

DE VLAAMSE MINISTER VAN WERK, ECONOMIE, INNOVATIE en SPORT

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:
- Ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse arbeidskrachten
 - Definitieve goedkeuring

 - Voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord met het oog op advies van de SERV en van de Raad van State
 - Principiële goedkeuring

1. INHOUDELIJK

1 Situering

De diverse federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden in dit land zijn genoopt tot nauwe samenwerking en coördinatie op het vlak van legale migratie. Enerzijds ten gevolge van de bevoegdheidsverdeling die de zesde staatshervorming heeft doorgevoerd, anderzijds ten gevolge van procedurele verplichtingen opgenomen in de richtlijn 2011/98/EU en in diverse Europese richtlijnen inzake legale migratie. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord regelt de samenwerking tussen de betrokken overheden, daar waar de bevoegdheden inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers of de bevoegdheden inzake toelating tot arbeid en toelating tot verblijf elkaar raken.

Richtlijn 2011/98/EU - Dit ontwerp van samenwerkingsakkoord betreft de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat.

De richtlijn staat in teken van administratieve vereenvoudiging: een gecombineerde titel die zowel een verblijfs- als een arbeidsvergunning omvat, wordt aangevraagd en afgeleverd in het kader van één administratieve handeling.

De richtlijn had uiterlijk omgezet moeten zijn op 25 december 2013.

De omzetting door België heeft ernstige vertraging opgelopen, omwille van volgende reden:

- a) De omzettingstermijn van de richtlijn verstreek op het moment de federale overheid nog exclusief bevoegd was voor de omzetting van de richtlijn. De bevoegdheid inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers werd door de zesde

- staats hervorming gedeeltelijk geregionaliseerd: pas op 1 juli 2014 zijn de gewesten medebevoegd geworden voor de omzetting van de richtlijn. De gewestelijke overheden namen op dat moment een niet-omgezette richtlijn met hangende Europese inbreukprocedure over (zie verder);
- b) De zesde staats hervorming heeft de bevoegdheden inzake toegang tot arbeid over verschillende niveau's verdeeld: de regelgeving inzake tewerkstelling van buitenlandse onderdanen is gedeeltelijk federaal en gedeeltelijk gewestelijk (exclusieve bevoegdheden). De controle op deze verschillende regelgevingen is zowel federaal als gewestelijk (gedeelde bevoegdheden). Daarnaast is de regelgeving inzake het verblijf volledig federaal. Deze complexe bevoegdheidsverdeling maakt dat lang gewerkt werd aan een eerste schema van omzetting dat de bevoegdheidsregels van de bijzondere wet respecteerde en waar elke partij zich in kon terugvinden;
 - c) De eerste ontwerpen van omzetting die door de verschillende partijen opgesteld werden op basis van een politiek akkoord van omzetting (gevalideerd op het Overlegcomité) werden door de Raad van State afgewezen omdat volgens de Raad voorafgaandelijk een samenwerkingsakkoord moest gesloten worden. Volgens de Raad vormt het samenwerkingsakkoord de enige garantie op een correcte omzetting, in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels van de bijzondere wet.

Omzetting richtlijn - Een eerste schema van omzetting werd goedgekeurd op de interministeriële conferentie (IMC) van 22 april 2014. Na de verkiezingen van 25 mei 2014 en na de bevoegdheidsoverdracht ten gevolge van de zesde staats hervorming, werden een aantal aanpassingen aan dit schema voorgesteld. Een definitief akkoord over de precieze bevoegdheidsverdeling van de verschillende categorieën van buitenlandse werknemers en over het schema van omzetting werd bekrachtigd op het Overlegcomité van 25 november 2015.

In uitvoering van dit politiek akkoord, werd een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, wat betreft de invoering van de gecombineerde procedure door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurd op 26 februari 2016, en voorgelegd aan het advies van de Raad van State (VR 2016 2602 DOC.0144/1).

Advies Raad van State - De Raad van State heeft in haar advies nr. 59.858/1 van 3 oktober 2016 geweigerd advies te verlenen bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering. Volgens de Raad van State is een samenwerkingsakkoord de enige mogelijkheid om de richtlijn 2011/98/EU om te zetten met respect voor ieders bevoegdheden.

De diverse ontwerpen van regelgeving voorgelegd door de federale Regering en door de verschillende gewest- en gemeenschapsregeringen kregen een gelijkaardig advies (adviezen Raad van State nr. 58.816/4, 59.472/4, 59.926/2/V en 59.953/1).

In advies n° 59.926/2/V over het voorontwerp van decreet van het Waals gewest met betrekking tot de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, geeft de Raad van State volgende aanwijzingen met betrekking tot de inhoud van het op te maken samenwerkingsakkoord:

"En effet, l'avant-projet transpose –ou omet de transposer– des règles relatives à la procédure de demande unique et au permis unique visées au chapitre II de cette directive, notamment celles selon lesquelles :

- les États membres décident si la demande de permis unique doit être introduite par le ressortissant d'un pays tiers ou par son employeur (article 4, paragraphe 1er, deuxième phrase) ;*
- la conséquence légale de l'absence de décision dans le délai prévu à l'article 5, paragraphe 2 est déterminée par le droit national (article 5, paragraphe 2, alinéa 3) ;*
- les États membres désignent l'autorité compétente pour recevoir la demande et délivrer le permis unique (article 5, paragraphe 1er) ;*
- si les informations ou les documents fournis à l'appui de la demande sont incomplets au regard des critères fixés dans le droit national, l'autorité compétente précise au*

demandeur par écrit les informations ou les documents complémentaires requis et fixe un délai raisonnable pour la communication de ces informations ou documents (article 5, paragraphe 4, première phrase) ;

– les États membres fournissent, sur demande, au ressortissant d'un pays tiers et à son futur employeur les informations adéquates concernant les documents requis pour introduire une demande complète (article 9),..."

Samenwerkingsakkoord – In opvolging van de verschillende adviezen van de Raad en State en in uitvoering van artikel 92 bis, §3, c) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is door de verschillende partijen een ontwerpakte van samenwerkingsakkoord opgesteld. Dit ontwerp van samenwerkingsakkoord bakent de bevoegdheden van de verschillende overheden af inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers, en voert een gecombineerde procedure in, waardoor de richtlijn 2011/98/EU gedeeltelijk omgezet wordt. Dit ontwerp van samenwerkingsakkoord vormt het voorwerp van deze nota.

Inbreukprocedure - België is op 31 maart 2014 voor de niet-omzetting van de richtlijn 2011/98/EU door de Europese Commissie in gebreke gesteld (inbreukdossier 2014/0230). De Europese Commissie beslist op 19 november 2015 een eerste keer de zaak voor het Hof van Justitie te brengen. De Europese Commissie stelt daarbij een dwangsom van 52.828,16€ per dag voor. België heeft de Europese Commissie op de hoogte gehouden van de vooruitgang in de verschillende regelgevende initiatieven, en bekwaam dat de Europese Commissie op 28 april 2016 besliste om de Belgische staat voorlopig nog niet te dagvaarden. Op 16 februari 2017 stuurde de Europese Commissie een aanvullend met reden omkleed advies aan de Belgische overheid. In het antwoord van 21 april 2017 werd een stand van zaken gegeven, waarbij gewezen werd op de adviezen van de Raad van State, en de vorderingen in het opstellen van het samenwerkingsakkoord. Op 13 juli 2017 besliste de Europese Commissie een tweede keer de zaak voor het Hof van Justitie te brengen. De Europese Commissie verhoogt de eis tot dwangsom tot 70.828,80€ per dag, te betalen vanaf de dag van veroordeling.

2 Voorstel van maatregel

De inhoud van het ontwerp van samenwerkingsakkoord is drieledig:

- a) Algemene bepalingen inzake de bevoegdheidsafbakening van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten, in uitvoering van artikel 6, §1, IX, 3^o en 4^o van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen

De algemene bepalingen van het ontwerp van samenwerkingsakkoord (hoofdstuk I, II, III) zijn van toepassing op de bevoegdheden inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Het gaat om de concrete uitwerking van de bevoegdheidsoverdracht van de zesde staatshervorming:

- Aanduiding van het territoriaal aanknopingspunt dat gehanteerd wordt om de bevoegde gewestelijke overheid aan te duiden bij een aanvraag om toelating tot arbeid op het Belgisch grondgebied. Wanneer de tewerkstelling afhankelijk is van één werkgever (de huidige arbeidskaart B), is de plaats waar de werkgever gevestigd is en de plaats van effectieve tewerkstelling van de buitenlandse werknemer doorslaggevend. Wanneer de tewerkstelling niet afhankelijk is van één werkgever (de huidige arbeidskaart A), is de woonplaats van de werknemer doorslaggevend;
- Bepalingen inzake wederzijdse erkenning, opdat de gewesten hun bevoegdheid inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers uitoefenen met inachtneming van de Belgische economische unie;
- Bepalingen inzake toezicht, controle en sanctionering van inbreuken.

- b) Procedurebepalingen inzake de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen

tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen, in uitvoering van artikel 92bis, §3, c van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen

Hoofdstuk IV is gewijd aan de procedurebepalingen van de nieuwe gecombineerde procedure, en betreft de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/98/EU. De procedure werd uitgewerkt overeenkomstig het schema van omzetting dat bekrachtigd werd op het Overlegcomité van 25 november 2015.

Het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalt daarbij uitdrukkelijk dat de gecombineerde procedure leidt tot de verkrijging van een gecombineerde vergunning (single permit) of een andere verblijfstitel met het oog op werk voor een periode van meer dan negentig dagen (bv. een Europese blauwe kaart). De Europese blauwe kaart en andere (toekomstige) verblijfstitels om voor een periode van meer dan negentig dagen te werken zijn bijzondere varianten van de gecombineerde vergunning (single permit). De gecombineerde procedure die voorwerp uitmaakt van dit ontwerp van samenwerkingsakkoord zal tevens toegepast worden op aanvragen van dergelijke bijzondere verblijfstitels. De procedurebepalingen in het ontwerp van samenwerkingsakkoord vormen daardoor niet enkel de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2011/98/EU, maar leggen tevens de basis voor de omzetting van bestaande en toekomstige richtlijnen, voor zover deze derdelanders machtigen voor een periode van meer dan negentig dagen in het Rijk te verblijven met het oog op werk. Het gaat onder meer om:

- Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan;
- Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider;
- Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming;
- Richtlijn 2016/801/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten.

Toelatingen tot arbeid die een gevolg zijn van de specifieke verblijfssituatie van betrokkene (de huidige arbeidskaart C, federale bevoegdheid) volgen niet de gecombineerde procedure. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord voorziet wel de afgifte van een verblijfstitel met een vermelding met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt voor alle onderdanen van derde landen die voor andere doeleinden dan tewerkstelling naar België komen en die in het bezit zijn van een verblijfstitel die conform is aan verordening 1030/2002. Dit in omzetting van artikel 7 van richtlijn 2011/98/EU.

c) Transversale bepalingen

Hoofdstuk V bevat transversale bepalingen bij het ontwerp van samenwerkingsakkoord, met betrekking tot:

- de circulatie en de overdracht van de dossiers tussen de administraties die bevoegd zijn voor het onderzoek van de aanvragen voor een gecombineerde vergunning;
- de creatie van een elektronisch platform;
- de verdeling van de kosten die het gevolg zijn van de uitvoering van het akkoord tussen de bevoegde overheden;
- de coherentie van de normen;
- de regeling van de geschillen die het gevolg zijn van de interpretatie of uitvoering van het samenwerkingsakkoord;
- de inwerkingtreding.

De uitvoering van sommige bepalingen van het samenwerkingsakkoord wordt voorzien bij

uitvoerend samenwerkingsakkoord, overeenkomstig artikel 92bis, §1, derde lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Het ontwerp van voorstel heeft een beperkte weerslag op de begroting.

Vooreerst wordt opgemerkt dat de dienst Economische Migratie van het Departement Werk en Sociale Economie reeds voordien de federale regelgeving inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers uitvoerde. Dit wil zeggen de Vlaamse overheid reeds langer in uitvoering van de federale regelgeving arbeidskaarten A, B en C afleverde. De zesde staatshervorming heeft in deze geen impact.

De omzetting van de single permit richtlijn en de invoering van de gecombineerde procedure heeft een nieuw stroomdiagram en een nieuwe werkwijze tot gevolg voor de dienst Economische Migratie. Deze nieuwe werkwijze heeft geen grote budgettaire impact.

De voorgestelde procedurewijzigingen hebben concrete gevolgen op de uitgaven: Het betreft enerzijds minderuitgaven, te weten druk- en verzendingskosten van arbeidskaarten die wegvallen omdat geen arbeidskaarten meer afgeleverd moeten worden. Anderzijds is er een meerkost in de vorm van bijkomende verzendingskosten voor ontvangstmelding.

Daarnaast verbinden partijen zich ertoe (art. 41 van het ontwerpakkoord) om bij te dragen in de éénmalige kost met betrekking tot het aanmaken van de titels die tegelijk verblijfsvergunning en toelating tot arbeid zijn. Het gaat om de kosten die gemaakt worden om de vermelding inzake toelating tot arbeid op te nemen op de elektronische verblijfskaart. De verdeling van deze kost (geraamd op ca 90.000€) over de verschillende betrokken overheden is in lijn met bestaande adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving. Deze oordeelt dat een samenwerkingsakkoord de lasten zo moet verdelen dat er geen wanverhouding bestaat tussen de financiële inbreng van de betrokken contracterende partijen en hun materiële bevoegdheden die in het geding zijn, zonder dat dit tot gevolg mag hebben dat een onbevoegde overheid gemachtigd wordt om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt. De verdeelsleutel hiervoor zal vastgelegd worden bij uitvoerend samenwerkingsakkoord.

Door de afschaffing van de arbeidskaart C (federale bevoegdheid) kan de werking verzekerd worden met het bestaande personeelsbestand (9,6 VTE).

Globaal genomen wordt de meerkost in werkingskosten op ca 58.000 euro geschat. De geschatte meerkost wordt door het Departement Werk en Sociale Economie gedekt uit decretaal voorziene apparaatskosten begroting 2017.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 31 augustus 2017.

Het begrotingsakkoord werd aangevraagd op 1 september 2017 en gegeven op 19 september 2017.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Het ontwerp van samenwerkingsakkoord heeft geen weerslag op de financiën van de lokale besturen noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld, en de ontvangsten.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Het ontwerp van samenwerkingsakkoord heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

5.1 Wetgevingstechnisch en taalkundig advies

Aangezien er geen sprake is van een regelgevend initiatief van de Vlaamse overheid, is er voor deze nota aan de Vlaamse Regering geen wetgevingstechnisch en taalkundig advies vereist.

5.2 Reguleringsimpactanalyse

Aangezien er geen sprake is van een regelgevend initiatief van de Vlaamse overheid, is er voor deze nota aan de Vlaamse Regering geen reguleringsimpactanalyse vereist.

5.3 Administratieve lastenmeting- compensatieregel

Voorliggend ontwerp van samenwerkingsakkoord heeft geen impact op de administratieve lasten.

5.4 joKER-toets

De Jokertoets is niet van toepassing op voorliggend ontwerp van samenwerkingsakkoord.

5.5 Armoedetoets

De Armoedetoets is niet van toepassing op voorliggend ontwerp van samenwerkingsakkoord.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse arbeidskrachten;
- 2° de Vlaamse minister-president en Vlaamse minister, bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid, te gelasten in naam van de Vlaamse Regering dit akkoord te ondertekenen;
- 3° haar principiële goedkeuring te hechten aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord, onder voorbehoud van ondertekening van dit samenwerkingsakkoord;

4° de Vlaamse minister, bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid:

- 4.1° te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting het advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van tien dagen;
- 4.2° te machtigen te beoordelen of voornoemd advies aanleiding kan geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurd tekst;
- 4.3° te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet, vermeld in punt 3°, het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemd advies geen aanleiding geeft tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

De Vlaamse minister van WERK, ECONOMIE, INNOVATIE en SPORT
Philippe MUYTERS

Bijlagen:

- Het ontwerp van samenwerkingsakkoord;
- Het voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord, met memorie van toelichting;
- Het schema van omzetting zoals goedgekeurd op het Overlegcomité van 25 november 2015;
- De tabel inzake bevoegdheidsverdeling zoals goedgekeurd op het Overlegcomité van 25 november 2015;
- Het advies nr. 59.858/1 van de Raad van State van 3 oktober 2016;
- het advies van de Inspectie van Financiën van 31 augustus 2017;
- Het akkoord van de minister van begroting werd verleend op 19 september 2017.