

DE VLAAMSE MINISTER VAN ECONOMIE, INNOVATIE, WERK, SOCIALE ECONOMIE EN LANDBOUW

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet over de uitoefening van zelfstandige beroepsactiviteiten door buitenlandse onderdanen

Samenvatting

Het Vlaams economisch migratiebeleid inzake buitenlandse zelfstandigen beoogt start-ups en innovatief ondernemend talent soepeler aan te trekken. Elke buitenlandse onderdaan die een zelfstandige beroepsactiviteit wilt uitoefenen in het Vlaams gewest dient in het bezit te zijn van een beroepskaart. Dit voorontwerp van decreet introduceert toelatingsvoorwaarden voor het bekomen van een beroepskaart met het oog op het versoepeld aantrekken van start-ups en innovatief ondernemend talent. Het voorontwerp van decreet regelt verder nog de beroepsprocedure en het bevat ook een handhavings- en sanctiekader in geval van inbreuken.

Bijlagen:

- het voorontwerp van decreet;
- de memorie van toelichting;
- het advies van de Inspectie van Financiën;
- het advies van de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV);
- het advies nr. 30/2021 van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC).

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit voorontwerp van decreet kadert binnen het beleidsveld werk en geeft uitvoering aan de doelstelling OD VI 1.5 Talent van buiten Vlaanderen aantrekken.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd onderworpen aan:

- het wetgevingstechnisch en taalkundig advies met nr. 2021-87-D van 10 maart 2021;
- het advies van de inspectie van Financiën van 12 maart 2021;

- het advies van de Adviescommissie voor Economische Migratie van de SERV van 26 april 2021;
- het advies van de VTC met nr. 2021/30 van 6 april 2021.

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd door de Vlaamse Regering principiële goedgekeurd op 26 maart 2021 (VR 2021 2603 DOC.0315/2BIS en VR 2021 2603 DOC.0315/3BIS).

1. Het advies van de Adviescommissie voor Economische Migratie van de SERV

Op 26 april 2021 verstrekke de Adviescommissie voor Economische Migratie van de SERV haar advies over het voorontwerp van decreet.

Hier wordt de wijze weergegeven of en hoe er ingegaan werd op de voorstellen uit het advies van de SERV:

a)De SERV spreekt in haar advies over een diploma- en kapitaaldrempel en vraagt deze niet op te nemen in het decreet. De Vlaamse Regering is echter van oordeel dat het wenselijk is om een gericht economisch migratiebeleid te voeren waarbij de focus gelegd wordt op het versoepeld aantrekken van start-ups en innovatief ondernemend talent met oog op de verrijking van de Vlaamse competitieve kenniseconomie. Hierbij wordt van de ondernemer een minimaal scholingsniveau (secundair diploma) verwacht. Om doorlooptijden niet negatief te beïnvloeden wordt er een versoepelde procedure voorzien voor start-ups en innovatief ondernemend talent indien zij beschikken over een diploma van het hoger onderwijs. Zij kunnen dit diploma voorleggen zonder het traject bij NARIC (erkenning van het diploma) te doorlopen.

Ondanks het feit dat de Vlaamse Regering de focus legt op het aantrekken van start-ups en innovatief ondernemend talent is er de beleidskeuze om het voor de 'klassieke' ondernemingen niet onmogelijk te maken om hier een zelfstandige beroepsactiviteit uit te oefenen. De ondernemer moet wel beschikken over een startkapitaal van 18.600 euro teneinde een vorm van financiële zekerheid in te bouwen ten aanzien van 1) hun eigen zelfstandige beroepsactiviteit (de mogelijkheid om te investeren) en 2) de Vlaamse toeleveranciers.

Om die redenen, samen met de uitgebreide motivatie in de memorie van toelichting bij dit voorontwerp van decreet, wordt er niet ingegaan op de vraag om de diploma- en kapitaaldrempel te schrappen.

b)De SERV vraagt om in overleg te treden met de ondernemingsloketten.

Bij de verankering van het nieuw Vlaams economisch migratiebeleid voor buitenlandse zelfstandigen beogen we om een eenvoudige en transparante aanvraagprocedure te implementeren. Hierdoor zullen de ondernemingsloketten de aanvraagdossiers niet langer in ontvangst nemen. Het Departement Werk en Sociale Economie is hierover met hen in overleg. De Vlaamse Regering onderschrijft de belangrijke rol van de ondernemingsloketten in de begeleiding van buitenlandse zelfstandigen. Hier wordt met dit voorontwerp van decreet niet aan geraakt.

c)De SERV pleit voor ambitieuze en transparante doorlooptijden. De Vlaamse Regering onderschrijft dit pleidooi. Via het Besluit van de Vlaamse Regering zal er werk gemaakt worden van een vlotte en transparante aanvraagprocedure. Daarnaast pleit de Vlaamse Regering er bij de federale overheid en de deelstaten voor om in een volgende fase ook de beroepskaarten op te nemen in het uniek aanvraagloket '*working in Belgium*' dat onlangs ingevoerd werd voor de gecombineerde vergunning. In het kader van vlotte doorlooptijden, is het ook belangrijk om in een vlotte behandeling van beroepsdossiers te voorzien. Om die reden wordt de Raad voor Economisch Onderzoek der Vreemdelingen (REOV) opgeheven en wordt er een beroepsprocedure ingekanteld die gelijkaardig is aan de beroepsprocedure bij de arbeidskaarten en gecombineerde vergunning.

d)De SERV merkt op dat er een verschil bestaat in het aantal voorwaarden dat voor de zelfstandige beroepsactiviteiten met een artistieke of culturele meerwaarde vooropgesteld werd en het aantal voorwaarden dat voor de zelfstandige beroepsactiviteiten met een sportieve meerwaarde vooropgesteld werd. De Vlaamse Regering benadrukt dat het aantal voorwaarden niet inhoudt dat een aanvraag moeilijker of eenvoudiger ingewilligd wordt. Daarnaast benadrukt de Vlaamse Regering

dat de totstandkoming van deze voorwaarden gebeurde in overleg met de betrokken beleidsdomeinen (m.n. Cultuur en Sport) gezien zij beschikken over deze expertise.

e) De Vlaamse Regering benadrukt naar aanleiding van het advies van de SERV dat de controle via de Vlaamse Sociale Inspectie (VSI) op de materie economische migratie een absolute prioriteit blijft.

2. Het advies van de VTC

Op 6 april 2021 verstrekte de VTC haar advies op het voorontwerp van decreet. Hieronder worden de bemerkingen van de VTC punctueel beantwoordt:

a) Het doeleinde van de verwerking is gedeeltelijk opgenomen in artikel 28, maar een verwijzing naar de controle- en sanctioneringstaken ontbreekt.

Om aan deze bemerking tegemoet te komen, werd artikel 28 uitgebreid door ook te verwijzen naar de controle- en sanctioneringstaken (hoofdstuk 8 maar met uitzondering van artikel 19 gezien de inwinning van het advies van de Adviescommissie voor Economische Migratie van de SERV niet gepaard gaat met de uitwisseling van persoonsgegevens).

b) Welke de categorieën van betrokkenen zijn, wordt niet aangegeven.

De VTC stelt in haar onderzoek (randnummer 5 van het VTC advies) het volgende vast: “ De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn: buitenlandse onderdanen die een toelating aanvragen om op het grondgebied van het Vlaamse Gewest een zelfstandige beroepsactiviteit uit te oefenen”

De buitenlandse onderdaan die een beroepskaart aanvraagt is de categorie waarvan de gegevens worden verwerkt. Ter verduidelijking werd er in artikel 29 opgenomen dat het om de aanvrager gaat.

c) Over welke categorieën persoonsgegevens het gaat wordt niet vermeld.

Art. 5 van het voorontwerp van decreet bevat de toelatingsvoorwaarden waaraan de buitenlandse onderdaan en diens zelfstandige beroepsactiviteit moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een beroepskaart. Dit artikel bevat reeds een aantal categorieën van persoonsgegevens:

- 1) de gegevens met betrekking tot de kwalificatie (minimum kwalificatie van niveau 4);
- 2) financiële en fiscale gegevens (het startkapitaal van 18.600 euro, de economische levensvatbaarheid, geen negatieve invloed op de markteconomie);
- 3) gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafrechtelijke inbreuken (de buitenlandse onderdaan en diens zelfstandige beroepsactiviteit mogen geen bedreiging vormen voor de openbare orde en de veiligheid van het Belgische grondgebied als vermeld in artikel 3 van de verblijfwet).

Daarnaast bevat art. 10 van het voorontwerp van decreet een aantal persoonsgegevens die worden opgevraagd in het aanvraagformulier:

- 1) de persoonlijke gegevens en de verblijfsrechtelijke situatie van de buitenlandse onderdaan;
- 2) de gegevens en de details van de zelfstandige beroepsactiviteit;
- 3) de datum en de handtekening van de buitenlandse onderdaan.

Voor de overzichtelijkheid werden deze categorieën van persoonsgegevens geclusterd in artikel 29.

d) De verwerkingsverantwoordelijken kunnen duidelijker worden aangeduid (artikel 28).

Om aan deze bemerking tegemoet te komen werd de bevoegde overheid (de dienst Economische Migratie van het Departement Werk en Sociale Economie) gedefinieerd in het voorontwerp van decreet gezien deze optreedt als verwerkingsverantwoordelijke.

e) De ontvangers van de gegevens worden onvoldoende precies aangeduid (artikel 29).
Artikel 29 werd voor dit punt aangevuld.

f) De bewaartermijn wordt gedeeltelijk aangeduid in artikel 31, maar biedt onvoldoende houvast en houdt geen rekening met controle en sanctionering.

Artikel 31 werd herwerkt om tegemoet te komen aan de controle en sanctionering.

g) In artikel 30 worden ook beveiligingsmaatregelen opgelegd. De VTC moet hiervoor echter weer opmerken zoals in vroegere adviezen, dat de bedoelde classificering en maatregelen¹¹ niet gepreciseerd worden en toegepast op de hier bedoelde verwerkingen. Ook deze verwijzing is dus te algemeen.

Gezien dit geen essentieel element is werd dit artikel geschrapt.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Probleemstelling en omgevingsanalyse

De wet van 19 februari 1965 is verouderd en voldoet niet langer aan de noden van het Vlaams economisch migratiebeleid inzake buitenlandse zelfstandigen.

1. Gebrek aan toelatingsvoorwaarden

De wet en zijn uitvoeringsbesluiten bevatten geen toelatingsvoorwaarden waaraan de buitenlandse zelfstandige en diens zelfstandige beroepsactiviteit moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een beroepskaart. Dit heeft tot gevolg dat in principe elke zelfstandige beroepsactiviteit in aanmerking komt voor een beroepskaart ongeacht diens meerwaarde voor Vlaanderen. Hierdoor trekt Vlaanderen tot op heden onvoldoende innovatief ondernemend talent aan.

Volgens het rapport van het Europees Migratienetwerk (EMN, "Migratory Pathways for Start-Ups and Innovative Entrepreneurs in the European Union", 2019, p. 17) slaagt Vlaanderen er met haar huidig economisch migratiebeleid inzake buitenlandse zelfstandigen, in tegenstelling tot de buurlanden en andere Europese lidstaten, nog te weinig in om start-ups en innovatief ondernemend talent aan te trekken gezien het huidig beleid zich niet specifiek richt op deze doelgroep.

Het gebrek aan toelatingsvoorwaarden leidt ook tot rechtsonzekerheid ten aanzien van de buitenlandse onderdaan. Gezien het departement over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om de beroepskaart al dan niet toe te kennen, kan de buitenlandse onderdaan de slaagkansen van zijn aanvraag niet correct inschatten.

2. Ruimte voor misbruiken

De wet van 19 februari 1965 biedt ook ruimte voor misbruiken.

Bijzondere aandacht dient besteed te worden aan de link met de regelgeving omtrent de buitenlandse werknemers (de arbeidskaart en de gecombineerde vergunning): werkgevers die hun werknemers niet

marktconform kunnen of willen verlonen en sociale zekerheidsbijdragen willen ontlopen, trachten dit te omzeilen door hun werknemers tewerk te stellen onder een zelfstandigenstatuut door gebruik te maken van de regelgeving beroepskaarten.

Het merendeel van de inspecties op de regelgeving beroepskaarten situeren zich in de sectoren bouw, detailhandel (o.m. dag- en nachtwinkels, krantenwinkels, ambulante handel, de import en export van auto's), horeca (o.m. frituurzaken, snack- en pitabars, restaurants) en transport. Op basis van recente cijfers van de Vlaamse Sociale Inspectie stelt men vast dat in 36% van de dossiers inbreuken worden vastgesteld, waarbij men voornamelijk niet beschikt over een beroepskaart en/of een geldig verblijf (Vlaamse Sociale Inspectie, cijfers 2020).

Deze misbruiken zijn o.a. het gevolg van een gebrek aan toelatingsvoorwaarden.

3. Complexe en formalistische beroepsprocedure: de tussenkomst van de Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen

De Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen (hierna: REOV) is een administratief rechtscollege dat vanuit de Federale Overheidsdienst Economie in het departement werd ingekanteld naar aanleiding van de zesde staatshervorming. De bevoegdheden van de REOV werden, zoals het onderstaand schema aangeeft, doorheen de tijd ingeperkt.

Periode	Opdrachten REOV	Gebreken
Vóór 1965 (art. 5 KB 16 november 1939)	1) alle aanvraagdossiers werden aan de REOV voorgelegd voor advies; 2) beroepsinstantie tegen weigeringsbeslissing; 3) definitieve intrekking van de beroepskaart.	1) hoge doorlooptijden; 2) beroepsinstantie: niet verstandig dat een commissie de plaats inneemt van de uitvoerende macht ² .
1965 - heden (art. 6 en 7 wet van 19 februari 1965)	1) adviesverlening in de beroepsprocedure tegen weigeringsbeslissing; 2) definitieve intrekking van de beroepskaart.	1) hoge doorlooptijden; 2) advies geen toegevoegde waarde.

Overeenkomstig de wet van 19 februari 1965 beschikt de REOV over twee opdrachten.

1. In het kader van een beroepsprocedure tegen een weigeringsbeslissing verleent de REOV advies aan de Vlaamse Regering. Na het inwinnen van het advies neemt de Vlaamse Regering vervolgens de eindbeslissing (art. 6, derde lid, wet 19 februari 1965). Door de tussenkomst van de REOV is de beroepsprocedure omslachtig en formalistisch. Daarnaast stelt het departement in de praktijk vast dat het advies van de REOV geen toegevoegde waarde biedt wegens een gebrek aan economische expertise in dit administratief rechtscollege. Tenslotte heeft deze omslachtige beroepsprocedure een negatieve impact op de doorlooptijden.

2. Het departement kan een buitenlandse onderdaan voor de REOV dagen indien het van oordeel is dat een beroepskaart moet worden ingetrokken. De REOV beslist vervolgens of een beroepskaart al

¹ "Dergelijke procedure bezwaarde en vertraagde in aanzienlijke mate het onderzoek der aanvragen." (MvT, Voorontwerp van wet betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen, Belgische Senaat, p. 7)

² "Het lijkt immers niet verstandig dat een administratieve commissie, in geval van ongunstig advies, de plaats van de uitvoerende macht zou kunnen innemen in een aangelegenheid waarbij tevens verantwoordelijkheid betrokken is voor de vestiging en de dienstprestaties van vreemdelingen in het land, en die derhalve politieke verantwoordelijkheid met zich mee zou kunnen brengen." (MvT, Voorontwerp van wet betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen, Belgische Senaat, p. 7)

dan niet definitief wordt ingetrokken (art. 7, laatste lid, wet 19 februari 1965). Ook de tussenkomst van de REOV in de procedure tot intrekking heeft een negatieve impact op de doorlooptijden gezien het departement niet over de mogelijkheid beschikt om zelf de beroepskaart in te trekken om op die manier sneller op te treden bij inbreuken op de regelgeving. Daarnaast kan de buitenlandse onderdaan tegen een beslissing tot definitieve intrekking geen beroep aantekenen bij de Vlaamse Regering in tegenstelling tot een weigeringsbeslissing waarbij hij wel over die mogelijkheid beschikt.

4. Herziening van de administratieve procedure

De uitwerking van een nieuw economisch migratiebeleid inzake buitenlandse zelfstandigen noopt tot een herziening van de administratieve procedure.

Dit kan worden verduidelijkt met twee voorbeelden:

1. Zo bepaalt de wet van 19 februari 1965 momenteel dat de geldigheidsduur van de beroepskaart maximaal vijf jaar bedraagt (art. 3, §2 wet 19 februari 1965). In de praktijk reikt het departement echter zelden een beroepskaart van vijf jaar uit, gezien de betrokkene na die periode een verblijfsrecht van onbepaalde duur kan verkrijgen.
2. Daarnaast bestaat er tot op heden geen administratieve sanctie tegenover een beslissing tot definitieve intrekking van de beroepskaart. De buitenlandse onderdaan kan daags na het ontvangen van de intrekkingbeslissing een nieuwe aanvraag bij het departement indienen voor dezelfde zelfstandige beroepsactiviteit terwijl dit niet mogelijk is voor de buitenlandse onderdaan wiens beroepskaart werd geweigerd: hij mag pas na twee jaar een nieuwe aanvraag indienen voor dezelfde zelfstandige beroepsactiviteit (art. 5, §2 wet 19 februari 1965).

Beleidsmaatregelen en doelstelling

1. Het introduceren van toelatingsvoorwaarden

De decretale verankering van de toelatingsvoorwaarden heeft een driedelig doel.

Eenzijds wil de decreetgever komaf maken met misbruiken van de beroepskaartenregelgeving door de lat hoger te leggen. Daar waar de buitenlandse onderdaan de arbeidskaartenregelgeving trachtte te omzeilen door een beroepskaart aan te vragen, worden er ook toelatingsvoorwaarden geïntroduceerd voor het bekomen van een beroepskaart.

Daarnaast wordt er een helder kader gecreëerd voor de buitenlandse zelfstandige zodat hij op basis van deze toelatingsvoorwaarden aan de slag kan gaan bij de samenstelling van zijn aanvraagdossier en de slaagkansen van zijn aanvraag correct kan inschatten.

Tenslotte is het nieuw Vlaams economisch migratiebeleid inzake buitenlandse zelfstandigen gericht op het versoepeld aantrekken van start-ups en innovatief ondernemend talent. Dit aantrekkingsbeleid wordt daarom vertaald in de toelatingsvoorwaarden.

Voor een gedetailleerde toelichting van de toelatingsvoorwaarden wordt er verwezen naar de memorie van toelichting.

2. Een uniform Vlaams economisch migratiebeleid

In 2019 trad het nieuw Vlaams economisch migratiebeleid inzake buitenlandse werknemers (arbeidskaart en gecombineerde vergunning) in werking. De "Visienota - ontginnen buitenlands tewerkstellingspotentieel in Vlaanderen" bevat de krijtlijnen van dit nieuw beleid.

Het beleid inzake buitenlandse werknemers wil hoogopgeleid talent en specifieke technische profielen soepeler aantrekken wegens een tekort op de Vlaamse arbeidsmarkt.

Hoewel het beleid inzake beroepskaarten voornamelijk een economisch doel nastreeft (m.n. een gunstige impact genereren op de markt door jobcreatie, investeringen, innovatie,...) is de beroepskaart, voor buitenlandse zelfstandigen, de tegenhanger van de arbeidskaart voor buitenlandse werknemers. Vlaanderen wil echter op basis van gelijkaardige motieven als voor de buitenlandse werknemers het economisch migratiebeleid inzake buitenlandse zelfstandigen herzien: met name het versoepeld aantrekken van start-ups en innovatief ondernemend talent m.o.o. een verrijking van de Vlaamse competitieve kenniseconomie.

Om die reden wordt het voorontwerp van decreet, waar mogelijk, gelijkgeschakeld met de regelgeving inzake buitenlandse werknemers (de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en haar uitvoeringsbesluiten) zonder hierbij de eigenheid van de beroepskaart uit het oog te verliezen.

3. Herziening administratieve (beroeps) procedure

In het voorliggend voorontwerp van decreet wordt de REOV (als adviesorgaan in de beroepsprocedure) opgeheven om tegemoet te komen aan de bemerkingen in de omgevingsanalyse. De administratieve procedure wordt eveneens herbekeken.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor de artikelsgewijze toelichting wordt er verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorliggend dossier heeft geen budgettaire impact voor de Vlaamse Overheid. De inspectie van Financiën heeft op 12 maart 2021 een gunstig advies verleend met uitdrukkelijke vermelding dat een begrotingsakkoord niet vereist is.

B. ESR-TOETS

/

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorliggend voorontwerp van decreet heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorliggend voorontwerp van decreet heeft geen bijkomende impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Na de principiële goedkeuring van het voorliggend voorontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting zullen deze ter advies voorgelegd worden aan de Raad van State waarna het voorontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting opnieuw aan de Vlaamse Regering voorgelegd zullen worden.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet betreffende de uitoefening van zelfstandige beroepsactiviteiten door buitenlandse onderdanen en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw te gelasten om: over het bijgaande voorontwerp van decreet betreffende de uitoefening van zelfstandige beroepsactiviteiten door buitenlandse onderdanen en de bijhorende memorie van toelichting advies in te winnen bij 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.

De Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw,

Hilde CREVITS