



## Advies

# Samenwerkingsakkoord gecombineerde vergunning

Brussel, 9 oktober 2017

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende instemming met het 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

Adviesvrager: Philippe Muyters - Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

Ontvangst adviesvraag: 26 september 2017

Adviestermijn: 10

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 9 oktober 2017

Contactpersoon: Niels Morsink - nmorsink@serv.be



De heer Philippe Muyters  
Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport  
Martelaarsplein 7  
B-1000 Brussel

**contactpersoon**  
Niels Morsink  
nmorsink@serv.be

**ons kenmerk**  
SERV\_BR\_20171009\_SA\_gecombineerde\_vergunning\_nm

**Brussel**  
9 oktober 2017

## **Samenwerkingsakkoord gecombineerde vergunning**

Mijnheer de minister

De sociale partners zijn tevreden dat er een heldere territoriale bevoegdheidsverdeling plaatsvond en dat een toelating afgeleverd in één gewest geldig is in het andere gewest.

De sociale partners zijn ook tevreden dat in sommige gevallen de aanvraag ontvankelijk kan worden verklaard, niettegenstaande er nog documenten kunnen ontbreken. Het is bekend dat een aantal noodzakelijk voor te leggen documenten in een aantal landen moeilijk of na een lange doorlooptijd kunnen bekomen worden. Deze flexibiliteit wordt dan ook gewaardeerd. De sociale partners vragen dat er in samenspraak tussen de Gewesten, de Dienst Vreemdelingenzaken en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid richtlijnen worden opgesteld over wanneer welke documenten in de loop van de procedure kunnen worden toegevoegd.

De sociale partners zijn ook tevreden dat duidelijke principes werden opgenomen in het samenwerkingsakkoord over de administratieve samenwerking van de verschillende bevoegde inspectiediensten.

De sociale partners wensen wel op te merken dat de termijn van vier maanden erg lang is. Dit is de maximumtermijn die de Richtlijn toelaat, maar deze verbiedt het niet om beter te doen.

De sociale partners zijn tevreden dat de tot verblijf met het oog op werk gemachtigde onderdaan van een derde land kan beginnen te werken, zodra hij in het bezit is van het voorlopige verblijfsdocument dat wordt afgeleverd in afwachting van de afgifte van de gecombineerde vergunning, of in afwachting van de verlenging van de gecombineerde vergunning. De sociale partners vragen duidelijkheid wanneer en hoe het voorlopige verblijfsdocument wordt afgeleverd.

De sociale partners vinden het een goede zaak dat er een gemeenschappelijk elektronisch platform wordt opgericht en vragen dat hier snel werk wordt van gemaakt. Ook de verdeling van de kosten en het oprichten van een werkgroep behoeven spoed.

De sociale partners vragen dat er bij het verstrekken van informatie aan de onderdaan van een derde land en zijn werkgever wordt samengewerkt tussen de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en de gewesten. Momenteel staat er in het samenwerkingsakkoord dat elk dit op zich

doet (Art. 19 §4). In de praktijk zou het gewest als uniek loket de nodige informatie moeten verstrekken.

De sociale partners vragen ook dat wanneer de onderdaan van een derde land gemachtigd wordt om op het Belgische grondgebied te verblijven en te werken, hij/zij hiervan op de hoogte wordt gebracht, net als de werknemer die zich al in België bevindt. In het geval van een derdelander die onderworpen is aan visumplicht, is dat nodig om te kunnen weten of hij zijn visum mag gaan halen. In het geval van visumvrijgestelde werknemers is dat nodig om te weten wanneer ze naar België kunnen komen. Op dat punt zouden de sociale partners graag duidelijkheid hebben over de waarde van die visumvrijstellingen: wat doet een onderdaan van een derde land die zich in het buitenland bevindt en visumvrijgesteld is? Verliest hij de mogelijkheid om naar België te komen onder zijn visumvrijstelling? Of kan hij zich meteen tot de gemeente richten om zich een verblijfsvergunning te laten afleveren?

De sociale partners hebben nog de volgende vraag ter verduidelijking: Art. 7, lid 2 van het samenwerkingsakkoord (SWA) bepaalt dat wanneer de aanvraag betrekking heeft op een toelating tot arbeid voor onbepaalde duur of een vrijstelling voor onbepaalde duur de bevoegde gewestelijke overheid deze is die overeenkomt met de officiële woonplaats van de werknemer. Maar wie is bevoegd wanneer de werknemer nog geen woonplaats heeft, omdat hij nog in het buitenland is?

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Ann Vermorgen  
voorzitter



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 62.454/VR  
van 3 januari 2018

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het 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’

Op 9 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen<sup>(\*)</sup>, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het 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’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 12 december 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS en Bernard BLERO, staatsraden, Wim GEURTS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur en Joke GORIS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 januari 2018.

\*

---

(\*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

## STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijke 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.

De verschillende federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden zijn genoopt tot nauwe samenwerking en coördinatie op het vlak van de legale migratie, enerzijds ten gevolge van de bevoegdheidsverdeling die de Zesde Staatshervorming op dat vlak heeft doorgevoerd, anderzijds ten gevolge van de verplichtingen die opgelegd worden door verschillende instrumenten van Europees recht en in het bijzonder door 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, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven’.

Het samenwerkingsakkoord waarmee het voorontwerp van decreet beoogt in te stemmen, past in dat kader. Dit akkoord strekt immers tot regeling van de samenwerking tussen de federale overheid, de drie gewesten en de Duitstalige Gemeenschap “met het oog op de coördinatie en de harmonisatie van de procedures aangaande machtigingen tot verblijf en toelatingen tot arbeid, en bij de uitoefening van de bevoegdheden inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers” (artikel 4, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord).

Concreet wordt met het samenwerkingsakkoord bepaald welke gewestelijke overheid bevoegd is voor de behandeling van een aanvraag voor toelating tot arbeid (artikelen 7 en 8), het toezicht op en de controle en de sanctionering van inbreuken betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (artikelen 9 tot 13), de wederzijdse erkenning van de toelatingen tot arbeid en de vrijstellingen (artikel 14), de gecombineerde aanvraagprocedure met het oog op het verkrijgen van een gecombineerde vergunning of een andere verblijfstitel om voor een periode van meer dan negentig dagen te werken (artikelen 15 tot 38), alsook een reeks “transversale” aangelegenheden met betrekking tot de nadere regels inzake de circulatie en overdracht van de dossiers tussen de diensten (artikel 39), de invoering van een elektronisch platform (artikel 40), de verdeling van de kosten (artikel 41), het overleg met het oog op het zorgen voor coherentie van de wetgevende en reglementaire normen (artikelen 42 en 43) en de regeling van de geschillen die het gevolg zijn van de toepassing van het akkoord (artikel 44).

## ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

### ALGEMENE OPMERKING

Zoals aangegeven wordt in artikel 1, § 1, van het samenwerkingsakkoord strekt dit akkoord tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011.

De memorie van toelichting moet worden aangevuld met een tabel betreffende de concordantie tussen de tekst van het samenwerkingsakkoord en de tekst van de relevante bepalingen van de richtlijn, alsook met een tabel die de concordantie in omgekeerde zin weergeeft, zodat het Parlement zich met kennis van zaken kan uitspreken over de keuze van de middelen die de stellers van het voorontwerp hebben aangewend om te zorgen voor de omzetting van die bepalingen van de richtlijn.

In zulke tabellen kan worden uiteengezet waarom sommige bepalingen van de richtlijn niet omgezet worden, bijvoorbeeld omdat de strekking daarvan buiten de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest valt of irrelevant is ten aanzien van die bevoegdheid, omdat die bepalingen een keuzemogelijkheid betreffen waaraan de partijen bij het akkoord geen uitvoering geven, de bepaling van de richtlijn geen deel uitmaakt van die welke omzetting behoeven, of om om het even welke andere aanvaardbare redenen.

Het zou wenselijk geweest zijn dat deze tabellen aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State waren bezorgd met het oog op het onderzoek van het voorontwerp dat ze heeft verricht voor het opstellen van dit advies. Doordat dit niet geschied is, kan niet met zekerheid worden gesteld dat er een exhaustief onderzoek is kunnen worden gewijd aan de juiste omzetting van de voormelde richtlijn.

Onder dat voorbehoud worden de volgende opmerkingen geformuleerd.

### BIJZONDERE OPMERKINGEN

#### Artikel 32

Volgens artikel 32, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord vermeldt de schriftelijke kennisgeving de mogelijke rechtsmiddelen “in geval van weigering van toelating tot arbeid of machtiging tot verblijf”.

Volgens artikel 8, leden 1 en 2, van richtlijn 2011/98/EU, moeten evenwel niet alleen de “weigeringen van toelating tot arbeid of machtigingen tot verblijf” gemotiveerd worden in een schriftelijke kennisgeving, maar elke beslissing tot afwijzing van een aanvraag tot verstrekking, wijziging, of verlenging van een gecombineerde vergunning. Die schriftelijke kennisgeving moet bovendien vermelden bij welke rechtbank of administratieve instantie de betrokkene in beroep kan gaan en welke tijdslimiet daarop staat.



Teneinde te zorgen voor een getrouwe omzetting van de richtlijn moeten de woorden “in geval van weigering van toelating tot arbeid of machtiging tot verblijf” derhalve vervallen.

### Artikel 33

1. In artikel 33, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de minister of zijn gemachtigde deze gecombineerde akte “aan de derdelander en de werkgever” “betekent.”

Volgens artikel 4, lid 4, van richtlijn 2011/98/EU, wordt de gecombineerde vergunning “aan de onderdanen van derde landen” verstrekt.

Bijgevolg moet de gecombineerde vergunning aan de onderdaan van het betrokken derde land worden verstrekt en niet aan de werkgever. Niets staat er evenwel aan in de weg dat in het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de betrokken werkgever ingelicht wordt over de afgifte van de gecombineerde vergunning.

De bepaling moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

2. In het ontworpen artikel 33, tweede lid, dient het woord “derdelander” in de Nederlandse tekst te worden vervangen door de woorden “onderdaan van een derde land”, teneinde de tekst in overeenstemming te brengen met de terminologie gehanteerd in artikel 3, 7°, van het samenwerkingsakkoord.

### Artikel 34

Luidens artikel 34, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord kan de onderdaan van een derde land die gemachtigd is om op het grondgebied te verblijven en te werken, “beginnen te werken zodra hij in het bezit is van het voorlopige verblijfsdocument dat wordt afgeleverd in afwachting van de afgifte van de gecombineerde vergunning of in afwachting van de verlenging” ervan.

Die bepaling levert geen probleem op in het licht van de artikelen 4, lid 2, en 6, lid 1, van richtlijn 2011/98/EU, in zoverre het voorlopige verblijfsdocument dat afgeleverd wordt in afwachting van de afgifte van de gecombineerde vergunning bedoeld is om de situatie te regelen van de onderdaan van een derde land die, hoewel hij gemachtigd is om te verblijven op het grondgebied teneinde er te werken, nog niet in het bezit is van zijn gecombineerde vergunning.

Ter voorkoming van elke discussie over de getrouwheid van de omzetting van de richtlijn, dient het vierde lid als volgt te worden geredigeerd:

“De onderdaan van een derde land die overeenkomstig artikel 33 gemachtigd is om op het grondgebied te verblijven teneinde er te werken kan, (voorts zoals in het ontwerp).”

### Artikel 36

In artikel 36, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt alleen het volgende bepaald: “De Minister of zijn gemachtigde betekent de beslissing om een einde te maken aan de toelating tot arbeid van de onderdaan van een derde land, aan de onderdaan van een derde land en aan de werkgever.”

Luidens artikel 8, leden 1 en 2, van richtlijn 2011/98/EU, moet elke beslissing tot intrekking van de gecombineerde vergunning evenwel in een schriftelijke kennisgeving gemotiveerd worden en moet in die schriftelijke kennisgeving vermeld worden bij welke rechtbank of administratieve instantie de betrokkene in beroep kan gaan en welke tijdslimiet daarvoor staat.

Paragraaf 1 moet bijgevolg aangevuld worden.

### Artikelen 37 en 38

1. Luidens artikel 37, eerste lid, 1°, van het samenwerkingsakkoord kan de aanvrager een beroep instellen tegen een beslissing van de gewestelijke overheden “inzake de ontvankelijkheid van de aanvraag, overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973.”

Krachtens artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State een algemeen karakter in die zin dat ze mede geldt voor alle eenzijdige bestuurshandelingen van de onderscheiden administratieve overheden, behalve indien de wet voorzien heeft in een bijzonder beroep voor een ander rechtscollege.

Aangezien de gewestelijke beslissingen waarbij een “aanvraag voor een machtiging tot verblijf met het oog op werk” niet-ontvankelijk verklaard wordt, in elk geval binnen het toepassingsgebied van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 vallen, is er geen reden om in het samenwerkingsakkoord nogmaals op die regel te wijzen.

De afdeling Wetgeving wijst er echter op dat volgens artikel 39/1, § 1, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een administratief rechtscollege is dat “als enige bevoegd [is] om kennis te nemen van de beroepen die worden ingesteld tegen individuele beslissingen genomen met toepassing van de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.”

In dat verband rijst de vraag of de beslissingen waarbij de gewestelijke autoriteiten concluderen tot de niet-ontvankelijkheid van een “aanvraag voor een machtiging tot verblijf met het oog op werk”, hoe dan ook – en inzonderheid wanneer de beslissing om de aanvraag niet ontvankelijk te verklaren, resulteert uit het niet overleggen van documenten die vereist zijn

krachtens de regelgeving inzake het verblijf – vallen onder de algemene vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State, dan wel of die beslissingen, althans in dit specifieke geval, vallen onder het toepassingsgebied van de bijzondere bevoegdheid die aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen opgedragen is bij artikel 39/1, § 1, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 om reden dat die beslissingen moeten worden beschouwd als “individuele beslissingen genomen met toepassing van de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”.

Het dossier bevat geen gegevens betreffende die vraag. Ter wille van de rechtszekerheid dient die kwestie uitdrukkelijk te worden uitgeklaard.

2. De artikelen 37, eerste lid, 2° en 3°, en 38, eerste lid, 2° en 3°, van het samenwerkingsakkoord bepalen dat de aanvrager of de onderdaan van een derde land inzonderheid een beroep kan instellen tegen de beslissingen inzake de weigering van de gecombineerde vergunning en de weigering van de vernieuwing van de gecombineerde vergunning.

Overeenkomstig artikel 8, lid 2, van richtlijn 2011/98/EU, moeten de beslissingen tot afwijzing van een wijziging van de gecombineerde vergunning echter ook langs juridische weg kunnen worden aangevochten.

De artikelen 37, eerste lid, en 38, eerste lid, moeten dan ook op dat punt aangevuld worden.

#### Artikel 44

Luidens artikel 44 van het samenwerkingsakkoord worden de geschillen tussen de partijen bij dit akkoord met betrekking tot de interpretatie en de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord voorgelegd aan een samenwerkingsgerecht, in de zin van artikel 92*bis*, § 5, van de bijzondere wet [van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen].

Overeenkomstig artikel 92*bis*, § 5, vierde en achtste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moeten de samenwerkingsakkoorden “de wijze van aanwijzing regelen” van de leden van het samenwerkingsgerecht, “behalve wat de voorzitter betreft”, en een regeling treffen voor de werkingskosten van dat rechtscollege.

Artikel 44, moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

### Wetgevingstechnische slotopmerking

Ter wille van de rechtszekerheid en een goed begrip van het samenwerkingsakkoord dient de tekst ervan nog grondig te worden nagekeken. De tekst bevat immers heel wat spellingfouten en fouten tegen de interpunctie.<sup>1</sup>

### ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Het voorontwerp geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

---

<sup>1</sup> De tekst bevat tal van onnauwkeurigheden:

- inzake het gebruik van leestekens geldt dit bijvoorbeeld voor de Nederlandse tekst van artikel 3, 14°, 8, tweede lid, 36, § 2, tweede lid, 36, § 3, 37, eerste lid, 3° in fine, en 45;
- in het ontworpen artikel 17 komt de indeling “§ 1.” te vervallen;
- in paragraaf 2, eerste lid, van het ontworpen artikel 25 moet in de Nederlandse tekst het woord “dat” tussen de woorden “worden gevraagd om” en de woorden “binnen een termijn” worden geschrapt;
- In de Nederlandse tekst van artikel 31 dient het woord “brengt” na de woorden “op de hoogte” te worden geschrapt;
- in artikel 37, eerste lid, inleidende zin, dient in de Nederlandse tekst “indientegen” te worden vervangen door de woorden “indienen tegen”;
- in het eerste lid van het ontworpen artikel 39 dient in de Nederlandse tekst “artikel40” te worden vervangen door de woorden “artikel 40”.