oktober 2000, nr. 105/2000, B.36.

³ GwH, 31 juli 2008, nr. 116/2008, B.5.3.

⁴ Dat beginsel wordt door het Grondwettelijk Hof beschouwd als een bevoegdheidverdelende regel (zie bijv. GwH, 10 maart 1990, nr. 24/98, B.5.1), waaraan die regeling derhalve door het Hof kan worden getoetst.

⁵ Zie bijv. advies 49.512/3 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 december 2011 'betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen', *Parl.St.* VI.Parl., 2010-11, nr. 1233/1, p. 182, opm. 7.2.2, advies 49.938/VR/3 over een voorontwerp van decreet 'houdende instelling van stads- en streekgewesten', *Parl.St.* VI.Parl. 2010-2011, nr. 943/2, p. 18, opm. 15.8.

⁶ GwH, 10 juni 1998, nr. 65/98, B.3.

⁷ GwH, 10 juni 1998, nr. 65/98, B.6.

bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daartoe is vereist dat de aanwending van de impliciete bevoegdheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest. Bovendien moet blijken dat de betrokken aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van een afwijkende decretale regeling op de bevoegdheid van de federale overheid slechts marginaal is.⁸

De memorie van toelichting bevat geen elementen die aangeven of de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet zijn vervuld. Het staat aan de stellers van het ontwerp om aan te tonen dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. In advies 39.856/3⁹ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, een aantal opmerkingen gemaakt over de vrijstelling van de inburgeringsplicht voor burgers van de Europese Unie, burgers van landen die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte en van de Zwitserse Bondsstaat, als gevolg van bepalingen uit het EU-Verdrag, de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat. De toen gesignaleerde problemen zijn in het voorliggende ontwerp verholpen.

In hetzelfde advies wierp de Raad de vraag op, met verwijzing naar de totstandkoming van de Nederlandse inburgeringswet, of Turkse onderdanen op grond van de zogenaamde *standstill*-bepalingen in de associatieovereenkomst met Turkije niet eveneens moesten worden vrijgesteld.

Ondertussen zijn verschillende Nederlandse rechtscolleges,¹⁰ met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie, de stelling van de Europese Commissie dat ten aanzien van deze onderdanen een *standstill*-verplichting geldt, bijgevallen. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie vloeit uit artikel 13 van de associatieovereenkomst en artikel 41 van het aanvullend protocol, die beide betrekking hebben op de vrijheid van vestiging, voort dat de *standstill*-bepaling van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol zich ertegen verzet dat een lidstaat een nieuwe maatregel vaststelt die tot doel of tot gevolg heeft dat aan de vestiging en, daarmee samenhangend, aan het verblijf van een Turkse onderdaan op zijn grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden op het moment waarop het aanvullend protocol voor de betrokken lidstaat in werking trad.¹¹

⁸ GwH 3 mei 2012, nr. 57/2012, B.13.1.

⁹ Adv.RvS 39.856/3 van 21 maart 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2006 ‘tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid’, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 850/1.

¹⁰ Rb. Rotterdam nr. 09/3814, 12 augustus 2010, *SEW* 2010 (weergave S. JANSSEN), afl. 10, 411; Centrale Raad van Beroep (CRvB), 16 augustus 2011 (LJN BR4959), *SEW* 2011 (weergave S. GARBEN en S. JANSSEN), afl. 11, 487; *T.Vreemd.* 2012 (weergave), afl. 1, 63, ook te vinden op <http://zoeken.rechtspraak.nl/detailpage.aspx?ljn=BR4959>.

¹¹ Zie bijv. HvJ 21 oktober 2003, *Abatay*, § 66.

Hoewel de Nederlandse inburgeringsplicht ook gevolgen heeft voor het verblijfsrecht van de betrokkenen, blijkt uit de hierboven aangehaalde Nederlandse rechtspraak dat het opleggen van sancties bij het niet-naleven van de inburgeringsplicht op zich reeds een belemmering van het vrij verkeer oplevert.¹² De conclusie is dan ook dat de Turkse onderdanen vrijgesteld moeten worden van de inburgeringsplicht.

Artikel 27, § 2, vierde lid, van het ontwerp komt hieraan niet volledig tegemoet, omdat de Vlaamse Regering de betrokken categorie “kan”, en dus niet moet, vrijstellen van de inburgeringsplicht. Om ervoor te zorgen dat Turkse onderdanen, en desgevallend onderdanen van andere staten die in een gelijkaardige positie verkeren, worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht, zullen de stellers van het ontwerp ofwel de betrokken categorieën uitdrukkelijk moeten vrijstellen, ofwel het vierde lid van artikel 27, § 2, zo dienen te redigeren dat personen die op grond van internationale of supranationale verdragen moeten worden vrijgesteld door de Regering “worden” vrijgesteld. De toevoeging dat die verdragen “directe werking” dienen te hebben, dient in deze context overigens te worden geschrapt, nu dit concept slechts relevant is in de context van de inroepbaarheid van de bepalingen bij een rechtscollege dat uitspraak doet in het raam van het subjectieve contentieux.

7. Wat het vrij verkeer van personen op internrechtelijk vlak betreft, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, onder meer in advies 39.856/3¹³ het volgende opgemerkt:

“De Europese beginselen inzake vrij verkeer gelden mutatis mutandis op het internrechtelijke vlak op grond van het in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen beginsel van de economische unie [...]. Met deze bevoegdheidsbeperking is in het ontwerp geheel geen rekening gehouden, wat dient te worden verholpen.”

