



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.768/1/V

van 23 juli 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot
wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013
betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’

Op 19 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 3 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 17 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juli 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt tot het aanbrengen van verschillende wijzigingen in het decreet van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’. Die wijzigingen betreffen onder meer:

- de omschrijving van de bijzondere doelgroepen van het inburgeringsbeleid (artikelen 2, 1° tot 3°, en 3);
- de wijze van rapportering door de commissie integratiebeleid binnen de Vlaamse overheid (artikelen 4 en 5);
- de opdrachten van de participatieorganisatie (artikel 6), die voor de praktische en concrete uitvoering van haar opdrachten voortaan een samenwerkingsovereenkomst met de Vlaamse Regering moet sluiten (artikelen 7 en 8);
- de opheffing van een delegatie aan de Vlaamse Regering inzake de verdere invulling van de regierol van de steden en de gemeenten over het integratiebeleid (artikel 9);
- de opdrachten van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap vermeld in artikel 16 van het decreet van 7 juni 2013 (hierna: EVA²), waarbij de omschrijving van de doelgroep waarop de adviesverlening van dit agentschap betrekking heeft, wordt gewijzigd (artikel 10, 1° en 2°), en de mogelijkheid wordt ingevoerd om project- en werkingssubsidies toe te kennen aan Brussel Onthaal vzw (artikel 10, 3°) en om persoonsgegevens uit te wisselen met de steden en de gemeenten (artikel 11);
- het preciseren dat ook aan inburgeraars tijdens hun beroepsinschakelingstijd een vormingsprogramma kan worden aangeboden (artikel 12);
- het machtigen van de Vlaamse Regering om de lijst met opleidingen aan te vullen die in aanmerking komen voor een flexibel inburgeringstraject (artikel 13);
- de meldingsplicht door het EVA aan de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voor welbepaalde inburgeraars (artikel 14);

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

² Zie de definitie in artikel 2, 6°, van het decreet van 7 juni 2013.

- de regeling inzake het beroep tegen een administratieve geldboete bij de politierechtbank, waarbij de termijnregeling wordt aangepast en in een hoger beroep bij de rechtbank van eerste aanleg tegen de vonnissen van de politierechtbank wordt voorzien (artikel 15).
- de oriëntering naar het meest gepaste aanbod Nederlands als tweede taal (artikel 16);
- de omschrijving van de regierol van het EVA over een behoeftedekkend en behoeftegericht aanbod Nederlands als tweede taal (artikel 17).

BEVOEGDHEID

3. Het ontworpen artikel 40, § 2, vijfde lid, van het decreet van 7 juni 2013 (artikel 15 van het voorontwerp) strekt tot het invoeren van bijkomende procedureregels inzake het beroep dat bij de politierechtbank kan worden ingesteld tegen met toepassing van artikel 40, § 1, van dat decreet opgelegde administratieve geldboetes, alsmede tot het invoeren van de mogelijkheid om hoger beroep bij de rechtbank van eerste aanleg in te stellen tegen het vonnis waarbij de politierechtbank uitspraak doet over de genoemde beroepen.

Het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscollages en het regelen van de rechtspleging ervoor behoort in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever.³ De gemeenschappen en de gewesten kunnen evenwel dit terrein betreden als is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.⁴

De memorie van toelichting bevat hieromtrent slechts de volgende uiteenzetting:

“Daarnaast wordt met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instelling de mogelijkheid om tegen het vonnis van de politierechter hoger beroep in te stellen bij de rechtbank van eerste aanleg ingeschreven. Het garanderen van een mogelijkheid tot hoger beroep dient om te vermijden dat politierechtbanken definitieve uitspraken zouden doen die een coherent inburgeringsbeleid en sanctioneringsbeleid doorkruisen.”

³ Zie o.m.: GwH 14 juli 1997, nr. 46/97, B.3 tot B.5; GwH 16 december 1998, nr. 139/98, nr. 3; GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.2; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.2; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.2.4; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.2; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.4.2; GwH 19 maart 2008, nr. 59/2008, B.5.3 en GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3; GwH 24 februari 2011, nr. 29/2011, B.4.4 tot B.5.2; GwH 14 november 2012, nr. 139/2012, B.4.3.

⁴ Zie o.m.: GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.3; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.3; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.5.2; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.3; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3; GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11; GwH 29 oktober 2015, nr. 152/2015, B.14.7; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.92.4; GwH 25 mei 2016, nr. 73/2016, B.25.2; GwH 11 mei 2017, nr. 55/2017, B.3.3.

Die uiterst summiere verantwoording volstaat niet om aan te tonen dat aan de hierboven genoemde voorwaarden is voldaan. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om in de memorie van toelichting passend te verantwoorden waarom zij van oordeel zijn dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan.

VORMVEREISTEN

4. Luidens het ontworpen artikel 20, § 1, eerste lid, van het decreet van 7 juni 2013 (artikel 11 van het ontwerp) dient het door de Vlaamse Regering aan het EVA ter beschikking gestelde computergestuurd cliëntvolgsysteem het EVA mogelijk te maken om persoonsgegevens uit te wisselen met de betrokken gemeenten. De bepaling heeft derhalve betrekking op de verwerking van persoonsgegevens als omschreven in artikel 4, 1) en 2), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

Artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’,⁵ te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier blijkt niet dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit – of zijn voorganger – werd ingewonnen. Aan dat vormvereiste moet bijgevolg alsnog worden voldaan. Indien het voorontwerp in het licht van het vervullen ervan nog zou worden aangepast, dan zullen de aanpassingen nog om advies van de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd om te voldoen aan de adviesverplichting bedoeld in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

5. Het ontworpen artikel 9 van het decreet van 7 juni 2013 voorziet in het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen de in het ontworpen artikel 8 van dat decreet bedoelde participatieorganisatie en de Vlaamse Regering. In het eerste lid van dat ontworpen artikel 9

⁵ De Commissie voor de persoonlijke levenssfeer is vanaf 25 mei 2018 opgevolgd door de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie de artikelen 3 en 110 van de wet van 3 december 2017). De leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oefenen evenwel de taken en bevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit uit tussen 25 mei 2018 en de dag waarop de leden van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit de eed afleggen en een verklaring ondertekenen dat er geen belangenconflicten zijn (artikel 114 van de wet van 3 december 2017).

wordt het voorwerp van die overeenkomst, gelet op de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen, terecht beperkt tot de praktische en de concrete uitvoering van de in het ontworpen artikel 8, tweede lid, van het decreet van 7 juni 2013 bedoelde opdrachten. Het tweede lid van het ontworpen artikel 9 staat daarop enigszins haaks doordat erin wordt bepaald dat de samenwerkingsovereenkomst minstens afspraken bevat over de te realiseren opdrachten, met inbegrip van de strategische en de operationele doelstellingen en de manier waarop die gemeten of gewaardeerd worden. Het ontworpen artikel 9, tweede lid, van het decreet van 7 juni 2013 dient derhalve te worden ingeperkt in het licht van wat in het ontworpen artikel 9, eerste lid, van dat decreet is opgenomen.

Artikel 10

6. Luidens het ontworpen artikel 17, vierde lid, van het decreet van 7 juni 2013 kan het EVA voor het vervullen van de kerntaken bedoeld in artikel 17, tweede lid, van dat decreet project- en werkingssubsidies toekennen aan Brussel Onthaal vzw. In dit verband dient erop te worden gewezen dat, al is het subsidiëren van slechts één enkele organisatie niet *per se* in strijd met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie,⁶ door het nominatief aanwijzen van één enkele vereniging, de andere verenigingen die de opgedragen taken zouden kunnen uitoefenen, worden uitgesloten, ook in de toekomst, wat moeilijk te verzoenen valt met het genoemde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De Raad van State beveelt dan ook aan te voorzien in een procedure van erkenning en subsidiëring van de vereniging die meewerkt aan de vervulling van de in artikel 17, tweede lid, van het decreet 7 juni 2013 vermelde taken.

7. Het is overbodig (en tevens misleidend⁷) te bepalen dat het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 ‘betreffende de algemene regels inzake subsidiëring’ van toepassing is op de subsidies die worden verleend door het EVA, zoals in de tweede zin van het ontworpen artikel 17, derde lid, van het decreet van 7 juni 2013 het geval is. Dat besluit is immers reeds uit zichzelf van toepassing op die subsidies. De genoemde zin wordt dan ook beter weggelaten.

Artikel 11

8. Luidens het ontworpen artikel 20, § 1, 7°, van het decreet van 7 juni 2013 moet het uniforme computergestuurde cliëntvolgsysteem dat ter beschikking wordt gesteld van het EVA, dat agentschap toelaten persoonsgegevens die zijn opgenomen in dat systeem, elektronisch uit te wisselen met de gemeenten, met het oog op de inschakeling in het lokaal inclusief integratiebeleid. Om te voldoen aan de vereisten opgenomen in de algemene verordening gegevensbescherming en de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’, die de concretisering inhoudt

⁶ GwH 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1 en B.3.2.

⁷ Doordat de indruk wordt gecreëerd dat een specifieke bepaling noodzakelijk is.

van een aantal internationaalrechtelijke of supranationale normen,⁸ dient te worden aangegeven welke persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld met de gemeenten met het oog op de inschakeling in het lokale inclusief integratiebeleid, waarbij rekening dient te worden gehouden met de beperkingen die uit de algemene verordening gegevensbescherming en de wet van 8 december 1992 voortvloeien.⁹

Artikel 16

9. In het ontworpen artikel 46/1°, a), van het decreet van 7 juni 2013 wordt bepaald dat van het bindende karakter van de erin bedoelde oriëntering kan worden afgeweken “in de gevallen bepaald in het Vlaams Afsprakenkader NT2” en in het ontworpen artikel 46/1, b), van dat decreet dat de erin bedoelde oriëntering gebeurt “overeenkomstig de afspraken die vastgelegd zijn in het Vlaams afsprakenkader NT2 (...)”. Het Vlaams Afsprakenkader NT2 zal voortaan worden opgemaakt en geactualiseerd door het EVA (ontworpen artikel 46/3, 3°/1, van het decreet van 7 juni 2013 – artikel 17, 2°, van het voorontwerp) en goedgekeurd door het overlegorgaan bedoeld in het ontworpen artikel 46/3, 4°, b), van het decreet van 7 juni 2013 (artikel 17, 3° van het voorontwerp).¹⁰

Aldus wordt gerefereerd aan normen die niet volgens de bij of krachtens de Grondwet vastgestelde regels zijn tot stand gekomen en wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. De verwijzing naar de genoemde instrumenten dient derhalve te worden vervangen door de opname van de toepasselijke regels inzake oriëntering in het voorontwerp zelf (of eventueel door een delegatie aan de Vlaamse Regering om die regels te bepalen).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jo BAERT

⁸ Zie nader adv.RvS 52.163/3 van 6 november 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 7 juni 2013, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1867/1, opmerking 9.

⁹ Zie dezelfde opmerking.

¹⁰ Volgens de gemachtigde is het thans de Vlaamse Regering die het Vlaams Afsprakenkader NT2 vaststelt, maar wordt dit kader niet in de vorm van een besluit van de Vlaamse Regering gegoten.