RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.957/1
van 30 april 2021

over

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

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

Op 4 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 april 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 april 2021.

*

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt verschillende wijzigingen aan te brengen in het decreet van 7 juni 2013 'betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid' teneinde, aldus de memorie van toelichting, "het inburgeringsbeleid slagkrachtiger [te] maken, met oog voor verhoogde economische zelfredzaamheid, snelle actieve maatschappelijke participatie, doorgedreven taalverwerving en kennis van de Vlaamse waarden en samenleving".

VORMVEREISTEN

2. Artikel 14, 5° en 6°, van het voorontwerp machtigt het EVA[1] om persoonsgegevens van bepaalde inburgeraars mee te delen aan de (federale) Dienst voor Vreemdelingenzaken, terwijl artikel 43, 2°, bepaalt onder welke voorwaarden gegevens kunnen worden verwerkt en bevragingen worden uitgevoerd met het oog op verschillende vormen van onderzoek. Deze bepalingen hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat over het voorontwerp op 26 januari 2021 advies nr. 2021/5 werd uitgebracht door de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens.

Zoals evenwel is uiteengezet in advies 61.267/2/AV van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat tot de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit' heeft geleid,[2] is de Gegevensbeschermingsautoriteit belast met het toezicht op de naleving van de "algemene" regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) heeft vastgesteld.[3] Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting bedoeld in deze verordening.[4] De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog zal moeten worden ingewonnen met betrekking tot de ontworpen regeling.

---

[1] Dit is het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, geregeld in artikel 16 van het decreet van 7 juni 2013.

[2] *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

[3] Daarnaast kunnen ook de gemeenschappen en gewesten autoriteiten oprichten die toezicht houden op de naleving van de "specifieke" regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen. Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichtingen die uit de desbetreffende bepalingen van de AVG voortvloeien, valt daar ook onder.

[4] Artikel 36, lid 4, 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), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In verschillende adviezen[5] oordeelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat een systeem van verplichte inburgering, waarvan de niet-naleving aanleiding kan geven tot sancties, kan worden beschouwd als een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, zoals gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Ten grondslag aan deze waarborgen liggen de persoonlijke autonomie en het recht op eerbiediging van de persoonlijke sfeer van elk individu, met inbegrip van de identiteit die hij zichzelf als individuele mens wil geven.

Opdat een dergelijke inmenging aanvaardbaar kan worden geacht, dient ervoor een voldoende rechtsbasis voorhanden te zijn in het interne recht, moet zij een wettig doel nastreven en "noodzakelijk" zijn om dat doel te bereiken. Dit laatste impliceert dat de gebruikte middelen proportioneel zijn met het nagestreefde doel. In de voornoemde adviezen werd er in dat verband door de Raad van State op gewezen dat een inburgeringsplicht niet mag leiden tot assimilatie en geen onevenredige gevolgen mag hebben voor de individuele migrant.

Aldus heeft de Raad van State geoordeeld dat de inburgeringsplicht, zoals uitgewerkt in de huidige regelgeving,[6] een aanvaardbare inmenging in het privéleven uitmaakt.[7] Meer bepaald heeft de Raad van State er in dat verband op gewezen dat het integratiebeleid, met inbegrip van de inburgeringsverplichting, gericht is op het waarborgen voor eenieder van het recht om een menswaardig leven te leiden, zijnde een doelstelling die artikel 23 van de Grondwet aan alle wetgevers en overheden oplegt.

De inburgeringsverplichting kan overigens ook een uitdrukkelijke voorwaarde uitmaken voor het verkrijgen van bepaalde onder het toepassingsgebied van artikel 23 vallende rechten. Zoals het Grondwetttelijk Hof heeft gesteld, heeft de Grondwetgever, in artikel 23 van de Grondwet, willen "bevestigen dat 'wie rechten heeft, […] ook plichten [heeft]', vanuit de idee dat 'het de plicht van de burger is om mee te werken aan de sociale en economische vooruitgang van de maatschappij waarin hij leeft'. (…) Daarom heeft hij het de wetgevers die hij belast met het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten, mogelijk gemaakt rekening te

---

[5] Zie de adviezen 34.569/3 van 18 december 2002 over amendementen op een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 februari 2003 'betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid' *Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 1229/4; 52.163/3 van 6 november 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 7 juni 2013 'betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid' *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1867/1; 55.083/4 van 17 februari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 27 maart 2014 'remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère', *Parl.St.* W.Parl. 2013-14, nr. 992/1; 58.723/4 van 18 januari 2016 dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 18 april 2016 'modifiant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère' *Parl.St.* W.Parl. 2015-16, 417/1); 60.034/1 van 10 oktober 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 11 mei 2017 'betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers', *Parl.St.* Ver.Verg. Gem.Gem.Com., 2016-17, B-71/1.

[6] Zie het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 7 juni 2013 'betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid'; Code wallon de l'action sociale et de la santé van 29 september 2011; ordonnantie van 11 mei 2017 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers'.

[7] Zie de in voetnoot 5 vermelde adviezen.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

houden met de ‘overeenkomstige plichten’, zoals verwoord in het tweede lid van artikel 23. ‘Aan de burgers die de in artikel 23 van de Grondwet vermelde economische, sociale en culturele rechten genieten, kunnen dus verplichtingen worden opgelegd om toegang te verkrijgen tot die rechten. Het woord 'daartoe', aan het begin van dat tweede lid, geeft niettemin aan dat die verplichtingen moeten zijn verbonden met de algemene doelstelling die is ingeschreven in het eerste lid van artikel 23, namelijk eenieder in staat te stellen een menswaardig leven te leiden door het genot van de rechten die zijn opgesomd in het derde lid van hetzelfde artikel. Die verplichtingen moeten de personen aan wie zij worden opgelegd, in staat stellen bij te dragen tot de effectieve verwezenlijking van die doelstelling voor henzelf, alsook voor de andere personen die de in artikel 23 opgesomde rechten genieten, en moeten evenredig zijn met de aldus bepaalde doelstelling.’”[8]

4. Het voorontwerp brengt wijzigingen aan in de regels die de verplichte inburgering regelen, die tot gevolg hebben dat de opgelegde verplichting versterkt en verzwaard wordt. Dit gebeurt *grosso modo* op drie wijzen: 1) het verplichte inburgeringstraject wordt aangevuld; 2) er worden voortaan resultaatsverbintenissen opgelegd; 3) er worden retributies opgelegd.

4.1.1. Volgens het huidige artikel 28, tweede lid, van het decreet van 7 juni 2013 is het inburgeringstraject een vormingsprogramma, ondersteund door trajectbegeleiding. Krachtens artikel 29, § 1, eerste lid, bestaat het vormingsprogramma binnen het inburgeringstraject uit de vormingspakketten maatschappelijke oriëntatie en opleiding Nederlands als tweede taal.

Artikel 21 van het voorontwerp vervangt artikel 29, dat voortaan bepaalt dat het inburgeringstraject uit vier onderdelen bestaat: een vormingspakket maatschappelijke oriëntatie, een vormingspakket opleiding Nederlands als tweede taal, een inschrijving bij de VDAB of Actiris, en een participatie- en netwerktraject. Dit traject wordt nog steeds ondersteund door trajectbegeleiding (het ontworpen artikel 34 (oud artikel 30) van het decreet van 7 juni 2013). Aan het traject voegt het voorontwerp aldus twee pijlers toe, zijnde de inschrijving bij de VDAB of Actiris en het participatie- en netwerktraject, die worden geregeld in de ontworpen artikelen 32 respectievelijk 33 van het decreet van 7 juni 2013.

4.1.2. Artikel 28 van het voorontwerp maakt het aanvatten van het inburgeringstraject afhankelijk van het ondertekenen van een inburgeringscontract dat een ruimere invulling krijgt dan in de huidige regeling het geval is. Het ontworpen artikel 34/2, § 1, bepaalt dat het contract minstens de volgende elementen bevat: “een bepaling over de essentiële rechten en plichten die in onze samenleving moeten worden gerespecteerd”, de te volgen en behalen onderdelen, de vermelding voor welke cursus wordt ingeschreven, de termijn waarbinnen het traject wordt afgerond.

4.2.1. Artikel 19 van het voorontwerp schrijft in artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet van 7 juni 2013 de verplichting in voor de verplichte inburgeraar “om de doelstellingen van de onderdelen van het inburgeringstraject te behalen”. Deze verplichting geldt niet voor de verplichte inburgeraar voor wie het door “beperkte leercapaciteiten” onmogelijk is deze doelstellingen te bereiken. De verplichting komt in de plaats van de huidige verplichting “om het

[8] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.33.1 en B. 33.2 en GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.27.1 en B.27.2.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

vormingsprogramma te volgen en per onderdeel hetzij regelmatig deel te nemen hetzij de doelstellingen van het onderdeel te behalen".

In samenhang hiermee bepaalt het ontworpen artikel 30, § 2, dat de inburgeraar aantoont dat hij de doelstelling van het vormingspakket maatschappelijke oriëntatie heeft behaald door te slagen voor een test. Met betrekking tot het vormingspakket Nederlands als tweede taal stelt het ontworpen artikel 31, § 2, dat de Vlaamse Regering de wijze bepaalt waarop het taalvaardigheidsniveau wordt vastgesteld. Het ontworpen artikel 32 bepaalt op welke wijze de inburgeraar de inschrijving bij de VDAB of Actiris aantoont. Uit het ontworpen artikel 33 blijkt dat de doelstelling van het participatie- en netwerktraject wordt behaald door aan te tonen dat de inburgeraar gedurende minimaal veertig uren heeft deelgenomen aan dit traject, of door aan te tonen dat hij werkt of studeert.

Het EVA controleert voortaan, op grond van het ontworpen artikel 39, § 1, van het decreet, of de verplichte inburgeraar "van elk onderdeel van zijn inburgeringstraject de doelstellingen heeft bereikt", en of hij regelmatig heeft deelgenomen aan de vormingspakketten. Overeenkomstig de ontworpen artikelen 39, § 1, derde lid, 3° en 40, § 1, kan de verplichte inburgeraar gesanctioneerd worden met een administratieve geldboete van 50 tot 5000 euro, wanneer hij "de doelstellingen van de onderdelen van het inburgeringstraject niet heeft behaald en niet regelmatig heeft deelgenomen aan de vormingspakketten".

4.2.2. Het ontworpen artikel 34/5 van het decreet van 7 juni 2013 legt de bijkomende verplichting op, naast het eigenlijke inburgeringstraject, om "binnen de 24 maanden na het uitreiken van het inburgeringsattest, over een taalvaardigheid van het Nederlands te beschikken die overeenstemt [met] het niveau B1 mondeling". Een vrijstelling van deze verplichting is mogelijk in de in het ontworpen artikel 34/5, § 2, bepaalde gevallen. Ook voor deze verplichting geldt dat, overeenkomstig de ontworpen artikelen 39, § 1, derde lid, 3° en 40, § 1, de verplichte inburgeraar gesanctioneerd kan worden met een administratieve geldboete van 50 tot 5000 euro, wanneer hij deze verplichting niet is nagekomen.

4.3. Het ontworpen artikel 30, § 3, van het decreet van 7 juni 2013 maakt de deelname aan het vormingspakket maatschappelijke oriëntatie afhankelijk van de eenmalige betaling van een retributie. De deelname aan de test, waarmee het behalen van de doelstelling van het vormingspakket moet worden aangetoond, wordt eveneens afhankelijk van de betaling van een retributie. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd de retributie te bepalen, en kan in een vrijstelling voorzien voor inburgeraars met woonplaats in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

5.1. De aldus verzwaarde inburgeringsplicht wordt in het decreet van 7 juni 2013 als zelfstandige verplichting opgelegd.

Om nog steeds in overeenstemming te worden geacht met artikel 22 GW en artikel 8 EVRM, moeten de stellers van het voorontwerp en de decreetgever op voldoende wijze de doelstelling en de proportionaliteit van de bijkomende verplichtingen verantwoorden. Daarbij moet erover gewaakt worden dat niet enkel de verschillende maatregelen een voldoende verantwoording kennen, maar ook dat de globale verplichting nog steeds als redelijk en evenredig kan worden beschouwd.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

De inleidende samenvatting in de memorie van toelichting bij het voorontwerp stelt dat het voorontwerp "inburgeraars beter [zal] voorbereiden op onze maatschappij en hun kansen in onze samenleving aanzienlijk [zal] vergroten. We vragen daarbij een grotere inspanning van de inburgeraar en tegelijk bieden we de inburgeraar meer kansen door het aanreiken van de hefbomen om als een volwaardige burger in Vlaanderen te kunnen functioneren. Want dat is de finale doelstelling van het inburgeringsbeleid: nieuwkomers de noodzakelijke kennis en vaardigheden bijbrengen zodat ze volop kunnen deelnemen aan de samenleving. Met de wijzigingen wil de Vlaamse overheid het inburgeringsbeleid slagkrachtiger maken, met oog voor verhoogde economische zelfredzaamheid, snelle actieve maatschappelijke participatie, doorgedreven taalverwerving en kennis van de Vlaamse waarden en samenleving."

De memorie van toelichting stelt eveneens dat "[d]e keuze voor een resultaatsverbintenis, (…) geen afbreuk [doet] aan het recht op eerbiediging van het privé-leven dat onder meer betrekking heeft op de persoonlijke sfeer van elk individu, met inbegrip van de identiteit die hij (lees:het) zichzelf als individuele mens wil geven. Het opleggen van de verplichting om een inburgeringsprogramma te volgen, het slagen voor de test MO, het betalen van een retributie,... mag dan ook niet opgevat worden als een gebrek aan respect voor de persoonlijke autonomie. Het hertekende inburgeringstraject heeft net tot doel inburgeraars zo vlug en zo goed mogelijk toe te leiden naar de reguliere voorzieningen zodat zij zo vlug mogelijk als volwaardig burger aan de Vlaamse samenleving kunnen deelnemen."

Globaal beschouwd en onder voorbehoud van hetgeen hierna over specifieke aspecten van de nieuwe verplichtingen wordt opgemerkt, lijken het aanvullen van het inburgeringstraject zoals in de ontworpen regeling, het in beginsel opleggen van bepaalde resultaatsverplichtingen[9] en het opleggen van een beperkte retributie, gelezen in samenhang met de vrijstellingen waarin de ontworpen regeling voorziet, geen onevenredige inmenging in het privéleven in te houden. Bij de concrete invulling, in het bijzonder van de resultaatsverplichtingen, zal er wel over gewaakt moeten worden dat de opgelegde verplichtingen de persoonlijke autonomie van de inburgeraar respecteren en daadwerkelijk bijdragen tot het volwaardig burgerschap van de betrokken personen.

5.2. In het kader van materiële regelingen waarin naar de verplichte inburgering wordt verwezen, zal erover gewaakt moeten worden dat de bijkomende verplichtingen niet met zich

[9] In dit verband kan ook gewezen worden op de rechtspraak van het Hof van Justitie. In het arrest HvJ 4 juni 2015, C-579/13, *P. en S.*, oordeelde het Hof dat derdelanders op het punt van Nederlandse taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving, waarop het inburgeringsexamen ziet, niet vergelijkbaar zijn met Nederlandse staatsburgers: van de laatsten mag worden aangenomen dat zij deze taalvaardigheid en kennis bezitten, terwijl dit voor derdelanders niet geldt. Bovendien wijst het Hof erop dat de verwerving van kennis van de taal en de samenleving van de gastlidstaat de communicatie en de vorming van sociale banden tussen derdelanders en de onderdanen van die lidstaat bevordert en bovendien de toegang tot de arbeidsmarkt en tot beroepsopleidingen vergemakkelijkt. De plicht om voor een inburgeringsexamen te slagen verzekert dat de betrokken derdelanders kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om banden met de gastlidstaat op te bouwen, en draagt bij tot de verwezenlijking van het nagestreefde doel van de integratie van derdelanders die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

meebrengen dat de evenredigheid van de opgelegde verplichting ten aanzien van het nagestreefde doel, bijvoorbeeld op het vlak van bepaalde sociale rechten, in het gedrang komt.[10]

6.1. In verband met de specifieke en bijkomende verplichting om "binnen de 24 maanden na het uitreiken van het inburgeringsattest, over een taalvaardigheid van het Nederlands te beschikken die overeenstemt [met] het niveau B1 mondeling" stelt de memorie van toelichting bij het voorontwerp het volgende.

> "Om de kansen van inburgeraars in onze samenleving te versterken, is het belangrijk om ook na het inburgeringstraject een aanklampend beleid te voeren. Een goede kennis van het Nederlands is daarbij zeer belangrijk. Vandaar dat we er mee willen voor zorgen dat inburgeraars na het behalen van het inburgeringsattest hun kennis van het Nederlands verbeteren. Er wordt verwacht van ex-inburgeraars op beroepsactieve leeftijd dat zij 2 jaar na het behalen van hun inburgeringsattest kunnen aantonen dat ze niveau B1 mondeling hebben behaald. Indien zij dit niet kunnen aantonen en onvoldoende inspanningen geleverd hebben kunnen er sancties worden opgelegd. Personen die werken of studeren, of die gedurende een periode van 6 maanden onafgebroken gewerkt of gestudeerd hebben gedurende deze 2 jaar worden vrijgesteld van deze verplichting. Ook personen die omwille van medische of persoonlijke redenen of omwille van beperkte leercapaciteiten dit niveau niet kunnen behalen worden eveneens vrijgesteld. VDAB is hier een belangrijke partner. Zij is immers regisseur over het activeringstraject van werkzoekenden. VDAB zal ex-inburgeraars stimuleren en er mee over waken dat zij een cursus B1 volgen."
>
> "Wat de verplichting op niveau B1 mondeling te behalen betreft, wordt ook hier geen afbreuk gedaan aan grondrechten of het gelijkheidsbeginsel. De beleidsmaatregel is er op gericht om de kansen van niet-beroepsactieven in onze samenleving te versterken. Er zal daarbij rekening gehouden worden met de personen voor wie het onmogelijk is om dit niveau te behalen. De sancties die er aan gekoppeld worden zijn administratieve geldboetes die reeds van toepassing zijn in het inburgeringsbeleid. Het niet behalen van niveau B1 zal dus niet gekoppeld worden aan bijstandsregelingen."
>
> "Hierbij willen we benadrukken dat het gaat om personen die gedurende twee jaar niet gewerkt hebben of een opleiding hebben gevolgd. Het gaat dus om personen die twee jaar niet-beroepsactief zijn geweest. Het is niet onredelijk om te vragen dat ze in die periode van het taalniveau A2 naar het taalniveau B1 mondeling gaan."

6.2. De artikelen 30 en 129, § 1, van de Grondwet laten slechts toe het gebruik der talen te regelen voor de in die artikelen vermelde aangelegenheden. Deze grondwetsbepalingen verhinderen in beginsel evenwel niet dat de "taalkennis" wordt geregeld of voorgeschreven.

In advies 49.490/AV van 24 mei 2011 heeft de Raad van State aangegeven dat het niet uitgesloten is om in aangelegenheden waar de taalvrijheid geldt een regeling van de (bereidheid tot) taalkennis uit te werken "voor zover ze ten nauwste verbonden is met een materiële bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest, en voor zover ze in overeenstemming is met de overige bepalingen van de Grondwet en van het internationaal en Europees recht, onder meer inzake het gelijkheidsbeginsel, de overige grondrechten en het

[10] Zie bijvoorbeeld adv.RvS 68.584/3 van 15 februari 2021 over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming', *Parl.St.* Vl.Parl., 2020-21, nr. 710/1.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

beginsel van het vrij verkeer."[11] Het opleggen van de kennis van een bepaalde taal vormt geen regeling van taalgebruik.[12] De taalkennisvereiste mag wel niet van die aard zijn dat ze feitelijk het gebruik van een taal oplegt.[13]

De eisen die inzake taalkennis worden opgelegd mogen evenwel niet strijdig zijn met hogere rechtsregels, in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel en de overige grondrechten. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. De beperkingen aan grondrechten dienen een wettig doel na te streven en in een redelijk evenredigheidsverband te staan tot dat doel.