In het voorliggende ontwerp is met deze opmerking rekening gehouden. Vreemdelingen en Belgen die behoren tot de doelgroep van de inburgering en die voor het eerst werden ingeschreven in het Rijksregister in een gemeente gelegen in een ander taalgebied dan het Nederlandse (artikel 27, § 1, eerste lid, 1° en 3°, van het ontwerp)¹⁴ zijn immers niet onderworpen aan de inburgeringsplicht. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande opgemerkt dat er “immers rekening [moet worden] gehouden met het feit dat de Europese beginselen van vrij verkeer, op grond van het in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen beginsel van de economische unie, op overeenkomstige wijze gelden op het internrechtelijke vlak”.

Een voorbehoud dient evenwel te worden geformuleerd aangaande het behoud van de hoedanigheid van verplichte inburgeraar zolang deze niet voldaan heeft aan de verplichtingen

¹² CRvB 16 augustus 2011, overw. 7.1.8.: “De combinatie van deze verplichting [lees: de verplichting om een inburgeringsexamen af te leggen] en deze (bestraffende) sanctie moet - wederom in het licht van de onder 7.1.2 tot en met 7.1.6 besproken rechtspraak van het Hof - worden aangemerkt als een verslechtering van de wijze waarop (alle) Turkse staatsburgers hun recht van verblijf in Nederland uitoefenen en daarmee als een (nieuwe) beperking van het recht van verblijf als bedoeld in de onder 7.1.2 en 7.1.3 genoemde bepalingen uit het associatierecht.”

¹³ Adv.RvS vermeld in voetnoot 9.

¹⁴ Technisch gezien door het lezen in hun onderlinge samenhang van artikel 27, § 1, eerste lid, inleidende zin, van het ontwerp met de onderdelen 1° en 3° ervan, waaruit blijkt dat de eerste inschrijving in het Rijksregister in een Belgische gemeente, tegelijk de inschrijving in het Rijksregister in een gemeente in het Nederlandse taalgebied is.

die voortvloeien uit zijn statuut als verplichte inburgeraar (artikel 27, § 1, 1° en 3°), indien zulks tot gevolg zou hebben dat de betrokkene die is ingeschreven in een gemeente van een ander taalgebied en terugkomt naar het Nederlandse taalgebied, onderworpen blijft aan de inburgeringsplicht. Als het zo is dat het vrij verkeer van personen in het interne recht dezelfde betekenis heeft als het vrij verkeer van personen in Europeesrechtelijke zin, zou de betrokkene moeten worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht om de enkele reden dat hij van zijn recht op vrij verkeer gebruik heeft gemaakt, net als de inburgeraars die voor het eerst zijn ingeschreven in het Rijksregister in een ander taalgebied en net als de inburgeraars die na een initiële inschrijving in het Rijksregister in een gemeente gelegen in het Nederlandse taalgebied gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer in Europeesrechtelijke zin.

In hun geheel genomen, doen de vrijstellingen die worden verleend aan personen die gebruik hebben gemaakt van een recht op vrij verkeer, de vraag rijzen of het nog verantwoord is een inburgeringsplicht op te leggen aan personen met Belgische nationaliteit (en hun familie- en gezinsleden) die voor het eerst in België worden ingeschreven (artikel 27, § 1, 3°), en dus op een of andere wijze internationaal mobiel zijn geweest, ongeacht de vraag of deze personen als ‘inwijkelingen’ al dan niet kunnen behoren tot de categorie waartoe het integratiebeleid zich in zijn geheel kan richten. Niet het bevoegdheidsvraagstuk, maar het beginsel van gelijke behandeling zou hier in het geding kunnen zijn. In beginsel kan worden aangenomen dat een - noodzakelijke - verschillende behandeling ten gevolge van het recht op vrij verkeer in Europeesrechtelijke zin, niet als een ongeoorloofde discriminatie te beschouwen valt.¹⁵ In bepaalde situaties kan een dergelijk verschil in behandeling ten voordele van burgers van de Europese Unie of ermee gelijkgestelde personen (inclusief de bipatriden en Belgen) en hun familie- en gezinsleden evenwel gevolgen hebben waarvan de bevoegde overheid in het kader van haar appreciatiemarge van oordeel kan zijn dat ze onwenselijk zijn. Daarbij is het mogelijk personen die een zekere band hebben met België (bv. een in Australië geboren Belg die zich in Vlaanderen komt vestigen), toch gelijk te behandelen met burgers van de Europese Unie en ermee gelijkgestelde personen ook al kunnen zij geen recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie inroepen en maken ze geen gebruik van het interne vrij verkeer. Daarbij is het eveneens mogelijk een onderscheid te maken tussen een recht op inburgering en een inburgeringsplicht, mede rekening houdend met de in de memorie van toelichting vermelde redenen, die in essentie neerkomen op het creëren van kansen.

8. In onder meer advies 34.569/3¹⁶ merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dat de inburgeringsplicht ingrijpt in het recht op privé-leven. De Raad overwoog het volgende:

“Artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten en artikel 22 van de Grondwet waarborgen o.m. het recht op eerbiediging van het privé-leven. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft onlangs onderstreept dat de persoonlijke autonomie van het individu een belangrijk beginsel is, dat ten grondslag ligt aan de waarborgen van artikel 8 van het Europees Verdrag. Hieruit volgt dat het recht op

¹⁵ Zie over de problematiek van de “omgekeerde discriminatie” V. VERBIST, “Omgekeerde discriminatie en de Belgische rechtsorde: op zoek naar een standpunt” in A. ALEN en J. THEUNIS (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke standpunten*, Deel III, Brugge, 2012, 399-424.

