



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.407/3
van 9 december 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, tot wijziging van de regelgeving over het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid en tot bepaling van de inwerkingtreding van artikel 3 van het decreet van 22 december 2017 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2018’

Op 29 oktober 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, verlengd tot 9 december 2021, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, tot wijziging van de regelgeving over het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid en tot bepaling van de inwerkingtreding van artikel 3 van het decreet van 22 december 2017 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2018’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 december 2021.

*

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

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er hoofdzakelijk toe het decreet van 9 juli 2021 ‘tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’ in werking te stellen met ingang van 1 januari 2022 (artikel 63 van het ontwerp) en de nodige wijzigingen aan te brengen in de uitvoeringsbesluiten van het decreet van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’, teneinde uitvoering te geven aan de wijzigingen die het decreet van 9 juli 2021 heeft aangebracht in het decreet van 7 juni 2013.

Daartoe worden wijzigingen aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’ (hoofdstuk 2 – artikelen 2 tot 57), alsook in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 ‘betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren’ (hoofdstuk 1 – artikel 1), het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 ‘tot vaststelling van de modaliteiten voor het testen en het uitreiken van de bewijzen van het taalniveau Nederlands, vermeld in artikel 46/2 van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid en houdende wijziging van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2013 houdende uitvoering van 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’ (hoofdstuk 3 – artikelen 58 tot 60) en het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019 ‘tot uitvoering van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid wat betreft de participatieorganisatie en de oriëntering van anderstaligen naar het meest gepaste aanbod NT2, en tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016 houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’ (hoofdstuk 4 – artikel 61).

Ten slotte wordt artikel 3 van het decreet van 22 december 2017 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2018’ in werking gesteld (artikel 62).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2022, met uitzondering van de artikelen 28 en 35 die in werking treden op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum.

3.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ wordt melding gemaakt van artikel 2, eerste, tweede, derde en vierde lid, van het decreet van 22 februari 1995 ‘tot regeling van de invordering

van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren'. Aangezien artikel 1 van het ontwerp enkel betrekking heeft op de invordering van schuldvorderingen in een gemeenschapsaangelegenheid, wordt voor dat artikel een voldoende rechtsgrond geboden door artikel 2, eerste lid, van het decreet van 22 februari 1995.¹ De verwijzing naar het tweede, derde en vierde lid van dat artikel kan bijgevolg worden weggelaten.

3.3. In de rubriek 'Rechtsgronden' wordt melding gemaakt van artikel 27, § 2, vierde lid, van het decreet van 7 juni 2013, naar luid waarvan de Vlaamse Regering andere categorieën van personen van de inburgeringsplicht vrijstelt voor zover dit verplicht is op grond van internationale of supranationale verdragen. Volgens de gemachtigde zou die bepaling mede rechtsgrond bieden voor artikel 10 van het ontwerp, dat een wijziging aanbrengt in artikel 11, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016. Voor die wijziging lijkt echter artikel 27, § 2, vijfde lid, van het decreet van 7 juni 2013 als rechtsgrond te volstaan, zodat de verwijzing naar het vierde lid van die paragraaf 2 kan worden weggelaten.

3.4. Voor artikel 17, 2°, van het ontwerp wordt onder meer rechtsgrond gezocht in artikel 34/1, § 3, vierde lid, van het decreet van 7 juni 2013. Die bepaling machtigt de Vlaamse Regering om de "medische of persoonlijke redenen" te omschrijven die kunnen leiden tot het uitstel van ondertekening van het inburgeringscontract door de inburgeraar die om medische of persoonlijke redenen tijdelijk in de onmogelijkheid verkeert om het inburgeringscontract te ondertekenen, terwijl artikel 17, 2°, van het ontwerp een bepaling opheft met betrekking tot het uitstel van aanmelding bij het EVA² of stedelijk EVA³. De verwijzing in de rubriek 'Rechtsgronden' naar artikel 34/1, § 3, vierde lid, van het decreet van 7 juni 2013 kan dan ook worden weggelaten.