Aldus hebben de Raad van State, afdeling Wetgeving en het Grondwettelijk Hof bijvoorbeeld aanvaard dat aan de huurder van een sociale woning de voorwaarde wordt opgelegd om een minimale kennis van de taal van het gebied te hebben. De verplichting werd niet onevenredig zwaar geacht, gelet op het feit dat het niet naleven van deze huurdersverplichting niet kan leiden tot het beëindigen van de huurovereenkomst, dat het opgelegde niveau van taalkennis niet van die aard is dat het overdreven moeilijk zou zijn aan die verplichting te voldoen en dat in een vrijstelling van de taalkennisvereiste is voorzien als de huurder aantoont dat hij blijvend niet kan voldoen aan die verplichting, omdat hij ernstig ziek is of een mentale of fysieke handicap heeft of over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt.[14]

6.3. De taalkennisvereiste wordt opgelegd als zelfstandige verplichting. De verplichting over een bepaalde taalvaardigheid te beschikken wordt, zo bevestigt de memorie van toelichting, niet gekoppeld aan bijstandsregelingen. De taalkennisvereiste wordt in het voorontwerp opgelegd in twee stappen: eerst bij het behalen van de doelstelling van het vormingspakket Nederlands tweede taal (niveau A2), en in een later stadium bij het bewijs van de taalvaardigheid (niveau B1 mondeling).

---

[11] Adv.RvS 49.490/AV van 24 mei 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 november 2011 'tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966', *Parl.St.* Vl.Parl., 2010-11, nr. 1239/001, 30-35. Zie ook GwH 12 maart 2015, nr. 28/2015.

[12] Zie bijvoorbeeld GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.3.4; adv.RvS 60.388/3 van 9 december 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 maart 2017 'tot wijziging van artikel 92, 93, 95, 98 en 102*bis* van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode', *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, 1045/1.

[13] Zie adv.RvS 49.958/1/V van 2 augustus 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 april 2012 'houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters' (randnummer 15), *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1395/1.

[14] Adv.RvS 60.388/3 van 9 december 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 maart 2017 'tot wijziging van artikel 92, 93, 95, 98 en 102*bis* van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode'; GwH 17 oktober 2019, nr. 136/2019, B.26-B.29.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

De *sub* 5 en 6.1 geciteerde doelstellingen van de stellers van het voorontwerp vormen een wettig en legitiem doel. Om de redelijkheid van de opgelegde verplichting te beoordelen zal met een aantal elementen rekening moeten worden gehouden.

In dat verband kan worden gewezen op het reeds vermelde arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015.[15] Daarin verduidelijkt het Hof dat de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de inburgeringsplicht in de vorm van een resultaatsverplichting, de doelstelling van integratie niet in gevaar mag brengen, daarbij "met name rekening gehouden met het kennisniveau dat vereist is om het inburgeringsexamen te kunnen behalen, met de toegankelijkheid tot de cursus en tot het ter voorbereiding op dat examen benodigde materiaal, met de hoogte van de door derdelanders voor dat examen verschuldigde inschrijvingskosten of met bijzondere individuele omstandigheden, zoals leeftijd, analfabetisme of opleidingsniveau".

Meer in het bijzonder moet dus het opgelegde te bereiken taalniveau redelijk en evenredig zijn. Het voorontwerp voorziet weliswaar in vrijstellingen, onder meer voor de inburgeraar die ernstig ziek is, een mentale of fysieke handicap heeft, of over beperkte leercapaciteiten beschikt; ook is er een uitstelregeling voor de inburgeraar die om medische of persoonlijke redenen tijdelijk niet kan voldoen aan de verplichting. Toch zal met zorg moeten worden nagegaan of het vereiste niveau van taalvaardigheid haalbaar is en voldoende rekening houdt met de mogelijkheden van de individuele inburgeraar. In dit verband kan worden gewezen op het advies dat de Nederlandse Raad van State, afdeling advisering, heeft uitgebracht over een "voorstel van wet houdende regels over de inburgering in de Nederlandse samenleving". De afdeling advisering stelt in verband met het 'passende taalniveau': "Op dit moment is A2 het niveau dat nodig is om voor het inburgeringsexamen te kunnen slagen. Het voorstel wijzigt dit naar een hoger niveau B1: uitgangspunt is dat examinering (…) voor een ieder op ten minste dat niveau plaatsvindt. (…) Alleen als de inburgeringsplichtige na aanzienlijke inspanningen niet in staat blijkt niveau B1 te halen binnen de inburgeringstermijn (of een verlenging daarvan), kan het college bepalen dat het inburgeringsexamen, geheel of gedeeltelijk op A2-taalniveau wordt afgenomen. (…) Het voorstel komt hiermee tegemoet aan de conclusies uit verschillende onderzoeken waaruit blijkt dat taalniveau A2 over het algemeen als te laag wordt beschouwd om te participeren op de arbeidsmarkt, aldus de toelichting. (…) De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt dat het behalen van het B1 niveau meer kansen biedt voor een goede participatie op de arbeidsmarkt. Evenwel is te verwachten dat voor een aanzienlijke groep inburgeringsplichtigen al bij de leerbaarheidstoets zal blijken dat taalniveau B1 niet haalbaar is, en zij aangewezen zijn op niveau A2. In de aanloop naar de huidige Wet inburgering is vastgesteld dat al het behalen van taalniveau A2 voor een grote groep een zware inspanning zou vergen en is daarom afgeraden in de wet een hogere standaard aan te leggen. (…) De inburgeringsregelgeving heeft sindsdien het taalniveau A2 voorgeschreven (…). Onder de huidige wet haalt dan ook slechts een klein percentage het Nt2-examen, dat op taalniveau B1 of B2 ligt. (…) Gezien de beduidend grotere betrokkenheid van met name de gemeenten onder de nieuwe wet bij de intake, de begeleiding en de monitoring is het onder de nieuwe wet te verwachten dat beduidend meer inburgeringsplichtigen dan thans het geval is in staat zullen zijn om het B1 niveau te halen. Niettemin is het realistisch er van uit te gaan dat toch nog voor velen dat niveau niet – en zeker niet binnen de gestelde termijn – te halen is. Gelet op het voorgaande

[15] HvJ 4 juni 2015, C-579/13, *P. en S.*

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

houdt het voorgestelde minimumniveau B1 als het in het algemeen te bereiken resultaat naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende rekening met de capaciteiten van individuele inburgeringsplichtigen. (…) De Afdeling adviseert in het voorstel op dit punt meer maatwerk mogelijk te maken. (…) Concreet betekent dit dat inburgeringsplichtigen zich al in een vroeg stadium (bij de brede intake) zouden moeten kunnen richten op een lager taalniveau indien duidelijk is dat B1 geen reëel taalniveau is om in drie jaar te behalen. Daarnaast zou er voldoende ruimte moeten zijn voor een verlenging van de driejaarstermijn wanneer in de loop van het inburgeringstraject blijkt dat niveau B1 niet binnen deze termijn gehaald kan worden, maar met een langere termijn wel."[16]