¹⁶ Adv.RvS 34.569/3 van 18 december 2002 over amendementen op het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 februari 2003 ‘betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid’, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 1229/4, opm. 6 tot 9.

eeerbiediging van het privé-leven o.m. betrekking heeft op de persoonlijke sfeer van elk individu, met inbegrip van de identiteit die hij zichzelf als individuele mens wil geven¹⁷.

Daartoe hoort o.m. de identiteit van een persoon die behoort tot een bepaalde etnische, nationale of culturele groep, welke zich kan uiten in een bepaalde levenswijze ("lifestyle")¹⁸. Het opleggen van de verplichting om een inburgeringsprogramma te volgen kan door sommige vreemdelingen opgevat worden als een gebrek aan respect voor hun persoonlijke autonomie¹⁹. In die gevallen kan de verplichting dan ook beschouwd beschouwd als een inmenging in hun recht op eerbiediging van het privé-leven.

5. Hiermee is niet gezegd dat zulke verplichting strijdig is met het bedoelde grondrecht. Dat zal slechts het geval zijn als de inmenging niet voldoet aan een of meer van de voorwaarden die artikel 8 van het Europees Verdrag voor de wettigheid van een inmenging stelt : de inmenging moet een rechtsgrond hebben in het interne recht, ze moet een wettig doel nastreven, en ze moet "noodzakelijk" zijn om dat doel te bereiken.

Aan de eerste twee voorwaarden is voldaan. Er blijft echter te onderzoeken of de inmenging ook "noodzakelijk" is, en meer bepaald of het gebruikte middel evenredig is met het nagestreefde doel.

Binnen de korte termijn waarover de Raad van State beschikt, kan hij zich over deze moeilijke vraag geen uitputtend oordeel vormen. Wel meent hij op twee knelpunten te moeten wijzen.

In de eerste plaats mag de verplichte inburgering niet eenzijdig gericht zijn op assimilatie, ter bescherming van de dominante cultuur (d.i. in Vlaanderen de Nederlandse of de Vlaamse cultuur)²⁰. Respect voor de eigen identiteit van de vreemdeling veronderstelt integendeel ook een erkenning van de kwaliteiten die aanwezig zijn in de migrantensamenleving. De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie heeft hierop de nadruk gelegd in haar beoordeling van de Nederlandse wet, die de inburgering verplicht stelt: "(Integration) is a process demanding mutual recognition of the qualities embodied in both the host and the immigrant communities and ... all integration policies should reflect this approach"²¹. Of er al dan niet sprake is van assimilatie, zal afhangen van de concrete invulling van de inburgeringsprogramma's.

Voorts mag de verplichting geen onevenredige gevolgen hebben voor de individuele migrant.

Het dreigen met een strafsancie en, a fortiori, het effectief opleggen van een dergelijke sancie, wegens het niet volgen van een vormingsprogramma, zouden tot zulke gevolgen kunnen leiden. In haar beoordeling van de Nederlandse wet heeft de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie de overheid opgeroepen om de sociale gevolgen van dit soort dwangmechanisme zorgvuldig op te volgen²². In de lijn van die aanbeveling dient de decreetgever zich te dezen af te vragen of er voldoende redenen zijn om aan te nemen dat geen onevenredige gevolgen verwacht moeten worden.

¹⁷ Voetnoot 1 van advies 34.569/3: Europees Hof voor de Rechten van de Mens (E.H.R.M.), 29 april 2002, Pretty / Verenigd Koninkrijk, § 61; E.H.R.M., 11 juli 2002, Goodwin / Verenigd Koninkrijk, § 90.

¹⁸ Voetnoot 2 van advies 34.569/3: E.H.R.M., 18 januari 2001, Chapman / Verenigd Koninkrijk, § 73.

¹⁹ Voetnoot 3 van advies 34.569/3: Rdpl. A. Fermin, "Overheidspaternalisme en verplichte inburgering van nieuwkomers", *Ars Aequi*, 2000, (348), 354.

²⁰ Voetnoot 4 van advies 34.569/3: A. Fermin, a.w., 355.

²¹ Voetnoot 5 van advies 34.569/3: European Commission against Racism and Intolerance (Raad van Europa), tweede rapport over Nederland, 15 december 2000, document CRI(2001)40, § 22.

²² Voetnoot 6 van advies 34.569/3: *Ibid.*

Het systeem waarbij de migrant hetzij een inburgeringsattest, hetzij een negatief attest krijgt, moet met nog grotere omzichtigheid bekeken worden. Het afgeven van een negatief attest kan immers leiden tot een stigmatisering van de betrokkene en tot daarmee gepaard gaande gevoelens van schaamte en onrust. Overigens lijkt daardoor ook het doel van het inburgeringsproces, te weten de volwaardige participatie van de migrant in de samenleving (artikel 2, 1°, van het ontwerp), eerder bemoeilijkt dan bevorderd te worden.

6. Zonder zich stellig uit te spreken over het al dan niet geoorloofd karakter van een verplicht inburgeringsprogramma, meent de Raad van State aldus toch te moeten waarschuwen voor het risico dat de voorgestelde regeling in bepaalde gevallen als een te verregaande inmenging in de persoonlijke autonomie van de personen van de doelgroep aangemerkt zou moeten worden.”

Die opmerking kan worden hernomen, met dien verstande dat uit de in het ontwerp geformuleerde doelstellingen van het integratiebeleid blijkt dat een concreet inburgeringstraject dat op assimilatie zou zijn gericht, in strijd zou zijn met het voorliggende decreet.