3.5. Voor artikel 49 van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 43/2, § 3, vijfde lid, van het decreet van 7 juni 2013, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om "de nadere modaliteiten [te] bepalen van de dienstverlening sociaal tolken en de dienstverlening sociaal vertalen". De vraag rijst of een regeling inzake het niet doorrekenen van de betaling van de tolk- en vertaalprestaties aan de inburgeraars als een dergelijke modaliteit (lees: "nadere regel") kan worden beschouwd. Artikel 43/2, § 3, tweede lid, van het decreet van 7 juni 2013 bepaalt overigens dat "de modaliteiten en de tarifiering van de tolk- en vertaalprestaties" worden bepaald in de samenwerkingsovereenkomst die wordt gesloten tussen het EVA en de gebruikers. Er dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt bij het invoeren van de voornoemde bepaling als rechtsgrond voor artikel 49 van het ontwerp.

¹ Zie ook adv.RvS 68.627/3 van 5 februari 2021, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 'houdende wijziging van diverse besluiten, wat betreft maatregelen voor cultuur- en jeugdinfrastructuur en de operationalisering van het Departement Cultuur, Jeugd en Media, en tot opheffing van het besluit van de Vlaamse regering van 2 februari 1999 tot regeling van het beheer en de werking van het Fonds culturele infrastructuur', opmerking 3.

² Het Agentschap Integratie en Inburgering van het Vlaamse Ministerie Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie.

³ Het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap Integratie en Inburgering Antwerpen vzw en het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap Integratie en Inburgering Gent vzw.

3.6. Artikel 50 van het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond ontleen aan artikel 46, tweede lid, van het decreet van 7 juni 2013. Over deze bepaling merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 68.957/1 evenwel het volgende op:

“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’.⁴ 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.”⁵

3.6.1. Gelet hierop, dient in het ontworpen artikel 49/2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016, voor zover het daarin gaat om openbare besturen die “behoren” tot het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, te worden bepaald dat deze “gevestigd” moeten zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en “wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap”.

3.6.2. Wat betreft de privaatrechtelijke voorzieningen en organisaties, bedoeld in het ontworpen artikel 49/2, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016, rijst de vraag in welke mate het hanteren van enkel het criterium dat de statuten in het Nederlands zijn neergelegd, volstaat om te besluiten dat deze voorzieningen en organisaties, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, wegens hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap. Weliswaar kan de “neerlegging van de statuten in het Nederlands” worden beschouwd als een aspect van de “taalkundige interne structurering van de betrokken instelling”. Het louter voldoen aan die (formele) voorwaarde is echter geen sluitende waarborg dat de interne structurering van die aard is dat de instelling, wegens haar organisatie, moet worden beschouwd tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren. Op dit punt dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt.

3.7. Volgens de gemachtigde vindt artikel 53 van het ontwerp, dat bepaalt dat een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016 niet van toepassing zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, rechtsgrond in artikel 20 van de

⁴ Voetnoot 36 van het geciteerde advies: 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.* VI.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.

⁵ Adv.RvS 68.957/1 van 30 april 2021, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 juli 2021 ‘tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 818/1, opmerking 14.

bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaraan de Vlaamse Regering haar algemene uitvoeringsbevoegdheid ontleent, gelezen in samenhang met de artikelen 20, § 1, zesde lid, artikel 27, § 2, vijfde lid, § 3, derde tot en met vijfde lid, § 4, eerste en tweede lid en § 5, eerste lid, artikel 28, § 4, artikel 29, § 1, vijfde lid, 1° en 2°, artikel 31, § 1, derde lid, artikel 34/2, § 2 en § 4, artikel 34/3, derde lid, artikel 34/4, derde lid, artikel 34/5, § 1, tweede lid, en § 2, eerste lid, 2° en 3°, en tweede lid, artikel 35, § 2, artikel 39, § 1, tweede lid, § 4, eerste tot en met derde lid en § 5, tweede lid, en artikel 40, § 1, eerste lid, en § 2, tweede, derde en zesde lid, van het decreet van 7 juni 2013.

Artikel 53 vindt inderdaad rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar wel gelezen in samenhang met artikel 48 van het decreet van 7 juni 2013. Luidens dat artikel zijn een aantal bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 niet van toepassing in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Bijgevolg dient in de aanhef melding te worden gemaakt van artikel 48 van het decreet van 7 juni 2013, en kan de verwijzing naar de artikelen 27, § 3, vierde tot en met zesde lid, 39, § 5, tweede lid, en 40, § 2, tweede, derde en zesde lid, van dat decreet worden weggelaten, aangezien zij verder geen rechtsgrond bieden voor een andere bepaling van het ontwerp.

3.8. De artikelen 58 tot 60 van het ontwerp vinden mede rechtsgrond in artikel 46/2, derde lid, van het decreet van 7 juni 2013. De artikelen 58 en 60 van het ontwerp en 59 (*partim*) regelen immers niet enkel het bedrag en de vrijstelling van de retributie voor de taaltest bedoeld in artikel 46/2, tweede lid, maar bevatten ook wijzigingen inzake het testen van de kennis van het taalniveau Nederlands en het instellen van beroep tegen de resultaten van de taaltest. Naar dat derde lid van artikel 46/2 zal bijgevolg ook moeten worden verwezen in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat verschillende bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2021/079 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 7 september 2021 over het ontwerp heeft uitgebracht.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is 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

gegevensbescherming⁶ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.⁷

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

BEVOEGDHEID

5.1. Wat betreft de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om in het inburgeringscontract de “essentiële rechten en verplichtingen die in onze samenleving moeten worden gerespecteerd” op te nemen, merkte de Raad van State, in voornoemd advies 68.957/1 het volgende op:

“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 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.”⁸

De inhoud van de Verklaring inzake de essentiële rechten en plichten die als bijlage gevoegd is bij het ontwerp, lijkt de bevoegdheidsuitoefening door de federale overheid niet onevenredig te bemoeilijken. In het licht van de totstandkoming van het hiervoor bedoelde samenwerkingsakkoord zal de inhoud van die Verklaring eventueel moeten worden aangepast.

5.2. Wat betreft de verplichting in artikel 34/5 van het decreet van 7 juni 2013 voor vreemdelingen die het inburgeringsattest hebben behaald, om binnen de 24 maanden na het

⁶ 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)’.

⁷ Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁸ Adv.RvS 68.957/1 van 30 april 2021, opmerking 8.5.

uitreiken ervan over een bepaalde taalvaardigheid te beschikken, werd in voornoemd advies 68.957/1 het volgende opgemerkt:

“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 beginsel van het vrij verkeer.’⁹ Het opleggen van de kennis van een bepaalde taal vormt geen regeling van taalgebruik.¹⁰ De taalkennisvereiste mag wel niet van die aard zijn dat ze feitelijk het gebruik van een taal oplegt.^{11,12}

Gelet hierop, kan in beginsel een dergelijke taalkennisvereiste worden opgelegd in het kader van de bevoegdheid inzake het inburgeringsbeleid, “voor zover ze ten nauwste verbonden is met een materiële bevoegdheid van (...) de gemeenschap”. In het voornoemde advies 68.957/1 kwam de Raad van State, na onderzoek van de taalkennisvereisten, evenwel tot de volgende vaststelling:

“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.”¹³

Aangezien de bij artikel 40 van het ontwerp ontworpen bepalingen uitvoering geven aan voornoemd artikel 34/5 van het decreet van 7 juni 2013, en bijgevolg in lijn liggen met de in die bepaling vervatte beginselen, geldt met betrekking tot de ontworpen bepalingen eveneens het bevoegdheidsvoorbehoud dat in het voornoemde advies is gemaakt.