Daarnaast moet opgemerkt worden dat de verplichting uit het ontworpen artikel 34/5 weliswaar volgt na het behalen van het attest inburgering, maar er eigenlijk volledig los van staat. Er wordt in het voorontwerp niet voorzien in enige samenhang met het eigenlijke inburgeringstraject. Evenmin bevat het voorontwerp een regeling inzake ondersteuning van de inburgeraar bij het verwerven van de taalvaardigheid. De memorie van toelichting vermeldt weliswaar dat "de VDAB (…) de inburgeraars die bij hen ingeschreven zijn en die geen job hebben, geen opleiding volgen of niet studeren, net zoals elke werkzoekende [zal] begeleiden in de zoektocht naar werk en er mee voor [zal] zorgen dat ze in dat geval binnen 24 maanden na succesvolle afronding van het inburgeringstraject taalniveau B1 mondeling (luisteren en spreken) behaald hebben". Deze ondersteuning is als dusdanig niet opgenomen in het voorontwerp van decreet. Bovendien (zie verder *sub* 7) is de inburgeraar, na het behalen van het inburgeringsattest, niet langer verplicht ingeschreven te zijn bij de VDAB.

Ten slotte wordt in het voorontwerp evenmin verduidelijkt hoe de betrokken personen bereikt zullen worden met het oog op het nagaan of aan de vereiste taalvaardigheid is voldaan, noch wordt verduidelijkt op welke wijze deze taalvaardigheid zal worden nagegaan.

Het vereiste niveau van de taalvaardigheid, alsook de afstand en het tijdsverloop tussen het eigenlijke inburgeringstraject en de verplichte taalvaardigheid maken dat het redelijk verband tussen de taalkennisvereiste en de doelstellingen van de inburgeringsplicht, betwijfeld kan worden.

7. De verplichte inburgeraar op beroepsactieve leeftijd die wettelijk toegang heeft tot de arbeidsmarkt, is verplicht zich in te schrijven bij de VDAB (of Actiris[17]), tenzij hij aantoont dat hij werkt.

Indien deze verplichting wordt begrepen als een louter formele voorwaarde, die er toe zal leiden dat de inburgeraar opleidingsvoorstellen en werk- en stageaanbiedingen ontvangt van de VDAB, kan de verplichting als weinig ingrijpend worden beschouwd.

Het is evenwel niet duidelijk of de in de ontworpen artikelen 29, § 1, en 32 van het decreet van 7 juni 2013 opgelegde verplichting hiertoe beperkt blijft. De memorie van toelichting bij het voorontwerp stelt immers dat de VDAB de inburgeraar "net zoals elke werkzoekende" zal

[16] Advies van 30 april 2020 over een voorstel van wet 'houdende regels over de inburgering in de Nederlandse samenleving', Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 4.

[17] Wat betreft de inschrijving bij Actiris, zie de opmerking bij artikel 24 van het voorontwerp.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

begeleiden in de zoektocht naar werk. De memorie van toelichting voegt daar aan toe dat "[o]ok voor personen die niet meteen de nood aanvoelen om werk te zoeken omdat hun partner werkt, (...) het belangrijk [is] dat zij de nodige informatie krijgen over de kansen, drempels en risico's".

Nochtans moet erop gewezen worden dat er geen verplichting tot arbeid kan worden opgelegd,[18] en bijgevolg ook geen verplichting tot het zoeken van werk. Deze verplichting kan in het kader van de voorwaarden voor het verkrijgen van bepaalde sociale rechten of ondersteuning worden opgelegd, maar niet als zelfstandige verplichting aan personen die geen aanspraak maken op deze sociale rechten of ondersteuning. De autonome verplichting om werk te zoeken, en daarvoor actief in te gaan op het aanbod en de ondersteuning die de VDAB aanbiedt, kan, buiten het kader van het genieten van bepaalde sociale rechten, niet worden opgelegd aan personen die, om welke reden dan ook, geen 'werkzoekende' wensen te zijn.

Enkel onder voorbehoud dat de verplichting zoals hierboven beschreven als formele verplichting moet worden begrepen, kan ze als redelijk worden beschouwd. Dit betekent ook dat zodra de inburgeraar de doelstellingen heeft behaald, en het "attest van inburgering" heeft gekregen (op grond van het ontworpen artikel 34/3, eerste lid), hij niet langer verplicht ingeschreven hoeft te zijn bij de VDAB. Van zodra de inburgeraar zulk attest heeft behaald, is hij immers vrijgesteld van de inburgeringsplicht (artikel 27, § 2, 4°, van het decreet van 7 juni 2013).

8.1. De verplichte inburgeraar is verplicht een inburgeringscontract te ondertekenen waarin een bepaling is opgenomen "over de essentiële rechten en plichten die in onze samenleving moeten worden gerespecteerd" (het ontworpen artikel 34/2, § 1, 1°, van het decreet). Aangezien dit contract een noodzakelijke voorwaarde is om het inburgeringstraject aan te vatten, valt deze verplichting indirect onder de sanctieregeling die geldt voor de inburgeraar die de doelstellingen van het inburgeringstraject niet behaalt en die niet regelmatig heeft deelgenomen aan de vormingspakketten.

De draagwijdte van deze verplichting is onduidelijk.

Volgens de memorie van toelichting bij het voorontwerp is de bedoeling van de opname van een bepaling in het inburgeringscontract met betrekking tot de essentiële rechten en plichten – d.m.v. een verklaring die als bijlage bij het contract wordt gevoegd – dat inburgeraars van bij de start weten welke rechten en plichten cruciaal zijn in onze samenleving en als leidraad gelden in ons inburgerings- en samenlevingsmodel.

De memorie van toelichting noemt het doel van "deze verklaring" meerledig: "1. Verwelkomen van nieuwkomers in de samenleving; 2. Duiden van de gedeelde sokkel van waarden en die voor elke burger in Vlaanderen gelden; 3. Vragen dat men de waarden en normen van de ontvangende samenleving respecteert en onderschrijft; 4. Binding tot stand brengen tussen nieuwkomers en ontvangende samenleving; 5. Een instrument zijn voor de volgende stappen in het proces van inburgeren en samenleven".

8.2. In de eerste plaats rijst de vraag hoe de precieze inhoud van "de verklaring" zich verhoudt tot het vormingspakket maatschappelijke oriëntatie waaraan de inburgeraar vervolgens

[18] Zie artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, in samenhang met artikel 12 van de Grondwet.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

moet deelnemen. Eén van de doelstellingen van dit vormingspakket is immers "de kennis van de rechten en de plichten en de kennis van en het inzicht in onze samenleving en haar basiswaarden aan te reiken" (ontworpen artikel 30, § 2, van het decreet van 7 juni 2013). Het lijkt contradictorisch dat een inburgeraar voorafgaandelijk een verklaring dient te ondertekenen, waarvan hij per hypothese enkel na het volgen van het vormingspakket de precieze draagwijdte zal begrijpen.[19]

8.3. Op de tweede plaats moet opgemerkt worden dat de draagwijdte van het begrip "de essentiële rechten en plichten" niet geheel duidelijk is.

De memorie van toelichting verwijst in dit verband enkele keren naar de "gedeelde normen en waarden" of "fundamentele waarden en normen". Door in de tekst van het voorontwerp het begrip "essentiële rechten en plichten" te gebruiken, wordt niet dezelfde terminologie gebruikt als die welke in artikel 1/2 van de wet van 15 december 1980 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen' wordt gehanteerd. Dit artikel legt in beginsel aan een vreemdeling die een aanvraag indient teneinde gemachtigd of toegelaten te worden langer dan een bepaalde termijn in het Rijk te verblijven, de voorwaarde op om een verklaring te ondertekenen (de zogenaamde "nieuwkomersverklaring") waarbij hij te kennen geeft dat hij "de fundamentele waarden en normen van de samenleving begrijpt en er naar zal handelen".

Los van hetgeen hierna wordt opgemerkt over de verhouding tussen de in het voorontwerp bedoelde verklaring en die zogenaamde nieuwkomersverklaring, moet vastgesteld worden dat de formulering van het voorontwerp aldus nauwer aansluit bij de interpretatie die het Grondwettelijk Hof aan deze nieuwkomersverklaring heeft gegeven. Het Hof achtte de nieuwkomersverklaring immers grondwettig "[v]oor zover de in artikel 1/2, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 bedoelde fundamentele normen en waarden van de samenleving zijn gebaseerd op de fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd bij de Belgische Grondwet en in de mensenrechtenverdragen en op andere in België van kracht zijnde rechtsnormen en voor zover die fundamentele normen en waarden daar een correcte weergave van vormen". In die lezing "brengt dat artikel 1/2, § 1, eerste lid, door van de betrokken vreemdeling te eisen dat hij verklaart die normen en waarden van de samenleving te begrijpen en ernaar te zullen handelen, niet met zich mee dat afbreuk wordt gedaan aan de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en het recht op eerbiediging van het privéleven."[20]

Krachtens het ontworpen artikel 34/2, § 2, legt de Vlaamse Regering "de inhoud vast van de bepaling over de essentiële rechten en verplichtingen". Daarbij zal de Vlaamse Regering rekening moeten houden met de hierboven vermelde lezing van het Grondwettelijk Hof.

[19] Zie in dat verband ook de opmerking in het advies 59.224/VR/4 van 19 mei 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 december 2016 'tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen': "Bovendien rijst de vraag hoe de regel van het voorontwerp luidens welke de vreemdeling de waarden en normen die noodzakelijk zijn voor zijn goede integratie moet 'begrijpen' en over dertig dagen beschikt om ter zake een *informed consent* te geven, in overeenstemming kan zijn met de bevoegdheid die aan de gemeenschappen is verleend om een beleid van integratie van inwijkelingen te voeren dat een bepaalde tijd in beslag kan nemen en dat er inzonderheid toe strekt de inwijkelingen te informeren over de waarden en normen van de samenleving, zodat ze die kunnen begrijpen". (*Parl.St.* Kamer, 2015-16, 1901/1).

[20] GwH 4 oktober 2018, nr. 126/2018, B.53.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

Gelet hierop, verdient het aanbeveling om in de parlementaire bespreking van het ontworpen decreet meer duidelijkheid te verschaffen over de invulling van de inhoud van de opgelegde bepaling van het inburgeringscontract.

8.4. Ook indien de verwijzing naar de essentiële rechten en plichten de vorm krijgt van een correcte en niet willekeurig selectieve weergave van de fundamentele rechten en vrijheden in de Grondwet en mensenrechtenverdragen, blijft ten derde evenwel de vraag wat de precieze reikwijdte is van het ondertekenen van een dergelijke verklaring.

De tekst van het voorontwerp lijkt in te houden dat de inburgeraar kennis neemt van de "essentiële rechten en plichten die in onze samenleving moeten worden gerespecteerd", en door zijn handtekening deze kennisname bevestigt. De memorie van toelichting bij het voorontwerp doet op dit vlak echter onduidelijkheid rijzen. Uit de *sub* 8.1 geciteerde passage uit de memorie blijkt immers dat het doel van de verklaring ook is om te vragen dat de inburgeraar "de waarden en normen van de ontvangende samenleving respecteert en onderschrijft".

Zoals ook blijkt uit het reeds vermelde arrest van het Grondwettelijk Hof is het toelaatbaar de betrokken persoon te verplichten een verklaring te ondertekenen waaruit blijkt dat hij de fundamentele normen en waarden 'begrijpt' en verklaart er naar te zullen 'handelen'.[21] Het Hof, in navolging van de afdeling Wetgeving, wees er echter op dat het niet toelaatbaar is te vragen dat de betrokken persoon met de ondertekening verklaart de fundamentele normen en waarden "te aanvaarden".[22] De Raad van State wees in het advies 59.224/VR/4 immers op het volgende:

> "1. In het ontworpen artikel 1/2, § 1, eerste lid, wordt de vreemdeling inzonderheid verplicht een verklaring te ondertekenen waarbij hij bevestigt dat hij de fundamentele waarden van de samenleving aanvaardt.
>
> In advies 57.003/AV, op 24 maart 2015 gegeven over een voorstel van wet 'tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, met betrekking tot de loyauteitsverklaring, waarin inzonderheid verklaard wordt dat men de sharia, in iedere versie of lezing daarvan, afzweert', heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich uitgesproken over de vrijheid van gedachte en godsdienst, neergelegd in artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna 'het EVRM' genoemd) en in artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna 'het BUPO' genoemd). De afdeling Wetgeving heeft in dat advies het volgende opgemerkt:
>
> > '(…) niet alleen het recht om zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging tot uiting te brengen maar ook het recht om deze voor zich te houden, is gewaarborgd.[23] De Raad van State merkte in een eerder advies op dat 'la liberté

[21] GwH 4 oktober 2018, nr. 126/2018, B.52-B.53.

[22] *Idem*, B. 52.1.

[23] (Voetnoot 16 van het geciteerde advies) *Voetnoot 9 van het geciteerde advies:* Zo kunnen geen vragen over de overtuiging op levensbeschouwelijk of godsdienstig vlak worden gesteld bij een volkstelling (zie art. 24*quinquies* van de wet van 4 juli 1962 'betreffende de openbare statistiek', *BS* 20 juli 1962). Zie ook EHRM 2 februari 2010, *Sinan Isik t. Turkije* (i.v.m. een vermelding op de identiteitskaart); EHRM 3 juni 2010, *Dimitras e.a. t. Griekenland*, (i.v.m. verplichting om geloofsovertuiging bekend te maken vooraleer te worden ontslagen van de verplichting om in strafzaken een religieuze eed af te leggen).

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

de pensée et de conscience implique que nul ne puisse être obligé à déclarer ses convictions'.[24] Ook het Grondwettelijk Hof oordeelde in zijn arrest nr. 34/2015 van 12 maart 2015 dat het recht 'om zijn godsdienstige of filosofische overtuiging niet kenbaar te maken, overtuiging die voor alles valt onder het meest innerlijke van eenieder (...)' impliceert dat men niet kan worden verplicht om zijn 'godsdienstige of filosofische overtuigingen kenbaar te maken'.[25] Burgers die hun religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging voor zich willen houden, mogen daarvan geen nadeel ondervinden.[26]›.[27]

Mutatis mutandis wordt, op basis van artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het BUPO, dezelfde bescherming geboden aan iedere andere dan een godsdienstige en levensbeschouwelijke mening en inzonderheid aan politieke meningen.[28]

Naar het zich laat aanzien, moet de ontworpen bepaling zo worden geïnterpreteerd dat ze de gegadigden voor een verblijf van meer dan drie maanden verplicht hun overtuigingen kenbaar te maken. Ze schrijft immers niet enkel voor dat die personen in het kader van een '*informed consent*' bevestigen de fundamentele waarden van de samenleving te 'begrijpen' en zich in voorkomend geval ertoe verbinden die in acht te nemen, maar ook dat ze die fundamentele waarden en normen 'aanvaarden'.[29] In dat opzicht is de ontworpen bepaling strijdig met de artikelen 9 en 10 van het EVRM en met de artikelen 18 en 19 van het BUPO."

Het opgelegde ondertekenen van een bepaling over de essentiële rechten en plichten mag dus niet inhouden dat de betrokken persoon hiermee verklaart deze rechten en plichten "te onderschrijven", noch mag aan de betrokken persoon de indruk worden gegeven dat dit de reikwijdte van zijn handtekening is.

---

[24] (Voetnoot 17 van het geciteerde advies) *Voetnoot 10 van het geciteerde advies:* Adv.RvS 19.829/2 van 23 april 1990, over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 12 juli 1990 'tot oprichting van de Raad voor Onderwijs en Vorming van de Franse Gemeenschap', *Parl.St.* Fr. Gem.R. 1989-90, 123/1.

[25] (Voetnoot 18 van het geciteerde advies) *Voetnoot 11 van het geciteerde advies:* Overweging B.7.2 van het arrest.

[26] (Voetnoot 19 van het geciteerde advies) *Voetnoot 12 van het geciteerde advies:* Zie bv. GwH 15 juli 1993, nr. 65/93, B.5. In dit arrest verklaarde het Grondwettelijk Hof artikel 20 van de Cultuurpactwet, dat voorzag in een evenwichtige verdeling van culturele functies onder de verschillende representatieve ideologische en filosofische strekkingen, strijdig met artikel 10 van de Grondwet onder meer omwille van het risico "dat diegenen worden achtergesteld die gebruik maken van het aan ieder burger toekomend recht niet in het openbaar stelling te nemen".

[27] (Voetnoot 20 van het geciteerde advies) *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0757/002, 9.

[28] (Voetnoot 21 van het geciteerde advies) *Ibid.*, 7.

[29] (Voetnoot 22 van het geciteerde advies) In hetzelfde advies 57.003/AV (p. 7) wordt voorts het volgende vermeld: "Uit artikel 9 van het EVRM en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (…) blijkt dat voor zover slechts de loutere vrijheid om er een religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging op na te houden in het geding is, beperkingen niet kunnen worden verantwoord". Daaruit valt af te leiden dat de wetgever weliswaar iemand de verbintenis kan opleggen te handelen met naleving van de regels die zijn neergelegd bijvoorbeeld in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens of in de Belgische Grondwet (zie bijvoorbeeld artikel 1*ter*, eerste lid, 1°, c) van de gemeentekieswet) en niet aan te zetten tot schending van die regels, maar daarentegen die persoon niet kan dwingen om innerlijk in te stemmen met de waarden die aan die regels ten grondslag liggen, noch *a fortiori* om die instemming te uiten door een verklaring te ondertekenen. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de vrijheid van meningsuiting volgens het Grondwettelijk Hof het recht inhoudt "kritiek [te uiten] op de filosofische of ideologische vooronderstellingen" van het EVRM en de aanvullende protocollen ervan (GwH 7 februari 2001, nr. 10/2001, B.4.7.2).

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

8.5. Ten vierde moet gewezen worden op de samenhang van de "bepaling over de essentiële rechten en plichten" met de reeds vermelde 'nieuwkomersverklaring' uit artikel 1/2 van de wet van 15 december 1980.

Zoals gezegd, moet deze 'nieuwkomersverklaring' worden ondertekend door de vreemdeling die een aanvraag tot verblijf op het grondgebied doet. Het Grondwettelijk Hof heeft bevestigd dat het regelen daarvan tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.[30] Het Hof stelde vast dat de nieuwkomersverklaring "door de wetgever [wordt] opgevat als een document waarmee de betrokken vreemdeling kennis neemt van de fundamentele waarden en normen van de samenleving waarin hij inspanningen tot integratie dient te leveren, waarbij de ondertekening van dat document een noodzakelijke voorwaarde vormt om een verblijfstitel te verwerven",[31] dat de bepaling die de nieuwkomersverklaring invoerde "raakvlakken [vertoont] met het uitgangspunt van het door de bevoegde deelentiteiten gevoerde integratiebeleid, inhoudende dat, om te kunnen komen tot een succesvolle integratie, opleidingen dienen te worden georganiseerd waarmee de inwijkelingen op een structurele wijze worden geïnformeerd over de fundamentele normen en waarden van de Belgische samenleving"[32] en dat "[d]e nieuwkomersverklaring (…) aldus [wordt] opgevat als een eerste kennismaking met die normen en waarden".[33] Het Hof kwam tot de conclusie dat "de omstandigheid dat de betrokken vreemdelingen dienen te verklaren dat zij die normen en waarden begrijpen op zich niet tot gevolg [heeft] dat het beleid dat de bevoegde deelentiteiten wensen te voeren op het vlak van het onthaal en de integratie van inwijkelingen onmogelijk of uitermate moeilijk zou worden gemaakt. Het feit dat de betrokken vreemdelingen verklaren de bedoelde normen en waarden, in hun meest essentiële vorm, te begrijpen, belemmert de bevoegde deelentiteiten immers niet om dat begrip via de door hen georganiseerde integratietrajecten uit te diepen op een wijze die kan leiden tot de door hen nagestreefde integratie van de betrokken vreemdelingen in de samenleving."[34]

Er bestaat als dusdanig geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar tegen de bepaling inzake essentiële rechten en plichten in het voorontwerp. De bepaling over de essentiële rechten en plichten in het inburgeringscontract staat los van het federale beleid inzake de toegang tot en het verblijf op het grondgebied. Bovendien blijkt uit het arrest van het Grondwettelijk Hof dat het bestaan van de federale 'nieuwkomersverklaring' de bevoegde deelentiteiten niet verhindert om de fundamentele normen en waarden in de Belgische samenleving via de door hen georganiseerde integratietrajecten uit te diepen op een wijze die kan leiden tot de door hen nagestreefde integratie van de betrokken vreemdelingen in de samenleving. Bij de invulling van de bepaling in het inburgeringscontract zal de Vlaamse Regering er wel over moeten waken geen inhoud vast te leggen die, in het licht van het evenredigheidsbeginsel, de uitwerking van de 'nieuwkomersverklaring' overdreven zou bemoeilijken. In dat verband moet erop gewezen worden dat de federale wetgever in artikel 1/2, derde lid, van de wet van 15 december 1980 het bepalen van de inhoud van de 'nieuwkomersverklaring' heeft overgelaten aan een samenwerkingsakkoord dat met de gemeenschappen moet worden gesloten. Indien over zulk

[30] GwH 4 oktober 2018, nr. 126/2018, B.12.

[31] *Ibid.*, B.14.1.

[32] *Ibid.*, B.15.3.

[33] *Ibid.*, B.15.4.

[34] *Ibid.*, B.15.5.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

samenwerkingsakkoord daadwerkelijk zou worden onderhandeld of overlegd, zal de Vlaamse Gemeenschap erover moeten waken dat tussen de invulling van de 'nieuwkomersverklaring' en de bepaling in het inburgeringscontract een voldoende overeenstemming bestaat.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 7

9. Artikel 7 van het voorontwerp heeft betrekking op het aanwijzen van aanspreekpunten integratiebeleid binnen de departementen en agentschappen. Die regeling komt in de plaats van de commissie integratiebeleid. Met betrekking tot deze commissie merkte de Raad van State in advies 52.163/3 het volgende op:

> "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."[35]

De conclusie is dan ook dat artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' verhindert dat de decreetgever zich inlaat met de wijze waarop de departementen en agentschappen het integratiebeleid organisatorisch vorm geven.

[35] Adv.RvS 52.163/3 van 6 november 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 7 juni 2013 'betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid', *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1867/1, opmerking 13. In dezelfde zin, zie reeds adv.RvS 45.878/3 van 10 februari 2009, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 30 april 2009 'tot wijziging van het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden', *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2154/1, opmerking 6.2.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

Artikel 20

10. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het ontworpen artikel 28 van het decreet van 7 juni 2013 “werd (…) verplaatst aangezien dit een logischere volgorde vormt gezien het informeren van de nieuwkomer de eerste stap is in het inburgeringstraject”. Nochtans maakt deze bepaling als zodanig geen onderdeel uit van het inburgeringstraject. Uit het ontworpen artikel 29, § 3, van het decreet van 7 juni 2013 (artikel 21 van het voorontwerp) blijkt immers dat het inburgeringstraject “duurt vanaf de aanmelding bij het EVA”, terwijl in het ontworpen artikel 28 de inburgeraar op de hoogte wordt gebracht van het bestaan van die aanmeldingsplicht. Het lijkt raadzaam om deze bepaling niet in onderafdeling 2 op te nemen, maar haar onder te brengen in een aparte onderafdeling.

Artikel 24

11. Het ontworpen artikel 32, § 2, van het decreet van 7 juni 2013 bepaalt dat de inburgeraars die ingeschreven zijn in het Rijksregister in een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, verplicht zijn zich in te schrijven bij Actiris.

Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om, in het kader van de inburgeringsregeling, verplichtingen op te leggen aan inwoners van het tweetalig gebied. De decreetgever kan bijgevolg enkel bepalen dat de personen, die wonen in het tweetalig gebied, en die, als behorende tot de doelgroep bedoeld in artikel 26 van het decreet van 7 juni 2013, vrijwillig inschrijven voor een inburgeringstraject, voldoen aan de voorwaarde bedoeld in het ontworpen artikel 29, § 1, tweede lid, 3°, door zich in te schrijven bij Actiris. Het verdient aanbeveling de tweede zin van het ontworpen artikel 32, § 2, aldus te formuleren.

Artikel 28

12. Paragraaf 3 van het ontworpen artikel 34/2 heeft betrekking op de “opschorting van het inburgeringstraject” terwijl de overige onderdelen van het ontworpen artikel 34/2 betrekking hebben op het inburgeringscontract. Het lijkt coherenter om de opschorting te regelen in een afzonderlijk artikel.

13. Paragraaf 4 van het ontworpen artikel 34/2 machtigt de Vlaamse Regering niet enkel om de nadere regels te bepalen van het inburgeringscontract, maar ook om de elementen van het inburgeringscontract aan te vullen. Deze laatste machtiging kan enkel worden aanvaard in zoverre ze zo begrepen wordt dat de bijkomende elementen van het inburgeringscontract geen bijkomende inburgeringsverplichtingen of bijkomende onderdelen van het inburgeringstraject kunnen inhouden.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡

Artikel 38

14. Bij het bepalen wat moet worden verstaan onder voorzieningen, organisaties en openbare besturen "die actief zijn in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad", kan de Vlaamse Regering uiteraard geen afbreuk doen aan hetgeen bepaald is in artikel 128, § 2, van de Grondwet. Dit houdt in dat voorzieningen, organisaties en openbare besturen die "gevestigd" zijn in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad enkel in aanmerking komen voor zover ze "wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de [Vlaamse G]emeenschap". In het verleden heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat de vraag of instellingen daadwerkelijk onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen, wordt beantwoord "op grond van feitelijke gegevens, met name de taalkundige interne structurering van de betrokken instelling".[36] Het komt de Vlaamse Regering enkel toe om middels normatieve bepalingen nader te bepalen of dergelijke feitelijkheid aanwezig is, voor zover die normen kunnen worden geacht samen te vallen met het in artikel 128, § 2, van de Grondwet omschreven criterium.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[36] Adv.RvS 49.958/1/V van 2 augustus 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 april 2012 'houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters', *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1395/1, en adv.RvS 53.689/3 van 27 september 2013, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 'houdende de organisatie van pleegzorg', opmerking 4.

‡LW-DAEVOECAA-GIJFHVT‡