9. Artikel 20 van het ontwerp heeft betrekking op het computergestuurde cliëntvolgsysteem en een uniform registratiesysteem, terwijl artikel 21 van het ontwerp bepaalt voor welke doelstelling het betrokken agentschap de ingezamelde persoonsgegevens kan aanwenden. Aldus hebben beide bepalingen betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

9.1. Die bepalingen houden een beperking in van het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, dat niet alleen is gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet, maar ook bij artikel 8 van het Europees Verdrag ‘tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden’, artikel 17 van het Internationaal Verdrag ‘inzake burgerlijke en politieke rechten’ en artikel 16 van het Internationaal Verdrag ‘inzake de rechten van het kind’. Op grond van die bepalingen heeft eenieder - of in het geval van het laatstgenoemde verdrag, het kind - recht op bescherming tegen inmengingen in het recht op eerbiediging van het privéleven, onder meer ten gevolge van de verwerking van persoonsgegevens. Voor de verwerking van persoonsgegevens gelden bovendien specifieke regelingen, in het bijzonder het Europees Verdrag ‘tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens’, ondertekend te Straatsburg op 28 januari 1981 en goedgekeurd bij de wet van 17 juni 1991, en de wet van 8 december 1992, die ook van toepassing is op de Vlaamse Gemeenschap, onverminderd de bevoegdheid van deze laatste om ter zake strengere, specifieke regels uit te vaardigen.²³ Ook met richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens’ dient rekening te worden gehouden.

²³ Zie GwH 14 februari 2008, nr. 15/2008, B.21: “(...)Weliswaar doet de omstandigheid dat een inmenging in het privéleven het gevolg is van de regeling van een welbepaalde aan de decreetgever toegewezen aangelegenheid geen afbreuk aan diens bevoegdheid, maar de decreetgever is gehouden door de algemene federale regelgeving, die als minimumregeling geldt in welke aangelegenheid ook. In zoverre de bestreden bepalingen de uitwisseling van persoonsgegevens beogen, is de decreetgever gebonden door de minimumwaarborgen in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens”.

Aangezien de wet van 8 december 1992 de concretisering inhoudt van de zo-even genoemde internationaal- en supranationaalrechtelijke normen, dient het ontwerp in de eerste plaats te worden getoetst aan deze wet.

9.2. De betrokken persoonsgegevens dienen krachtens artikel 4, § 1, 2°, van de wet van 8 december 1992 te worden verkregen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Krachtens artikel 4, § 1, 3°, van die wet moet de verzameling van de persoonsgegevens bovendien ter zake dienend zijn en mag ze niet overmatig zijn.

Artikel 20 van het ontwerp blijft beperkt tot het bepalen voor welke doeleinden de persoonsgegevens mogen worden aangewend. Er wordt niet bepaald welke gegevens mogen worden verwerkt, noch met het oog op welke doeleinden die verwerking gebeurt. Zelfs als het de bedoeling zou zijn dat dit met het oog op dezelfde doeleinden gebeurt, dient zulks te worden geëxpliciteerd.²⁴

Voorts dient te worden gewezen op de artikelen 5 tot 7 van de wet van 8 december 1992. Artikel 5 bepaalt dat persoonsgegevens slechts verwerkt mogen worden in één van de in het artikel genoemde gevallen. Artikel 6, § 1, bevat een verbod op verwerking van de in die bepaling bedoelde gevoelige persoonsgegevens, behalve in de in artikel 6, § 2, genoemde gevallen. Artikel 7 van dezelfde wet bepaalt hetzelfde in verband met persoonsgegevens die de gezondheid betreffen. Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting aan te tonen dat bij de in artikelen 19 en 20 van het ontwerp bedoelde registratie en verwerking van persoonsgegevens aan de genoemde vereisten is voldaan.

10. Zoals reeds werd opgemerkt, strekt hoofdstuk 6 van het ontwerp tot het verlenen van een machtiging aan de Vlaamse Regering om een private stichting op te richten of om aan de stichting ervan mee te werken. Die stichting wordt beschouwd als een privaatrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap. Ook al moet de oprichting formeel nog gebeuren overeenkomstig de regels die gelden voor een (private) stichting, toch is het in wezen de overheid die over de oprichting van de stichting beslist. Onrechtstreeks richt de decreetgever aldus een gedecentraliseerde instelling op in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Bij dat artikel 9 worden de gemeenschappen en de gewesten gemachtigd om, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalparticipaties te nemen.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, meermaals heeft benadrukt, biedt artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ruime mogelijkheden. Bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheid is de decreetgever aan geen vooraf bepaalde organisatievorm gebonden. Hij kan geval tot geval de doelstellingen van de op te richten instelling bepalen, en de samenstelling van de bestuursorganen, de bevoegdheden, de werking en dergelijke regelen. Hij kan voor de bepaling van het statuut van de rechtspersoon echter ook gebruik maken van een bestaand type – zoals dat van een private stichting of, meer gebruikelijk, een vereniging zonder winstoogmerk.

²⁴ In die zin adv.RvS 50.623/AV/3 van 17 en 24 januari 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2012 'houdende de Vlaamse sociale bescherming', *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1603/1, p. 160, opm.. 42.

Op zich is het privaatrechtelijke procedé, zoals dit in het ontwerp gevolgd wordt, niet onverenigbaar met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Een beperking die evenwel uit dat artikel voortvloeit, is dat het in dat artikel vervatte legaliteitsbeginsel in acht dient te worden genomen, wat inhoudt dat de essentiële regels betreffende de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht bij decreet dienen te worden vastgesteld, en dat artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet worden gerespecteerd, zodat inzake het personeelsstatuut het koninklijk besluit van 22 december 2000 ‘tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen’ (APKB) in acht dient te worden genomen.

Op een aantal punten lijkt het ontwerp op gespannen voet te staan met het in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte legaliteitsbeginsel.