⁹ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: 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.* VI.Parl., 2010-11, nr. 1239/001, 30-35. Zie ook GwH 12 maart 2015, nr. 28/2015.

¹⁰ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: 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 102bis van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’, *Parl.St.* VI.Parl., 2016-17, 1045/1.

¹¹ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: 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.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1395/1.

¹² Adv.RvS 68.957/1 van 30 april 2021, *gecit.*, opmerking 6.2.

¹³ Adv.RvS 68.957/1 van 30 april 2021, *gecit.*, opmerking 6.3. *in fine*.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op hetgeen hiervoor over de rechtsgrond werd opgemerkt, dienen de nodige aanpassingen te worden doorgevoerd in de rubriek ‘Rechtsgronden’.

Artikel 2

7. In het ontworpen artikel 1, 14°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016, dat een definitie bevat van “werken”, wordt een bewijsverplichting opgelegd aan de inburgeraar. Het past echter niet om een dergelijke verplichting op te nemen in een definitiebepaling. De regeling inzake de bewijsverplichting dient integendeel opgenomen te worden in een afzonderlijke normatieve bepaling. In die bepaling dient dan ook te worden geregeld hoe het bewijs wordt geleverd dat een inburgeraar als ambtenaar werkzaam is. In de thans ontworpen bepaling wordt dat immers enkel geregeld voor een tewerkstelling als werknemer of als zelfstandige.

Artikel 3

8. Het ontworpen artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016 bepaalt een aantal beleidsdomeinen, departementen en intern en extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid die “minstens” relevant zijn voor het Vlaamse integratiebeleid. Dit wekt de indruk dat er ook nog andere instanties relevant kunnen zijn.

Aangezien artikel 6, eerste lid, van het decreet van 7 juni 2013 bepaalt dat “[d]e Vlaamse Regering (...) de beleidsdomeinen en de betrokken departementen en intern en extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid [bepaalt] die relevant zijn voor het integratiebeleid”, dient wat dat betreft door de Vlaamse Regering een exhaustieve lijst te worden vastgesteld, en dient het woord “minstens” in de ontworpen bepaling bijgevolg te worden geschrapt. Indien op een later moment zou blijken dat nog andere instanties moeten worden toegevoegd, zal die lijst moeten worden aangevuld.

Artikel 7

9. Het ontworpen artikel 6/1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016 stelt dat de doelstellingen die zijn opgenomen in het meerjarenplan moeten beantwoorden aan het Vlaams Regeerakkoord en aan de doelstellingen opgenomen in de beleidsnota van de bevoegde minister. Aldus wordt het verlenen van de subsidie afhankelijk gemaakt van de inhoud van teksten die geen directe werking in de rechtsorde hebben en die geen wetkrachtige akte uitmaken. Door naar die beleidsdocumenten te verwijzen in het ontwerp maakt de Vlaamse Regering zich weliswaar de inhoud van die teksten eigen. Dit neemt niet weg dat die documenten niet als normatieve bepalingen zijn of zullen zijn geredigeerd en daarenboven

niet zijn omgeven met de waarborgen die wel gelden voor klassieke regelgeving op het vlak van bijvoorbeeld de bekendmaking overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet. Bovendien kan een dergelijke verwijzing in rechtsregels naar beleidsdocumenten die nog niet bestaan neerkomen op een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister waarbij, gelet op de onbepaaldheid van de teksten waarnaar wordt verwezen, onmogelijk kan worden nagegaan of zij geen ongeoorloofde delegatie inhouden van regelgevende bevoegdheid aan de minister.

De Raad van State adviseert dan ook met klem om af te zien van de zo-even geschetste werkwijze en om de beginselen waaraan de doelstellingen moeten worden getoetst op een voldoende precieze en rechtszekere wijze in de tekst zelf te omschrijven. Indien de politieke keuzes in de toekomst wijzigen, kunnen de bepalingen in het ontwerp op dat ogenblik worden gewijzigd zodat het voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie en andere belanghebbenden duidelijk is op grond waarvan de subsidies kunnen worden toegekend.¹⁴

Artikel 14

10. Gelet op de wederzijdse autonomie van de gemeenschappen en de gewesten kan de Vlaamse Regering aan Actiris niet de verplichting opleggen om een samenwerkingsakkoord te sluiten. Meer in het algemeen kan de Vlaamse Regering Actiris niet verplichten tot medewerking aan de uitvoering van het decreet en het ontworpen besluit, dan nadat hierover een samenwerkingsakkoord is gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Artikel 28

11. Overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet moet de bevoegde wetgever bij het invoeren van een retributie in elk geval de gevallen bepalen waarin ze verschuldigd is, alsook de heffingsplichtigen en de eventuele vrijstellingen.

Wat betreft de retributie voor het deelnemen aan de cursus maatschappelijke oriëntatie en de test maatschappelijke oriëntatie, worden in artikel 30, § 3, van het decreet van 7 juni 2013 zowel de gevallen waarin de retributie verschuldigd is, de heffingsplichtigen als de vrijstellingen bepaald. Wat betreft die vrijstellingen bepaalt artikel 30, § 3, laatste lid, van het decreet van 7 juni 2013 dat “[i]n afwijking van het eerste en tweede lid, (...) de Vlaamse Regering een vrijstelling [kan] verlenen voor een inburgeraar die ingeschreven is in het Rijksregister in een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor de retributie,

¹⁴ Vgl. met adv.RvS 69.606/3 van 14 juli 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 september 2021 ‘tot wijziging van artikel 135 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatsstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en artikel 98 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 november 2010 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie en het mandaatsstelsel van het personeel van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en houdende de minimale voorwaarden voor sommige aspecten van de rechtspositieregeling van bepaalde personeelsgroepen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, opmerkingen 5.1 tot 5.5, die betrekking hebben op een verwijzing naar sociale akkoorden.

vermeld in het eerste en tweede lid”, namelijk de retributie voor het volgen van de cursus en de retributie voor het deelnemen aan de test. Uit die bepaling vloeit voort dat slechts aan één categorie van inburgeraars een vrijstelling wordt verleend.

Het bij artikel 28 van het ontwerp ingevoegde artikel 27/3, § 4, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016 bevat evenwel 10 categorieën van inburgeraars die vrijgesteld zijn van de retributie, waarbij enkel de eerste categorie beantwoordt aan de categorie van inburgeraars die wordt omschreven in artikel 30, § 3, laatste lid, van het decreet van 7 juni 2013. Het ontworpen artikel 27/3, § 4, vijfde lid, is bijgevolg in strijd met artikel 30, § 3, laatste lid, van het decreet van 7 juni 2013, zoals dat moet worden begrepen in het licht van artikel 173 van de Grondwet. Het gegeven dat de betrokken categorieën van inburgeraars in het ontworpen artikel 27/3, § 4, vijfde lid, worden omschreven als zijnde “geen verplichte inburgeraars” doet daarvan niets af, nu van die categorie van inburgeraars evenmin sprake is in artikel 30, § 3, van het decreet van 7 juni 2013.

Artikel 46

12. Bij artikel 46, 1°, van het ontwerp dienen de woorden “inburgeraar of” te worden opgeheven (niet: “inburgeraar”).

Artikel 64

13. Artikel 64 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 januari 2022, met uitzondering van de artikelen 28 en 35 ervan die in werking treden op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum.

Overeenkomstig artikel 63 van het ontwerp treedt het wijzigend decreet van 9 juli 2021 eveneens in werking op 1 januari 2022. Gelet hierop, en ermee rekening houdend dat de aldus met ingang van die datum gewijzigde artikelen 30, § 3, en 29, § 1, van het decreet van 7 juni 2013, waaraan respectievelijk door artikel 28 en artikel 35 van het ontwerp uitvoering wordt gegeven, met ingang van dezelfde datum daadwerkelijk van toepassing zijn, dienen de artikelen 28 en 35 van het ontwerp eveneens vanaf die datum van toepassing te zijn en dus eveneens met ingang van die datum in werking te worden gesteld.

De uitzondering waarin thans is voorzien voor de artikelen 28 en 35 van het ontwerp dient bijgevolg te worden weggelaten.

Bijlage

14.1. De bijlage bij het ontwerp, die bijlage 1 wordt bij het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016, bevat de “bepaling essentiële rechten en plichten als vermeld in artikel 32/1, § 2” (artikel 38 van het ontwerp).

In het voornoemd advies 68.957/1 heeft de Raad van State, in het licht van het arrest nr. 126/2018 van het Grondwettelijk Hof, de contouren geschetst waarbinnen een bepaling inzake de essentiële rechten en plichten mogelijk is:

“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’.¹⁵ 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’.¹⁶ (...).

(...).

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.”

14.2. In de in de bijlage bij het ontwerp gevoegde Verklaring wordt bepaald dat de inburgeraar bereid moet zijn “te leren over de rechten, plichten, vrijheden en waarden in Vlaanderen”, dat hij die zal “respecteren” en dat hij “de wetgeving van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse gewest en van dit land (zal) naleven”. Gelet op die bewoordingen kan worden aangenomen dat door het afleggen van die Verklaring de inburgeraar niet moet verklaren dat hij de “essentiële rechten en plichten” die vervolgens in de Verklaring worden opgesomd, ook uitdrukkelijk moet “aanvaarden”. In dat opzicht doet de ontworpen Verklaring bijgevolg geen probleem rijzen.

Wel dient de ontworpen Verklaring meer in overeenstemming te worden gebracht met de rechtsgrond ervoor in artikel 34/2, § 1, 1^o, en § 2, van het decreet van 7 juni 2013. Die bepalingen impliceren dat het ontworpen document niet de vorm mag aannemen van een formele Verklaring maar wel van een loutere bepaling in het inburgeringscontract, en dat de inhoud ervan uitdrukkelijk beperkt moet blijven tot de “essentiële rechten en plichten die in onze samenleving moeten worden gerespecteerd” en dus geen betrekking kan hebben op (algemeen geformuleerde) “waarden” en “vrijheden” die niet als “essentiële rechten en plichten” kunnen worden beschouwd. Wat dit laatste betreft, staat het aan de steller van het ontwerp om de lijst van rechten en plichten die in het ontworpen document worden opgesomd vanuit die invalshoek nog aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

15. In de bijlage bij het ontwerp wordt gesteld dat de inburgeraar de mensenrechten “zoals die beschreven staan in de Universele verklaring voor de Rechten van de Mens” moet respecteren en wordt bovendien gesteld dat deze Universele Verklaring “afdwingbaar [is] in België en Vlaanderen”. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, op 10 december 1948 aangenomen door de Verenigde Naties, is uit zichzelf niet juridisch bindend.¹⁷

¹⁵ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: GwH 4 oktober 2018, nr. 126/2018, B.52-B.53.

¹⁶ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: *Idem*, B. 52.1.

¹⁷ Zie bijv. adv.RvS 63.937/3 van 10 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 februari 2019 ‘betreffende de woonzorg’, opmerking 14 en adv.RvS 65.031/3 van 16 januari 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2019 ‘houdende de vergunning en

Op dat punt dient de tekst van de Verklaring in elk geval te worden aangepast. Indien men wil verwijzen naar grondrechten die in het kader van de Verenigde Naties bindend zijn in Vlaanderen en België zou men kunnen verwijzen naar het Internationaal Verdrag ‘inzake burgerrechten en politieke rechten’ van 19 december 1966.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH