

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, WONEN, GELIJKE KANSEN EN ARMOEDEBESTRIJDING

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid
- Definitieve goedkeuring

1 INHOUDELIJK

1.1. Situering

Op 30 maart 2018 heeft de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid principieel goedgekeurd en de Vlaamse minister bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen gelast het advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. De Vlaamse minister bevoegd voor Onderwijs werd gelast het advies in te winnen van de Vlaamse Onderwijsraad (VR 2018 3003 DOC.0254/ITER).

1.2. Bespreking van het advies van de SERV (Commissie Diversiteit) en de VLOR

De SERV behandelde de adviesvraag binnen de Commissie Diversiteit en gaf op 7 mei 2018 zijn advies over het voorontwerp van decreet. De Vlor gaf op 8 mei 2018 zijn advies over het voorontwerp van decreet. De opmerkingen van de beide adviesorganen worden gezamenlijk onder deze titel behandeld.

Doelgroep van het integratiebeleid

De Commissie Diversiteit kan zich niet vinden in de definitie van personen van buitenlandse herkomst die wordt gehanteerd en stelt zelf de volgende definitie voor: "Personen met een huidige nationaliteit of een nationaliteit bij geboorte van een land van buiten de EU15-landen of een persoon van wie minstens één ouder of twee grootouders een huidige nationaliteit of een nationaliteit bij geboorte van een land van buiten de EU-15 landen heeft". Deze definitie is gebaseerd op de Vesoc-definitie van personen met een migratie-achtergrond. De Vlor heeft dezelfde aanbeveling. De Commissie Diversiteit en de Vlor vragen bovendien om te verduidelijken en te objectiveren wat bedoeld wordt met 'vaststelbare achterstandspositie'.

De gehanteerde definitie van personen van buitenlandse herkomst is niet nieuw en wordt ook niet gewijzigd met voorliggend ontwerp van decreet. De Vlaamse overheid heeft in het verleden

al meermaals verduidelijkt waarom er voor deze definitie gekozen wordt¹. Ook de invulling van het begrip 'vaststelbare achterstandspositie' werd in het verleden reeds toegelicht.²

De Commissie Diversiteit vraagt om alle woonwagenbewoners blijvend te erkennen als bijzondere doelgroep binnen het integratiebeleid, ook wanneer ze op een residentieel terrein wonen. Ook de Vlor is bezorgd over het wegvallen van de residentiële woonwagenbewoners in het decreet. De Commissie Diversiteit pleit ervoor om ook vanuit het EVA aandacht te behouden voor de groep van woonwagenbewoners.

Er wordt uitdrukkelijk voor gekozen om vanuit het integratiebeleid te focussen op de rondtrekkende woonwagenbewoners. Bijzondere aandacht die nog vereist is voor de woonwagenbewoners die op een residentieel terrein verblijven, moet worden opgevangen binnen het reguliere beleid van de diverse beleidsdomeinen.

De wijzigingen aan artikel 17 van het decreet van 7 juni 2013 hebben niet tot gevolg dat de rondtrekkende woonwagenbewoners geen doelgroep meer zullen zijn voor het EVA. Artikel 17, tweede lid, 1^o wordt aangepast zodat de dienstverlening van het EVA naar individuele burgers beperkt is tot personen van buitenlandse herkomst. Op basis van zijn overige kerntaken kan het EVA echter nog voldoende aandacht besteden aan de doelgroep van de rondtrekkende woonwagenbewoners.

Ten slotte vraagt de Commissie Diversiteit om binnen het Vlaamse integratiebeleid- en inburgeringsbeleid specifieke decretale opdrachten rond vreemdelingen zonder wettig verblijf te formuleren en te verduidelijken welke ondersteuning door wie wordt geboden. De Vlor stelt vast dat er voor deze doelgroep geen opdrachten worden toegekend aan het EVA en is bezorgd over mogelijke toekomstige implicaties voor andere beleidsdomeinen.

Het Vlaamse integratiebeleid richt zich ook tot vreemdelingen zonder wettig verblijf. In artikel 4, § 2, tweede lid van het decreet van 7 juni 2013 staat uitdrukkelijk vermeld dat de menswaardige begeleiding en oriëntatie van de vreemdelingen zonder wettig verblijf, prioritair gevoerd met betrekking tot de gezondheidszorg, het kleuteronderwijs en het onderwijs voor leerplichtigen, vermeld in de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, en gericht op de oriëntering naar een zinvol toekomstperspectief, ook behoren tot de doelstellingen van het integratiebeleid.

In de uitvoering van hun decretale taken bieden de Agentschappen Integratie en Inburgering ondersteuning aan lokale besturen, diensten en organisaties die met vreemdelingen zonder wettig verblijf in contact komen.

Inclusief horizontaal beleid

De Commissie Diversiteit stelt dat er nood is aan een ambitieus en overkoepelend actieplan met innovatieve en beleidsdomeinoverschrijdende acties, met een duidelijke afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen en met duidelijk meetbare en evalueerbare resultaatsindicatoren. De Commissie Diversiteit vraagt om deze elementen mee op te nemen in de omschrijving van het horizontaal integratiebeleidsplan.

¹ Zie memorie van toelichting bij 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 en memorie van toelichting bij het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid.

² Zie memorie van toelichting bij het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid.

Het Horizontaal Integratiebeleidsplan (HIBP) is opgebouwd aan de hand van een overheidsbreed – en dus transversaal – doelstellingenkader. Elk beleidsdomein moet de nodige inspanningen leveren om deze doelstellingen te realiseren. Dit is momenteel reeds verankerd in het decreet. Het huidige HIBP bevat ook meerdere transversale acties (bv. op vlak van monitoring).

De huidige formulering in het decreet bepaalt eveneens dat er aan de acties uit het HIBP indicatoren moeten worden verbonden waarmee de voortgang kan worden gemeten.

Het ontwerp van decreet bevat louter een wijziging van het rapporteringsritme, om de administratieve lasten te verminderen.

Opdrachtomschrijving van de participatieorganisatie

De Commissie Diversiteit stelt vast dat er met betrekking tot de algemene doelstelling van de participatieorganisatie een discrepantie is tussen de memorie van toelichting en het voorontwerp. In de memorie van toelichting lijkt het dat de opdrachten van de participatieorganisatie gezien worden binnen de algemene en globale doelstelling van het integratiebeleid, met name het bevorderen van de participatie van de doelgroep aan de samenleving (Art. 2, 14° van het integratiedecreet), terwijl in het voorontwerp van decreet twee van de eerdere deelopdrachten (empowerment en emancipatie en correcte beeldvorming) nu de globale doelstelling vormen. De Commissie Diversiteit vraagt hierover verduidelijking.

Zoals de tekst van artikel 6 van het ontwerp aangeeft, vervult de participatieorganisatie haar opdrachten steeds met het oog op de empowerment en de emancipatie van de bijzondere doelgroepen en met het oog op de correcte beeldvorming van de bijzondere doelgroepen.

Om mogelijke verwarring te vermijden, is de passus in de memorie van toelichting waar de Commissie Diversiteit naar verwijst als volgt aangepast: “De participatieorganisatie treedt niet langer op als een forum van organisaties van personen van buitenlandse herkomst, maar het staat haar vrij om zich te organiseren in functie van de uitvoering van haar algemene opdrachten.”

Aangezien de opdrachten van de participatieorganisatie allemaal focussen op het versterken van de beleidsparticipatie van de bijzondere doelgroepen dragen deze opdrachten uiteraard finaal ook bij tot de algemene doelstelling van het integratiebeleid om de participatie aan de samenleving van de bijzondere doelgroepen te bevorderen.

De Commissie Diversiteit onderstreept dat het belangrijk is dat de participatieorganisatie haar autonome en onafhankelijke werking behoudt. Ook de Vlor duidt op het essentiële belang van een onafhankelijke positie, ook wanneer er gewerkt zal worden op basis van een samenwerkingsovereenkomst tussen de participatieorganisatie en de Vlaamse Regering.

Binnen het kader van de samenwerkingsovereenkomst die wordt gesloten met de Vlaamse Regering, kan de participatieorganisatie autonoom en onafhankelijk beslissen over de uitvoering van haar opdrachten.

In artikel 10 van het decreet van 7 juni 2013 staat uitdrukkelijk dat de participatieorganisatie onafhankelijk is bij de uitoefening van haar opdrachten. Dat behelst onder meer het onafhankelijk formuleren en communiceren van adviezen en aanbevelingen, en het onafhankelijk samenstellen van haar organen.

Ten slotte wijst de Vlor er op dat het voorontwerp voorziet in een belangrijke uitbreiding van de opdrachten van de participatieorganisatie. De Vlor vraagt enerzijds dat er voldoende middelen worden voorzien zodat de uitbouw van deze opdracht effectief gerealiseerd kan worden en anderzijds dat de participatieorganisatie een voldoende autonome positie kan innemen bij het uitoefenen van de nieuwe opdracht.

Overeenkomstig artikel 11 van het decreet van 7 juni 2013 zal de Vlaamse Regering binnen de beschikbare begrotingskredieten jaarlijks een algemene werkingssubsidie en een investeringsubsidie toekennen om een werking met voldoende lokale spreiding uit te bouwen. Deze subsidies worden toegekend op basis van de samenwerkingsovereenkomst. Op 1 januari 2021 zal de eerste samenwerkingsovereenkomst van start gaan.

Flexibel inburgeringstraject

De Commissie Diversiteit vindt het positief dat de lijst van opleidingen die in aanmerking komen voor een flexibel traject verder kan worden aangevuld zodat ook bepaalde beroepsopleidingen van VDAB in aanmerking kunnen komen. De Vlor vraagt dat naast de beroepsopleidingen van de VDAB ook de beroepsopleidingen van de centra voor volwassenenonderwijs, inclusief geletterdheidsmodules, in aanmerking komen voor een flexibel traject.

In de toelichting bij artikel 12 worden de beroepsopleidingen van de centra voor volwassenenonderwijs toegevoegd als voorbeeld.

Sterke samenwerking bij inburgeringstrajecten met professioneel perspectief

De Commissie Diversiteit vraagt dat er duidelijkheid is over de regierol bij elk inburgeringstraject met professioneel perspectief. Elke betrokken instantie moet zijn eigen opdracht met betrekking tot het inburgeringstraject met professioneel perspectief ten volle uitvoeren en daarbij sterk inzetten op samenwerking. Dat vergt duidelijke en concrete afspraken op het terrein.

De Vlaamse overheid erkent de noodzaak aan meer concrete werkafspraken tussen de verschillende instanties die een schakel kunnen vormen in een inburgeringstraject met professioneel perspectief. In uitvoering van artikel 34 van het decreet van 7 juni 2013 hebben het EVA en VDAB een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Binnen deze overeenkomst worden momenteel meer concrete afspraken uitgewerkt over regie en afstemming wat betreft de trajecten naar Werk en naar Inburgering.

Beleidskader NT2

Voor de Vlor is de plaats van de private aanbodverstrekkers binnen dit beleidskader onvoldoende duidelijk. De Vlor kan op basis van de voorliggende tekst niet opmaken in welke mate het bindende karakter op vlak van niveaubepaling en snelheid en de rechtstreekse inschrijving ook van toepassing zijn op de private aanbodverstrekkers en vraagt naar bijkomende verduidelijking.

Voorliggend ontwerp van decreet bepaalt de modaliteiten op vlak van niveaubepaling en snelheid en de rechtstreekse inschrijving voor wat betreft de publieke onderwijsverstrekkers. Indien aanvullend beroep wordt gedaan op private aanbodverstrekkers, worden de modaliteiten, cf. de regeling met de publieke onderwijsverstrekkers, nader omschreven in de desbetreffende overheidsopdrachten.

Wat betreft de verwijzing naar het referentiekader voor onderwijskwaliteit Nederlands als tweede taal is voor de Vlor niet duidelijk:

- naar welk referentiekader precies verwezen wordt;
- wat de precieze afstand is tussen dit referentiekader en het globale referentiekader voor onderwijskwaliteit;
- of dit referentiekader voor onderwijskwaliteit Nederlands als tweede taal reeds definitief is goedgekeurd, en wie hiertoe de bevoegde minister is;
- in welke mate alle aanbodverstrekkers door dit kader gevat zullen worden.

De Vlor kan niet akkoord gaan met de verwijzing naar een referentiekader voor onderwijskwaliteit Nederlands als tweede taal waarvan de inhoud en het statuut niet duidelijk zijn.

Het Referentiekader NT2 werd ontwikkeld door de onderwijsinspectie, in opdracht van de minister bevoegd voor inburgering. Het is een kwaliteitskader dat de krijtlijnen uitzet voor een kwaliteitsvol NT2-aanbod bij alle mogelijke NT2-aanbieders, dus ook private aanbodverstrekkers. Het biedt hen een houvast om de kwaliteit van het NT2-aanbod verder te ontwikkelen, maar respecteert tegelijkertijd ook de autonomie van iedere NT2-aanbieder. Het kader sluit aan bij het Referentiekader voor Onderwijskwaliteit, maar werd voldoende geconcretiseerd tot op het niveau van de opleiding NT2.

Wat het ondersteuningsaanbod voor lesgevers Nederlands tweede taal betreft, is de Vlor van oordeel dat hierbij voldoende evenwicht moet gezocht worden tussen het Vlaamse en het lokale niveau. Daarnaast moet er ook op vlak van ondersteuning een voldoende geïntegreerd aanbod uitgetekend worden, waarbij Nederlands tweede taal gekaderd kan worden binnen een ruimer geletterdheidsbeleid.

Om te waarborgen dat er voldoende evenwicht bestaat tussen het Vlaamse en het lokale niveau wordt het voorstel van ondersteuningsaanbod besproken op het regionaal NT2-overleg. De centra voor basiseducatie kunnen hier mee waken over de inbedding in een ruimer geletterdheidsbeleid voor de specifieke CBE-doelgroep.

Ten slotte merkt de Vlor op dat de begrippen 'programmatie' en 'inrichting' niet steeds correct worden gehanteerd in de memorie van toelichting. Het begrip 'Programmatie' verwijst naar de onderwijsbevoegdheid van de centra zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering, 'inrichting' verwijst naar de manier waarop de centra gebruik maken van de toegekende onderwijsbevoegdheid.

In de toelichting bij de artikelen 16 en 17 van het voorontwerp (nu artikel 15 en 16 van het ontwerp van decreet) werd het begrip 'programmatie' een keer foutief gebruikt. Dit werd aangepast.

1.3. Bespreking van het advies van de Raad van State

De Raad van State, afdeling Wetgeving, gaf op 23 juli 2018 zijn advies nr. 63.768/1/V over het voorontwerp van decreet.

Toepassingsvoorwaarden artikel 10 BWHI

Artikel 14 van voorliggend ontwerp van decreet strekt tot het invoeren van procedureregels inzake het beroep dat bij de politierechtbank kan worden ingesteld tegen de opgelegde administratieve geldboetes, alsmede tot het invoeren van de mogelijkheid om hoger beroep bij de rechtbank van eerste aanleg in te stellen tegen het vonnis waarbij de politierechtbank uitspraak doet over de genoemde beroepen.

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

De Raad van State raadt aan om in de memorie van toelichting passend te verantwoorden waarom aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan.

Er kan op redelijke gronden worden geargumenteed dat aan deze voorwaarden voldaan is:

- 1) het garanderen van een mogelijkheid tot hoger beroep dient om te vermijden dat politierechtbanken definitieve uitspraken zouden doen die een coherent inburgeringsbeleid en sanctioneringsbeleid doorkruisen;
- 2) de procedureregeling in het Gerechtelijk Wetboek leent zich tot een gedifferentieerde regeling, temeer daar de rechtbank van eerste aanleg sowieso al rechtens bevoegd is om in bepaalde andere materies (art. 601bis Gerechtelijk Wetboek) uitspraak te doen in hoger beroep;
- 3) de weerslag van artikel 14 van het ontwerp van decreet is slechts marginaal, aangezien de regel in het verlengde ligt van een bestaande regel (art. 577 Gerechtelijk Wetboek), en het allicht om maar enkele zaken gaat

Advies Gegevensbeschermingsautoriteit

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

De Raad van State merkte op dat de Gegevensbeschermingsautoriteit niet werd geraadpleegd. De bepaling over de uitwisseling van persoonsgegevens met de gemeenten wordt niet opgenomen in het ontwerp van decreet.

Inhoud samenwerkingsovereenkomst participatieorganisatie

Het ontworpen artikel 9 van het decreet van 7 juni 2013 voorziet in het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen de participatieorganisatie en de Vlaamse Regering.

De Raad van State merkte op dat in het eerste lid van het ontworpen artikel 9 het voorwerp van die overeenkomst, gelet op de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen, terecht wordt beperkt tot de praktische en de concrete uitvoering van de decretale opdrachten van de participatieorganisatie. Volgens de Raad van State staat het tweede lid van het ontworpen artikel 9 daarop enigszins haaks doordat wordt bepaald dat de samenwerkingsovereenkomst minstens afspraken bevat over de te realiseren opdrachten, met inbegrip van de strategische en de operationele doelstellingen en de manier waarop die gemeten of gewaardeerd worden. Het tweede lid moet worden ingeperkt in het licht van wat in het eerste lid is opgenomen.

De beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen, vereisen dat een samenwerkingsovereenkomst beperkt blijft tot de concrete uitwerking, op praktisch vlak, van het decretale en reglementaire kader. Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State wordt in het ontworpen artikel 9, tweede lid van het decreet van 7 juni 2013 het woord "minstens" weggelaten zodat duidelijk blijkt dat de samenwerkingsovereenkomst beperkt blijft tot afspraken over de uitvoering van de opdrachten, met inbegrip van de strategische en operationele doelstellingen en de manier waarop die gemeten of gewaardeerd worden.

Subsidiëring door het Agentschap Integratie en Inburgering

De Raad van State merkte op dat subsidiëring aan een enkele organisatie niet per se in strijd is met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, maar voegt er onmiddellijk aan toe dat het nominatief aanwijzen van één enkele vereniging, ervoor zorgt dat andere verenigingen die de opgedragen taken zouden kunnen uitoefenen, worden uitgesloten. Dit lijkt moeilijk te verzoenen met het voornoemde beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.

De bepaling over de subsidiëring door het Agentschap Integratie en Inburgering wordt niet opgenomen in het ontwerp van decreet.

Vlaams Afsprakenkader NT2

Het ontworpen artikel 46/2 regelt de oriëntering van de anderstalige naar het meest gepaste aanbod NT2. Bij de oriëntering naar een centrum voor volwassenenonderwijs of een centrum voor basiseducatie geldt dat de niveaubepaling en snelheid van leren bindend zijn voor het CVO of CBE. Van dat bindende karakter kan afgeweken worden in de gevallen bepaald in het Vlaams Afsprakenkader NT2. De oriëntering naar een universitair talentcentrum, een erkend centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine of middelgrote ondernemingen of een centrum voor beroepsopleiding gebeurt overeenkomstig de afspraken vastgelegd in het Vlaams afsprakenkader NT2. Het Vlaams Afsprakenkader NT2 wordt opgemaakt en minstens vijfjaarlijks geactualiseerd door het EVA. Het Vlaams NT2 overleg keurt het Vlaams Afsprakenkader en de actualisering ervan goed.

De Raad van State merkte op dat wordt verwezen naar normen die niet tot stand zijn gekomen volgens de bij of krachtens de Grondwet vastgestelde regels en dat er wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordende macht. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving.

De Raad van State beveelt aan om de verwijzing naar het Afsprakenkader NT2 te vervangen door de opname van de toepasselijke regels inzake oriëntering in het voorontwerp zelf (of eventueel door een delegatie aan de Vlaamse Regering).

Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State wordt in het ontwerp bepaald dat de Vlaamse Regering de regels over het afwijken van het bindende karakter van de niveaubepaling en de snelheid van leren vaststelt, alsook regels over de oriëntering naar een universitair talentcentrum, een erkend centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine of middelgrote ondernemingen of een centrum voor beroepsopleiding.

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

Zie dossier VR 2018 3003 DOC.0254/1TER

3 WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Zie dossier VR 2018 3003 DOC.0254/1TER

4 WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Zie dossier VR 2018 3003 DOC.0254/1TER

5 KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Zie dossier VR 2018 3003 DOC.0254/1TER

6 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid en de bijhorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister, bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, te gelasten het ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting in naam van de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Liesbeth HOMANS

Bijlagen:

- het ontwerp van decreet
- de memorie van toelichting
- advies SERV
- advies VLOR
- het advies nr. 63.768/1/V van 23 juli 2018 van de Raad van State