In de memorie van toelichting wordt vooropgesteld dat naast de Vlaamse Gemeenschap “ook andere entiteiten zoals bij voorbeeld lokale besturen of non-profit organisaties [...] kunnen participeren in het EVA”, maar in de tekst van het ontwerp is hiervan geen spoor terug te vinden. Aangezien de medewerking van andere entiteiten bepalend is voor de oprichting en ook de werking van de stichting kan beïnvloeden, dienen, om in overeenstemming te zijn met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de andere entiteiten die kunnen meewerken aan de oprichting van de stichting minstens generiek in het ontwerp te worden bepaald.

Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 staat eraan eveneens in de weg dat de samenstelling van de raad van bestuur in de statuten van de stichting zou worden geregeld, zoals in de memorie van toelichting wordt vooropgesteld. Ook deze aangelegenheid dient, minstens gedeeltelijk, in het ontwerp zelf te worden geregeld.

Wat de werking van de stichting betreft, moet worden vastgesteld dat, al bevat het ontwerp ter zake een aantal bepalingen en al is de wet van 27 juni 1921 in beginsel van toepassing, de regeling ervan voor een aantal aspecten wordt overgelaten aan de samenwerkingsovereenkomst die de Vlaamse Regering met de stichting dient te sluiten (zie inzonderheid artikel 19, tweede lid, 5°, van het ontwerp). Ook dit laatste is niet in overeenstemming met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Wat het toezicht op de stichting betreft, wordt in essentie voorzien in de mogelijkheid een regeringscommissaris aan te stellen bij de stichting, waarvan de bevoegdheden en de prerogatieven in het ontwerp worden bepaald. Op zich is het aanstellen aan een regeringscommissaris uiteraard een mogelijk toezichtsmechanisme. Alleen kan niet worden volstaan met het louter creëren van een mogelijkheid tot het instellen van een regeringscommissaris (wat uit het hanteren van het woord “kan” in artikel 24, § 1, eerste lid, van het ontwerp zou kunnen worden afgeleid), nu, zo de Vlaamse Regering geen gebruik zou maken van die mogelijkheid, het toezicht op de stichting onvoldoende zou zijn gewaarborgd, wat zou strijden met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

11. Al kan de decreetgever, zoals werd opgemerkt, aan de op te richten openbare instelling de vorm geven van een private stichting, hetgeen onder meer tot gevolg heeft dat voor al wat niet uitdrukkelijk in het decreet geregeld wordt, de wet van 27 juni 1921 van toepassing is, moet niettemin worden vastgesteld dat, mede als gevolg van wat hiervoor werd opgemerkt, de gevolgde werkwijze niet vrij is van kritiek. Die werkwijze kan immers tot praktische toepassingsmoeilijkheden aanleiding geven. Zo bemoeilijkt het aanwenden van de rechtsfiguur van de stichting de inpassing van de opgerichte instelling in het geheel der regels die het overheidsoptreden beheersen. Bovendien creëert het aanwenden van het procedé verwarring over de aard van de op te richten instelling die, ondanks haar kwalificatie als private stichting, in feite vrij ver verwijderd is van wat men van een private stichting in de zin van de wet van 27 juni 1921 kan verwachten. De vraag rijst dan ook of het niet beter is het agentschap op te richten onder de vorm van een rechtspersoon “*sui generis*”, temeer daar, zoals reeds opgemerkt, artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zeer ruime mogelijkheden biedt.

12. Luidens artikel 19, eerste lid, van het ontwerp sluit het privaatrechtelijk vormgegeven extreem verzelfstandigd agentschap bedoeld in artikel 16 ervan met de Vlaamse Regering een samenwerkingsovereenkomst als vermeld in artikel 31 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. De aangelegenheden die in de samenwerkingsovereenkomst aan bod moeten komen, worden opgesomd in artikel 19, tweede lid, van het ontwerp.

Er werd reeds opgemerkt dat het strijdt met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat in een samenwerkingsovereenkomst aangelegenheden worden geregeld die krachtens dat artikel bij decreet dienen te worden geregeld (opmerking 10). Maar ook meer algemeen dient er op te worden gewezen dat samenwerkingsovereenkomsten met verzelfstandigde agentschappen beperkt dienen te blijven tot de concretisering of de nadere toepassing van volgens de normale procedures tot stand gekomen regelgeving of tot louter praktische regels. Artikel 19, tweede lid, van het ontwerp dient gelet hierop te worden herbekeken.

13. Artikel 6, § 1, van het ontwerp strekt tot de oprichting, binnen de administratieve diensten van de Vlaamse Regering, van een commissie Integratiebeleid, waarvan de taken en de samenstelling worden bepaald, terwijl luidens artikel 6, § 2, van het ontwerp de Vlaamse Regering het bevoegde departement of agentschap ermee belast de werkzaamheden van die commissie te coördineren. In artikel 7 van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering opgedragen erover te waken dat onder meer de Vlaamse ministeries het Vlaams integratiebeleid binnen hun beleidsdomein voorbereiden, uitvoeren en evalueren en dat ze minstens één vertegenwoordiger voordragen die zitting houdt (niet: zetelt) in de in artikel 6 van het ontwerp bedoelde commissie. In artikel 16, § 4, van het ontwerp wordt ten slotte bepaald dat de Vlaamse Regering de beleidsondersteuning en de beleidsvoorbereiding van het Vlaams integratiebeleid kan toevertrouwen aan een departement of een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid.

Ten aanzien van deze bepalingen dient eraan te worden herinnerd dat het overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Vlaamse Regering toekomt om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Die bepaling

staat eraan in beginsel in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering.

Het komt ongetwijfeld aan de decreetgever toe om, in het raam van het integratiebeleid waarvan hij zelf de krachtlijnen vastlegt, te bepalen op welke terreinen de Vlaamse Regering dit beleid dient te voeren en met welke beleidsprioriteiten de Vlaamse Regering rekening dient te houden. De bevoegdheid van de decreetgever reikt evenwel niet zo ver dat hij bepaalde diensten van de Vlaamse Regering op een welbepaalde manier kan organiseren.

Uit wat voorafgaat volgt dat de genoemde artikelen uit het ontwerp fundamenteel dienen te worden herbekeken.

14. In tal van bepalingen van het ontwerp wordt aan de Vlaamse Regering opgedragen om zonder meer “de nadere regels” te bepalen of de “nadere uitvoering” te regelen (zie bijvoorbeeld de artikelen 22, 27, § 2 laatste zin, 27, § 5, eerste lid, 31, §§ 2 en 3, laatste lid, 32, § 4, 33, § 2, 35, § 2, en 36, § 1, laatste lid).

Ofwel wordt daarmee niets meer beoogd dan wat reeds vervat is in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dat geval is een specifieke machtiging aan de Vlaamse Regering overbodig en dienen de genoemde bepalingen uit het ontwerp te worden weggelaten. Ofwel reiken de aan de Vlaamse Regering verleende opdrachten verder dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, in welk geval het voorwerp ervan dient te worden gepreciseerd.

15. De memorie van toelichting spoort niet steeds volledig met de tekst van het ontwerp. Zo bevat artikel 2 van het ontwerp slechts 30 onderdelen, terwijl in de memorie van toelichting 35 onderdelen worden vermeld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

16. In de memorie van toelichting wordt vooropgesteld dat de definitie van het begrip “centrum”, dat is opgenomen in artikel 2, 4°, van het ontwerp, is overgenomen uit het inburgeringsdecreet. Nochtans is de omschrijving van het begrip “centra” in artikel 1, 26°, van dat decreet, waar wordt verwezen naar artikel 2, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende de huizen van het Nederlands’, niet dezelfde als in de genoemde bepaling van het ontwerp.

Derhalve dient ofwel artikel 2, 4°, van het ontwerp te worden aangepast, ofwel de memorie van toelichting.

17. In artikel 2, 19°, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van de “minderjarige anderstalige nieuwkomer, vermeld in de organieke onderwijsregeling ter zake”. Er dient evenwel te worden vastgesteld dat in de “organieke” onderwijsregelgeving het begrip “minderjarige anderstalige nieuwkomer” nergens lijkt voor te komen. In de artikelen 3, 4°*quater*, van het

decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, 3, 2°/1, van de Codex secundair onderwijs en 3, 1°, van het decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’ wordt wel het begrip “anderstalige nieuwkomer” gedefinieerd, maar de definitie is, formeel althans, in elk decreet verschillend. Uit die bepalingen blijkt wel telkens – minstens onrechtstreeks – dat het om minderjarigen gaat. Niettemin lijkt het omwille van de rechtszekerheid raadzaam om het begrip “minderjarige anderstalige nieuwkomer” nauwkeuriger te omschrijven.

18. De in artikel 1, 21°, van het ontwerp opgenomen definitie van het begrip “decreet van 15 juli 2011” is niet in alfabetische volgorde opgenomen, terwijl de andere definities dat wel zijn. De genoemde definitie wordt dan ook best in artikel 1, 5°, van het ontwerp opgenomen, ten gevolge waarvan artikel 2 van het ontwerp dient te worden vernummerd.

Artikel 3

19. Het verdient aanbeveling het in artikel 3, eerste lid, 1°, van het ontwerp gehanteerde begrip “vaststelbare achterstandspositie” nader te omschrijven.

20. De vraag rijst waarom in artikel 3, eerste lid, 2°, van het ontwerp het begrip “woonwagen” niet langer wordt omschreven met een verwijzing naar de Vlaamse Wooncode van 15 juli 1997, zoals thans het geval is in artikel 3, eerste lid, 2°, van het integratiedecreet.

Artikel 8

21. Luidens artikel 8, eerste lid, van het ontwerp erkent de Vlaamse Regering één participatieorganisatie die optreedt als een forum van organisaties van personen die deel uitmaken van de in artikel 3, eerste lid, vermelde bijzondere doelgroepen van het Vlaamse integratiebeleid.

Het is niet noodzakelijk strijdig met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en met het recht op vrijheid van vereniging dat slechts één vereniging wordt erkend en gesubsidieerd, maar daartoe dient een afdoende verantwoording te bestaan,²⁵ wat gelet op de aard van de te erkennen organisatie wel het geval lijkt te zijn.

²⁵ GwH 13 mei 2003, nr. 60/2003, B.2.5 tot B.4.6.

Artikel 13

22. Luidens artikel 13, § 3, van het ontwerp komen bij aanvang van de meerjarenplanning 2014-2019 alleen steden die in het verleden al een subsidie hebben ontvangen voor een integratiedienst of voor het opstarten ervan, in aanmerking voor een integratiesubsidie; andere steden en gemeenten komen slechts voor subsidiëring in aanmerking voor zover er voldoende extra middelen op de begroting beschikbaar zijn. Voorts wordt in de mogelijkheid voorzien om, in afwijking van de zesjarige lokale beleidscyclus, tussentijds in te stappen (artikel 13, § 3, derde lid, van het ontwerp). Niettegenstaande de erop aangebrachte temperingen, kan de ontworpen regeling als gevolg hebben dat steden of gemeenten die dezelfde kenmerken vertonen als de gesubsidieerde steden of gemeenten, toch helemaal niet voor subsidiëring in aanmerking komen. Vraag is of zulks niet strijdt met het evenredigheidsbeginsel. Zo de genoemde bepaling behouden blijft, verdient het in ieder geval aanbeveling om het erdoor gecreëerde onderscheid in behandeling in de memorie van toelichting te verantwoorden.

Artikel 26

23. In artikel 26, § 3, tweede lid, van het ontwerp, dient de indeling te worden gecorrigeerd door “a)” en “b)” te vermelden in plaats van “b)” en “c)”.

24. In artikel 26, § 1, van het ontwerp worden de categorieën van personen bepaald die tot de “doelgroep van de inburgering” behoren, terwijl in artikel 26, § 4, van het ontwerp nog twee doelgroepen “van het Vlaamse inburgeringsbeleid” worden bepaald. Tenzij er een verschil zou bestaan tussen de doelgroepen van de “inburgering” en het “(Vlaams) inburgeringsbeleid”, is er geen reden om aan twee doelgroepen een afzonderlijke paragraaf te wijden.

Artikel 27

25. Artikel 27 van het ontwerp behelst onder meer een versterkte inburgeringsplicht voor bedienaars van de eredienst. Die personen genieten noch de vrijstelling voor personen ouder dan vijftenzestig jaar, noch de vrijstelling op grond van een niet-Nederlandstalig Belgisch diploma, een Nederlands diploma of een Nederlandstalig diploma uit een ander Nederlandstalig land. Aldus wordt een onderscheid in behandeling ingesteld tussen personen al naargelang zij al dan niet de functie van bedienaar van de eredienst uitoefenen.

Wat betreft het ontberen van de vrijstelling wegens leeftijd, wordt in de memorie van toelichting gewezen op het belang van de functie die de betrokkenen uitoefenen. Vraag is evenwel of er nog geen andere categorieën van personen zijn die een functie van een vergelijkbaar belang uitoefenen, en waarin dan de verantwoording ligt om aan de ene categorie, en aan de andere categorie geen vrijstelling te verlenen.

Wat betreft het niet-verlenen van de vrijstelling wegens diploma, wordt in de memorie van toelichting gewezen op de bijzondere positie die de betrokkenen bekleden en op het gegeven dat “voor hen [...] des te meer de noodzaak [geldt] om voldoende inzicht te hebben in de Vlaamse samenleving waarin zij hun functie komen uitoefenen”. Ook hier is de vraag of zulks het

niet-verlenen van de vrijstelling kan verantwoorden nu er juist van wordt uitgegaan dat het behalen van de genoemde diploma's doet blijken van een voldoende integratie. Er wordt geenszins aangetoond dat het behalen van de betrokken diploma's voor de bedienaars van de eredienst niet volstaat om voldoende op de hoogte te zijn van de waarden en normen van de Vlaamse samenleving.

Artikel 31

26. Luidens artikel 31, § 1, eerste lid, van het ontwerp duurt het inburgeringstraject “vanaf de aanmelding bij het EVA tot het ogenblik dat de inburgeraar volledig is overgedragen aan (lees: verwezen naar) het OCMW of aan de reguliere voorzieningen die belast zijn met het vervolgaanbod”. Vraag is evenwel of een inburgeringstraject ook niet gewoonweg kan eindigen door de afwerking ervan, en er dus steeds een doorverwijzing naar een andere instantie zal zijn. Artikel 31, § 1, eerste lid, van het ontwerp dient in voorkomend geval te worden aangepast.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 34, eerste lid, van het ontwerp.

27. In artikel 31, § 1, laatste lid, van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om voor specifieke categorieën afwijkende termijnen betreffende het begin en het einde van het inburgeringstraject te bepalen. Er wordt in de tekst zelf evenwel geen enkele aanwijzing gegeven van de criteria waardoor de Vlaamse Regering zich moet laten leiden, dit in tegenstelling tot de memorie van toelichting, waar wel enkele voorbeelden worden gegeven van gevallen waarin een afwijking kan worden toegestaan. Het verdient aanbeveling om die criteria in de tekst van het ontwerp zelf op te nemen.

Artikel 33

28. Artikel 33, § 2, van het ontwerp strekt tot het invoeren van het inburgeringscertificaat. Er wordt bepaald onder welke voorwaarden het kan worden uitgereikt, maar de bedoeling en de betekenis ervan wordt noch in de tekst van het ontwerp, noch in de memorie van toelichting nader aangegeven²⁶. Het is derhalve onduidelijk wat het verschil is met het inburgeringsattest dat wordt uitgereikt bij het bereiken van dezelfde doelen en hetzelfde taalkennisniveau. In het ontwerp zou hieromtrent duidelijkheid moeten worden verschaft.

Artikel 34

29. Luidens artikel 34, tweede lid, van het ontwerp heeft de inburgeraar na de voltooiing van zijn inburgeringstraject recht op deelname aan een vervolgaanbod dat aansluiting biedt op zijn inburgeringstraject en op zijn levensloopbaan, waarmee een volwaardige participatie

²⁶ In de memorie van toelichting wordt wel vooropgesteld dat het inburgeringscertificaat zich nog in een experimentele fase bevindt en dat de Vlaamse Regering op basis van de bevindingen van die fase de nadere voorwaarden betreffende het inburgeringscertificaat zal bepalen. Dit alles blijkt evenwel niet uit de tekst van artikel 33, § 2, van het ontwerp.

van de inburgeraar in de samenleving wordt beoogd. De reguliere voorzieningen of het betrokken openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn waarnaar de inburgeraars worden toegeleid, bouwen een behoeftedekkend aanbod uit dat binnen een redelijke termijn wordt aangeboden.

Deze bepalingen kunnen niet zo worden geïnterpreteerd dat ze voor inburgeraars nieuwe rechten doen ontstaan die niet in hoofde van de bestaande regelgeving zijn toegekend aan andere rechtssubjecten.

Artikel 38

30. De vraag rijst of in artikel 38 van het ontwerp ook geen rekening dient te worden gehouden met de situatie van de niet-begeleide minderjarige vreemdeling.

Artikel 39

31. Artikel 39, § 3, laatste lid, van het ontwerp bepaalt dat op de inburgeraar die inkomsten verwerft via maatschappelijke dienstverlening of een leefloon en die één van de in artikel 39, § 3, derde lid, vermelde inbreuken heeft begaan, de sanctiebepalingen vermeld in de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ en in de wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ van toepassing zijn.

Indien artikel 39, § 3, laatste lid, van het ontwerp er enkel zou toe strekken federale sanctiebepalingen in herinnering te brengen, dient de bepaling te worden weggelaten nu het de decreetgever niet toekomt federale wetsbepalingen te bevestigen en de bepaling bovendien overbodig zou zijn.

In de memorie van toelichting wordt evenwel vooropgesteld dat het de bedoeling is dubbele sanctionering te vermijden. Daargelaten de vaststelling dat het niet gaat om dezelfde inbreuken, moet worden opgemerkt dat deze bedoeling in het geheel niet toe uiting komt in artikel 39, § 3, laatste lid, van het ontwerp, dat bijgevolg fundamenteel dient te worden herzien.

Artikel 40

32. Luidens artikel 40, § 2, van het ontwerp stelt het EVA een inbreuk vast en gelden zijn vaststellingen tot het bewijs van het tegendeel. Wat dat laatste betreft dient, al gaat het te dezen om administratieve sancties waartoe die vaststelling aanleiding kan geven, te worden herinnerd aan hetgeen het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld omtrent het verlenen van een bijzondere bewijswaarde aan eigenlijke processen-verbaal. In tal van arresten heeft het Hof daaromtrent erop gewezen dat zulk een regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter of diegene die de sanctie oplegt, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in

behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de overtreder niet op een onevenredige wijze mag beperken.²⁷

Het verdient in dit verband aanbeveling om in de memorie van toelichting de verantwoording op te nemen voor het toekennen van een bijzondere bewijswaarde aan de vaststellingen van het EVA.

Artikel 52

33. Artikel 52, § 2, van het ontwerp bevat onder meer een machtiging aan de Vlaamse Regering om de bepalingen van de decreten betreffende het integratiebeleid en het inburgeringsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap te coördineren, met inachtneming van de wijzigingen die daarin uitdrukkelijk of stilzwijgend zijn aangebracht tot aan het tijdstip van de coördinatie.

Er moet worden vastgesteld dat deze coördinatiemachtiging op verschillende punten niet in overeenstemming is met de beginselen inzake wetgevingstechniek of dat ze (rechts)onzekerheid in de hand werkt.

In de eerste plaats wordt niet duidelijk aangegeven van welke teksten de bepalingen kunnen worden gecoördineerd. In artikel 52, § 2, tweede lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de decreten” betreffende het integratiebeleid en het inburgeringsbeleid, terwijl er na de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet slechts één decreet betreffende het integratie- en inburgeringsbeleid zal bestaan. Uit artikel 53 van het ontwerp vloeit bovendien voort dat alle bepalingen van het integratiedecreet en van het inburgeringsdecreet worden opgeheven. Indien het de bedoeling is de Vlaamse Regering de mogelijkheid te geven om de tekst van de bepalingen van het aan te nemen decreet in de toekomst te coördineren met de erin aangebrachte wijzigingen, dient het opschrift van het ontwerp uitdrukkelijk in de tekst te worden vermeld. Indien het de bedoeling zou zijn om verschillende teksten tot één tekst samen te voegen, dan dient elk van de beoogde teksten *nominatim* te worden vermeld.

In de tweede plaats wordt in het huidige artikel 52, § 2, van het ontwerp niet aangegeven welk opschrift de coördinatie zal dragen.

In de derde plaats dient het eerste lid van artikel 52, § 2, van het ontwerp te worden weggelaten, enerzijds, omdat de inhoud ervan wordt hernomen in artikel 52, § 2, laatste lid, van het ontwerp, en anderzijds, omdat een coördinatiemachtiging niet kan aanvangen met het bepalen van het tijdstip waarop “de” coördinatie in werking treedt.

²⁷ Zie o.m. GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.14.1 en Grondwettelijk Hof, nr. 16/2001, 14 februari 2001, B.12.1

Ten slotte heeft het weinig zin om in het ontwerp de datum van inwerkingtreding van de coördinatie te bepalen, nu de bekrachtigende decreetgever hiervan kan afwijken. Bovendien dient een inwerkingtreding op de datum van bekrachtiging bij decreet, zoals dat in artikel 52, § 2, laatste lid, van het ontwerp het geval is, te worden vermeden nu zulk een regeling niet strookt met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving: zolang het betrokken bekrachtigingsdecreet niet is bekendgemaakt, weten de rechtzoekenden niet wanneer dit decreet werd bekrachtigd en afgekondigd, en kunnen ze niet weten dat het bekrachtigingsdecreet – en derhalve ook de coördinatie – in werking is getreden. Bovendien doet zulk een wijze van inwerkingtreding problemen rijzen ten aanzien van artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, naar luid waarvan “geen decreet [...] verbindend [is] dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij deze wet bepaald”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS