



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.051/1
van 29 maart 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs en tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid in functie van het hertekende inburgeringsbeleid’

Op 16 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs en tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid in functie van het hertekende inburgeringsbeleid’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2022.

*

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt hoofdzakelijk om het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’ af te stemmen op een aantal wijzigingen die bij decreet van 9 juli 2021 zijn aangebracht in het decreet van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’. Aldus bevat het voorontwerp onder meer de invoering van de NT2-test (artikelen 2, 2°, en 4 tot 6); de uitbreiding van de onderwijsbevoegdheid voor de centra voor basiseducatie met een opleiding Nederlands tweede taal richtgraad 2 (artikel 3); bijzondere regels voor het inschrijvingsgeld in centra voor basiseducatie of centra voor volwassenenonderwijs, meer bepaald inzake de opleiding Nederlands tweede taal (artikelen 7 en 8). Daarnaast beoogt het voorontwerp een rechtsgrond in te voeren om een vrijstelling te verlenen van de retributie die sommige categorieën van inburgeraars verschuldigd zijn voor het vormingspakket maatschappelijke oriëntatie van het inburgeringstraject en kan de Vlaamse Regering overgangsmaatregelen nemen (artikelen 9 en 10). Ten slotte bepaalt artikel 11 van het voorontwerp dat de inburgeraar die het tot 180 euro begrensde inschrijvingsgeld voor een NT2-opleiding betaalt, niet kan genieten van de terugbetaling daarvan door de VDAB, overeenkomstig de artikelen 8 en 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

2. In het ontworpen artikel 2, 29°*bis*, van het decreet van 15 juni 2007 wordt bepaald dat de NT2-test op taalvaardigheidsniveau A2 vier onderdelen omvat. Het is onvoldoende duidelijk wat hiermee bedoeld wordt. Indien het de bedoeling is te verwijzen naar de vaardigheden lezen, luisteren, spreken en schrijven, in samenhang met het bewijs van taalniveau zoals bedoeld in artikel 46/2 van het decreet van 7 juni 2013, moet dit uitdrukkelijk worden bepaald.

Artikelen 5 en 6

3.1. Door een toevoeging aan de artikelen 62 en 63 van het decreet van 15 juni 2007 worden de centra voor basiseducatie en de centra voor volwassenenonderwijs die onderwijsbevoegdheid hebben voor opleidingen van het studiegebied Nederlands tweede taal, verplicht de NT2-test te organiseren. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere regels voor de ontwikkeling en afname van de NT2-test te bepalen. De decretale bepaling maakt daarbij geen onderscheid tussen de NT2-test voor inburgeraars en de NT2-test voor andere NT2-cursisten.

3.2. In de memorie van toelichting wordt in verband met de gestandaardiseerde test het volgende opgemerkt:

“Het is inderdaad zo dat het volwassenenonderwijs en zijn leraren de decretale opdracht hebben om per module de cursist te evalueren en op basis daarvan te beoordelen of de cursist de opleiding met goed gevolg heeft beëindigd en dus recht heeft op een certificaat.

De Vlaamse Regering wil zowel voor de cursus maatschappelijke oriëntatie als voor NT2 de kwaliteit verbeteren en gelijkberechtiging creëren, met oog voor de leercapaciteiten van de cursisten.

Ongeacht waar iemand een NT2-opleiding volgt, moet hij hetzelfde taalniveau halen en dit ook kunnen inzetten in de dagelijkse realiteit, bijvoorbeeld op het werk, bij het solliciteren, tijdens het oudercontact, voor consultaties, enz. Bij de ontwikkeling van de test NT2 is er aandacht voor de diversiteit binnen de doelgroep (vb. opleidingsniveau) en voor kwetsbare profielen in het bijzonder (vb. analfabeten, laaggeletterden). Het doel is uiteraard dat elke cursist kan slagen voor de test NT2. De Vlaamse Regering zal de modaliteiten van de test NT2 nog concretiseren in een uitvoeringsbesluit. Daarbij zal er, net zoals in het uitvoeringsbesluit voor het gewijzigde integratie- en inburgeringsbeleid m.b.t. de test voor MO bepaald is, voorzien worden dat de test naast een uniforme gestandaardiseerde test ook voor een deel een procesevaluatie kan bevatten. Bij de ontwikkeling van de gestandaardiseerde NT2-test worden de aanbieders van het volwassenenonderwijs en de centra voor basiseducatie zeer nauw betrokken.”

3.3. Artikel 24, § 1, eerste lid, van de Grondwet waarborgt de vrijheid van onderwijs die voor privépersonen het vermogen impliceert om naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud van dat onderwijs.

De bij die bepaling gewaarborgde vrijheid is evenwel niet onbegrensd en staat niet eraan in de weg dat de decreetgever, met het oog op het algemeen belang en het verzekeren van de kwaliteit van het met overheidsmiddelen verstrekt onderwijs, “maatregelen neemt die op de onderwijsinstellingen van algemene toepassing zijn”¹ of bepaalde voorwaarden oplegt, bijvoorbeeld voorwaarden van financiering en subsidiëring,² die de vrijheid van onderwijs beperken. Dergelijke maatregelen kunnen als dusdanig niet worden beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van onderwijs. Dit zou wel het geval zijn wanneer zou blijken dat de concrete beperkingen die aan die vrijheid worden gesteld, niet adequaat of onevenredig zouden zijn ten aanzien van het nagestreefde doel.³

3.4. De mate waarin de onderwijsvrijheid daadwerkelijk wordt beperkt, zal afhangen van de wijze waarop de Vlaamse Regering uitvoering geeft aan de bedoelde machtigingen. Zoals de memorie van toelichting verduidelijkt, zal de machtiging evenwel in ieder geval leiden tot het opleggen van een gestandaardiseerde test.

In het licht van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs zal de wetgever moeten kunnen verantwoorden welke het legitieme doel is dat met de

¹ Bijv. GwH 18 april 2001, nr. 49/2001, B.8.

² GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.22.3.2.

³ Zie bijv. GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005.

gestandaardiseerde test wordt nagestreefd. Het loutere feit dat de wetgever voor ogen heeft dat eenieder die een NT2-opleiding volgt, ongeacht of hij inburgeraar is of niet, “hetzelfde taalniveau” moet halen, vormt daarbij geen voldoende verantwoording aangezien dit niet duidelijk maakt waarom het doel van “hetzelfde taalniveau”, binnen het Europees Referentiekader Moderne Vreemde Talen, enkel zou kunnen worden bereikt door een test waarvan de regels inzake ontwikkeling en afname door de Vlaamse Regering eenvormig worden vastgelegd.

Artikel 7

4. Artikel 7 van het voorontwerp voert met betrekking tot het inschrijvingsgeld meerdere verschillen in behandeling in tussen verschillende categorieën van cursisten.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁴

5. De punten 3° en 4° van artikel 7 van het voorontwerp voeren een vrijstelling van het inschrijvingsgeld in voor een aantal personen die verblijven in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en zich inschrijven voor een opleiding NT2. Deze vrijstelling geldt enerzijds voor de inburgeraars of de personen die al een inburgeringsattest hebben bekomen (het ontworpen artikel 113*novies*, 6°, van het decreet van 15 juni 2007). De vrijstelling geldt anderzijds voor de niet-inburgeraars die zijn ingeschreven voor een opleiding NT2 in een lesplaats in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (het ontworpen artikel 113*novies*, 6°*bis*, van het decreet van 15 juni 2007).

Deze bepalingen creëren een verschil in behandeling al naargelang de betrokkene al dan niet zijn verblijfplaats in het tweetalige gebied heeft. Daarnaast creëert artikel 7, 4°, van het voorontwerp, een verschil in behandeling voor de cursist die geen inburgeraar is, al naargelang de betrokkene zich al dan niet inschrijft in een lesplaats die is gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

In de memorie van toelichting wordt voor deze onderscheiden behandelingen de volgende verantwoording gegeven:

“Voor de cursisten met een inburgeringscontract of die al een attest van inburgering behaalden, ingeschreven in het Rijksregister in een gemeente van het

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is een uitzondering voorzien op de financiële bijdrage. Deze inburgeraars hebben de keuze tussen een Nederlandstalig of Franstalig traject. Hierdoor is het aangewezen om rekening te houden met deze specifieke context die de beide systemen in een concurrentiële positie ten opzichte van elkaar plaatst. Het is te vermijden dat Brusselse inburgeraars niet langer voor een Nederlandstalig traject zouden kiezen. Daardoor zouden we een andere uitdrukkelijke ambitie van deze Vlaamse Regering tekortdoen: we willen namelijk waken over het Vlaamse en Nederlandstalige karakter van onze hoofdstad. Momenteel is het Franstalig traject gratis. De bestaande volledige vrijstelling blijft daarom behouden voor deze cursisten, zowel voor NT2-opleidingen op niveau richtgraad 1 als richtgraad 2. Omwille van diezelfde reden worden cursisten die gedomicilieerd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die de opleiding NT2 richtgraad 1 of richtgraad 2 volgen in een lesplaats gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad eveneens vrijgesteld van het betalen van inschrijvingsgeld. Deze vrijstellingen, specifiek voor de Brusselse context, zijn bedoeld om te aligneren met de huidige inschrijvingsgelden van het Franstalig onderwijs in Brussel, gezien de concurrentiële positie van het Nederlandstalig en Franstalig onderwijs. Deze vrijstellingen hebben bijgevolg een tijdelijk karakter.”

De gemaakte onderscheiden steunen op objectieve criteria en streven een wettig doel na. De vraag rijst evenwel of de gevolgen van het gemaakte onderscheid niet onevenredig zijn. De regeling heeft immers tot gevolg dat een in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad verblijvende cursist die zich inschrijft voor een opleiding NT2 in een centrum in het Nederlands taalgebied, en die in de concurrentiële Brusselse context dus kiest voor het Nederlandstalige aanbod, niet kan genieten van een vrijstelling. Voor de in het tweetalige gebied verblijvende cursisten die een inburgeringscontract hebben ondertekend of het inburgeringsattest hebben behaald, geldt de vrijstelling daarentegen wel wanneer ze zich in een centrum in het Nederlandse taalgebied inschrijven.

Artikel 9

6. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, willen de stellers met het ontworpen artikel 30, § 3, derde lid, van het decreet van 7 juni 2013 tegemoetkomen aan een opmerking van de Raad van State in het advies 70.407/3⁵ en aldus een geldige rechtsgrond verschaffen aan artikel 27/3, § 5, 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’, zoals ingevoegd bij besluit van 17 december 2021.

De Raad van State merkte in het advies 70.407/3 het volgende op:

“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.

⁵ Adv.RvS 70.407/3 van 9 december 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 ‘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’.

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, 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.”

Het ontworpen artikel 30, § 3, derde lid, van het decreet van 7 juni 2013 geeft de Vlaamse Regering een algemene machtiging om vrijstellingen te verlenen, zonder enige afbakening of precisering. Zoals het vermelde advies 70.407/3 reeds in herinnering brengt, moet, overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet, de decreetgever bij het invoeren van een retributie in elk geval de gevallen bepalen waarin ze verschuldigd is, alsook de heffingsplichtigen en de eventuele vrijstellingen. De ontworpen bepaling moet bijgevolg zelf bepalen welke niet verplichte inburgeraars worden vrijgesteld van de retributies.

Artikel 12

7. Artikel 12 van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om de datum van inwerkingtreding vast te stellen. Het zou meer in overeenstemming zijn met het legaliteitsbeginsel bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet om in het ontworpen decreet eveneens een uiterste datum van inwerkingtreding op te leggen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME