

## RECHTSLEER

## Waarom de behandelingstermijn voor een gecombineerde vergunning (g)een probleem is

— Filipe Van Huylenbroeck\*

Begin 2019 werd de Single Permit-richtlijn<sup>1</sup> door België omgezet waardoor een gecombineerde vergunningsprocedure voor tewerkstelling en verblijf van derdelandsonderdanen werd ingevoerd<sup>2</sup>. De meest gehoorde kritiek op het systeem van de gecombineerde vergunning die sindsdien in de sector weerklinkt, is tweeledig en valt kort samen te vatten als volgt: enerzijds zijn werknemers te afhankelijk van hun werkgever<sup>3</sup> en anderzijds duurt het behandelen van aanvragen te lang. Deze bijdrage focust op het tweede.

De wettelijke behandelingstermijn voor een aanvraag van een gecombineerde vergunning is maximaal vier maanden, althans in theorie. Hoewel veel werkgevers en hun mandatarissen dat ongetwijfeld te lang vinden, wil ik de maximumtermijn van vier maanden hier op zich niet ter discussie stellen. Die termijn komt immers uit de Single Permit-richtlijn en wordt dus vanuit het Unierecht toegelaten.

Het probleem ligt in de omzetting van de relevante bepaling uit de Single Permit-richtlijn in de Belgische rechtsorde. De termijn van vier maanden wordt door een verkeerde omzetting in

de Belgische wetgeving artificieel verlengd. Daarover gaat het eerste deel van deze bijdrage. Het tweede deel gaat over de mogelijks nefaste gevolgen van de behandelingstermijn voor het verblijfsrecht en de tewerkstelling van aanvragers die een (vernieuwing van een) gecombineerde vergunning aanvragen vanuit wettig verblijf in België. Ten slotte kunnen enkele relatief gemakkelijke wettelijke ingrepen beide problemen verhelpen en zo een pak frustraties in de sector wegwerken<sup>4</sup>.

“De termijn van vier maanden wordt door een verkeerde omzetting in de Belgische wetgeving artificieel verlengd.”

### 1\_ Hoe de duidelijk bepaalde behandelingstermijn uit de richtlijn verkeerd werd omgezet

Artikel 5 van de Single Permit-richtlijn stelt met betrekking tot de behandelingstermijn het volgende:

(...)

2. De bevoegde instantie neemt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk vier maanden na de datum van indiening van de aanvraag, een besluit over de volledige aanvraag.

In bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag, kan de in de eerste alinea genoemde tijdslimiet worden verlengd.

Indien binnen de in dit lid bepaalde tijdslimiet geen besluit is genomen, bepaalt het nationale recht welke gevolgen het uitblijven van een besluit heeft.

(...)

<sup>4</sup> Zie bv. T. DANCKAERS, “Waarom verliest ons land de strijd om arbeid?”, MO\* 30 mei 2023, [www.mo.be/analyse/waarom-verliest-ons-land-de-strijd-om-arbeid](http://www.mo.be/analyse/waarom-verliest-ons-land-de-strijd-om-arbeid).

\* De auteur is jurist vreemdelingenrecht bij het Agentschap Integratie en Inburgering en redactiesecretaris van het *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*. De in deze bijdrage vermelde termijnen en praktijken kunnen onderhevig zijn aan verandering. De tekst werd afgesloten op 16 oktober 2023.

<sup>1</sup> Richtl. 2011/98/EU EP en Raad 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, *Pb.L* 23 december 2011, afl. 343, 1 (hierna: “Single Permit-richtlijn”). België was rijkelijk laat met de omzetting ervan, die volgens art. 16 eigenlijk voor 25 december 2013 diende te gebeuren.

<sup>2</sup> Deze bijdrage beoogt geen volledige bespreking van de omzetting van de Single Permit-richtlijn in België. Zie hiervoor E. VAN DER ELST en N. BRONCKAERS, “De langverwachte implementatie van richtlijn 2011/98/EU inzake één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning en diens gevolgen voor het Belgisch wetgevend kader inzake de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen”, *T.Vreemd.* 2019, 106-119 en P. MOHIMONT, “Emploi des ressortissants étrangers et permis unique en Belgique, défis d’une nouvelle législation”, *RDE* 2019, nr. 202, 147-164.

<sup>3</sup> Over de afhankelijkheid van werknemers van hun werkgever, zie o.m. FAIRWORK BELGIUM, *Jaarverslag 2022*, 30 juni 2023, 8-13, [www.fairworkbelgium.be/wp-content/uploads/2023/06/FAI-jaarverslag-2022-NL.pdf](http://www.fairworkbelgium.be/wp-content/uploads/2023/06/FAI-jaarverslag-2022-NL.pdf) en A. WEATHERBURN, E.H. KRUIHOF en C. VANROELEN, *Labour Migration Shortage in Flanders and the use of the single permit to address labour market shortages. The lived experiences of single permit holders working in medium skilled bottleneck professions*, Interface Demography Working Paper No. 2022-01, <https://interfacedemography.be/wp-content/uploads/2022/04/Working-Paper-Labour-Migration-Single-Permit-Final-DICT-5CG10403GC.pdf>.





*4. Indien de gegevens of documenten die de aanvraag staven, volgens de criteria van de het nationale recht onvolledig zijn, deelt de bevoegde instantie de aanvrager schriftelijk mee welke aanvullende gegevens of documenten vereist zijn en stelt hij een redelijke termijn vast om ze te overleggen. De in lid 2 genoemde tijdslimiet wordt opgeschort totdat de bevoegde instantie of andere relevante instanties de vereiste aanvullende informatie hebben ontvangen. Indien de aanvullende gegevens of documenten niet binnen de gestelde termijn worden overgelegd, kan de bevoegde instantie de aanvraag afwijzen.”<sup>5</sup>*

Uit de onderlijnde passages blijkt het volgende:

- de maximale termijn voor de behandeling van een gecombineerde vergunning is vier maanden na de indiening van de aanvraag. Let hier in het bijzonder op het woord ‘indiening’;
- de termijn kan:
  - worden verlengd in complexe gevallen;
  - worden opgeschort gedurende een redelijke termijn wanneer de aanvraag onvolledig is zodat de aanvrager het dossier kan vervolledigen.

Dit artikel werd door België omgezet in artikel 61/25-5 van de Vreemdelingenwet<sup>6</sup>, nadat eerder afspraken werden gemaakt tussen de gewesten, die bevoegd zijn voor de toelating van buitenlandse arbeidskrachten tot de arbeidsmarkt, en de Federale Staat waar de Dienst Vreemdelingenzaken (hierna: “DVZ”) bevoegd is voor de toelating tot verblijf, in een Samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018<sup>7</sup>.

Artikel 61/25-5, § 2 en 3 van de Vreemdelingenwet luidt als volgt:

*“§ 2. Overeenkomstig artikel 25, § 1, 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018 beslist de minister of zijn gemachtigde over de verblijfsaanvraag, of over de aanvraag voor vernieuwing, binnen vier maanden na de kennisgeving van het volledig karakter van de aanvraag.*

*De in het eerste lid bedoelde termijn kan in uitzonderlijke omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag worden verlengd. De minister of zijn gemachtigde brengt de onderdaan van een derde land en de bevoegde regionale overheid daarvan op de hoogte.*

*Indien de minister of zijn gemachtigde binnen de termijn bedoeld in het eerste lid geen beslissing neemt, wordt de onderdaan van een derde land tot het verblijf gemachtigd.*

*§ 3. Overeenkomstig artikel 25, § 2 van het samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018 kan tijdens het onderzoek van de aanvraag van de onderdaan van het derde land worden geëist dat hij aanvullende inlichtingen of documenten voorlegt binnen een termijn van 15 dagen.*

*Indien de aanvullende inlichtingen en documenten niet binnen de in het eerste lid bedoelde termijn zijn voorgelegd, wordt de machtiging tot verblijf of de vernieuwing ervan geweigerd.”<sup>8</sup>*

Dit is, zoals het bovenstaande wetsartikel zelf vermeldt, ook in gelijkaardige bewoordingen terug te vinden in artikel 25 van het Samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018.

Uit de onderlijnde passage blijkt dat de termijn van vier maanden volgens de Belgische wetgeving niet begint te lopen vanaf de indiening van de aanvraag, zoals de Single Permit-richtlijn nochtans duidelijk voorschrijft, maar pas na de kennisgeving door de bevoegde gewestelijke administratie van het feit dat de aanvraag volledig, en dus ontvankelijk<sup>9</sup>, is. Nergens in de Single Permit-richtlijn wordt in een dergelijke ontvankelijkheidsfase voorzien. Hoewel het mijns inziens op zich geen probleem is om in nationale bepalingen een ontvankelijkheidsfase te voorzien, dient deze in de maximale termijn van vier maanden na de indiening van de aanvraag inbegrepen te zijn om in overeenstemming te zijn met de richtlijn. De termijn uit de richtlijn zorgt voor rechtszekerheid: de aanvrager weet dat hij maximaal vier maanden na de indiening van zijn aanvraag een antwoord zal krijgen, met de nuance dat de termijn kan worden verlengd in complexe gevallen of kan worden opgeschort als er iets ontbreekt.

Het gevolg van de Belgische bepalingen is echter dat de termijn van vier maanden in elk geval automatisch wordt opgeschort of, correcter nog, helemaal geen aanvang neemt zolang het bevoegde gewest geen kennisgeving heeft gedaan van de volledigheid van de aanvraag. Het startpunt van de termijn wordt dus overgelaten aan een externe omstandigheid, met name de snelheid waarmee een overheidsdienst het dossier bekijkt en ontvankelijk verklaart, en is niet langer voorspelbaar. Uit de be-

**“Het startpunt van de termijn wordt overgelaten aan een externe omstandigheid en is niet langer voorspelbaar.”**

<sup>5</sup> Art. 5 Single Permit-richtlijn. Eigen onderlijning.

<sup>6</sup> Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980 (hierna: “Vreemdelingenwet” of “Vw.”).

<sup>7</sup> Samenwerkingsakkoord 2 februari 2018 tussen de federale Staat, het Waalse Gewest, het Vlaamse 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, BS 24 december 2018 (hierna: “Samenwerkingsakkoord 2 februari 2018”).

<sup>8</sup> Art. 61/25-5, § 2 en 3 Vw. Eigen onderlijning.

<sup>9</sup> In art. 19 en 20 Samenwerkingsakkoord 2 februari 2018 worden de woorden ‘ontvankelijk’ en ‘onontvankelijk’ gebruikt en ook op het digitale aanvraagplatform ‘Working in Belgium’ zijn ‘ontvankelijk’ en ‘onontvankelijk’ mogelijke statussen die aan het dossier kunnen worden toegekend.



wording van het hierboven geciteerde artikel 5.4 van de Single Permit-richtlijn blijkt geenszins dat dit een automatisme kan zijn. De richtlijn stelt duidelijk dat enkel 'indien' de gegevens of documenten die de aanvraag staven onvolledig zijn, er een redelijke hersteltermijn<sup>10</sup> dient gegeven te worden en dat de behandelingstermijn in die periode wordt opgeschort. Ook het feit dat de richtlijn over een opschorting van de termijn spreekt, impliceert dat de termijn op dat moment al aan het lopen is<sup>11</sup>.

Door bij alle aanvragen voor een gecombineerde vergunning een ontvankelijkheidsfase op te leggen waarbij kennisgeving van de volledigheid van het dossier dient te worden gegeven alvorens de termijn begint te lopen, wordt de duidelijk bepaalde maximumtermijn uit de Single Permit-richtlijn artificieel verlengd. De passage 'uiterlijk vier maanden na de datum van indiening van de aanvraag' in de richtlijn verwijst immers expliciet naar de datum van de indiening van het dossier door de aanvrager en niet naar de datum waarop het dossier als volledig wordt beschouwd door de bevoegde overheid. Deze datum kan, gezien het digitale verloop van de procedure<sup>12</sup>, overigens gemakkelijk worden bepaald.

Het bovenstaande lijkt op het eerste gezicht misschien eerder semantisch en in theorie zou het ook allemaal best wel moeten meevallen. De relevante regionale bepalingen leggen immers relatief korte termijnen op om te beslissen of een aanvraag volledig is. Zo geldt in het Vlaamse Gewest een termijn van tien dagen om over de volledigheid van het dossier te beslissen<sup>13</sup>, terwijl de Duitstalige Gemeenschap zichzelf vijftien dagen toekent<sup>14</sup>. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest specificeren deze termijn niet in hun regelgeving, maar, aangezien de procedure uitgewerkt werd in het Samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018, kan ervan worden uitgegaan dat ook zij intern gelijkaardige termijnen kennen.

De praktijk blijkt, op zijn minst voor wat het Vlaamse Gewest betreft, echter niet zo rooskleurig<sup>15</sup>. Al gedurende geruime tijd

worden er in het Vlaamse Gewest amper of geen aparte ontvankelijkheidsbeslissingen meer genomen en nergens in de wetgeving is een sanctie bepaald op het niet-respecteren van de termijn voor kennisgeving van de volledigheid van het dossier. In de praktijk wordt de aanvraag pas na geruime tijd in behandeling genomen en dan meteen inhoudelijk beoordeeld voor wat het aspect van de toelating tot de arbeidsmarkt betreft. Indien het dossier volledig was, wordt de ontvankelijkheidsbeslissing op dezelfde dag als of slechts enkele dagen voor de gegrondheidsbeslissing gecommuniceerd via het platform 'Working in Belgium'. Concreet wordt er in veel gevallen pas na gemiddeld een twee- tot drietal maanden<sup>16</sup> een beslissing over de volledigheid van het dossier genomen door het Vlaamse Gewest en dus niet binnen de vooropgestelde tien dagen. Hierdoor begint de wettelijke behandelingstermijn van vier maanden ook pas na twee tot drie maanden te lopen.

De DVZ heeft bijgevolg op dat moment volgens de Vreemdelingenwet nog vier maanden om een beslissing te nemen. Uit de behandelingstermijnen van de DVZ blijkt dat hij gemiddeld acht à negen weken nodig heeft om over een aanvraag voor een gecombineerde vergunning te beslissen<sup>17</sup>, nadat het gewest de toelating tot arbeid heeft goedgekeurd en het dossier naar de DVZ heeft doorgestuurd.

Een simpele rekensom leert dat een gemiddelde behandelingstermijn van twee tot drie maanden bij het Vlaamse Gewest plus acht tot negen weken bij de DVZ in vele gevallen tot gevolg zal hebben dat de termijn van vier maanden na de indiening van

behandeld en dat gecombineerde vergunningen globaal genomen wel binnen een termijn van vier maanden na de indiening van de aanvraag bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden afgeleverd. Zo blijkt uit een intern onderzoek van het bedrijf Altair Global van zowat 250 ingediende dossiers tussen begin 2022 en mei 2023 dat de gemiddelde behandelingstermijnen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tussen de 1 en de 2,5 weken liggen *versus* zowat 6,5 weken voor Vlaanderen. Met de behandelingstermijnen van de DVZ bijgerekend ligt de gemiddelde totale behandelingstermijn voor dossiers ingediend in Brussel zo nog ruimschoots binnen de termijn van vier maanden, terwijl voor dossiers ingediend in Vlaanderen geflirt wordt met de maximale behandelingstermijn. Deze bijdrage focust zich dus voornamelijk op de problematiek in het Vlaamse Gewest. De situatie in het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap wordt in deze bijdrage buiten beschouwing gelaten. Dit neemt niet weg dat de situatie in het Vlaamse Gewest die in deze bijdrage besproken wordt, zich in principe in alle gewesten zou kunnen voordoen wanneer zij om welke reden dan ook de instroom van dossiers niet op korte termijn kunnen behandelen.

<sup>10</sup> Vijftien dagen volgens de hierboven aangehaalde Belgische bepalingen. Dat lijkt op zich in lijn met de 'redelijke termijn' die de Single Permit-richtlijn oplegt en staat hier dus verder niet ter discussie.

<sup>11</sup> Zie ook T. DE LANGE, "The Single Permit Directive: a limited scope, a simple procedure and limited good administration requirements" in P. MINDERHOUD en T. STRIK (eds.), *The Single Permit Directive: Central Themes and Problem Issues*, Nijmegen, Wolf Legal Publisher, 2015, (5) 11.

<sup>12</sup> Werkgevers of hun mandataris moeten een gecombineerde vergunning aanvragen via het digitale platform 'Working in Belgium' en worden via deze weg ook op de hoogte gehouden van de status van het dossier, zie [www.international.socialsecurity.be/working\\_in\\_belgium/nl/gecombineerde-vergunning.html](http://www.international.socialsecurity.be/working_in_belgium/nl/gecombineerde-vergunning.html).

<sup>13</sup> Art. 66 B.Vl.Reg. 7 december 2018 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (hierna: "Vlaams Besluit 7 december 2018").

<sup>14</sup> Art. 18/29 KB 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (versie Duitstalige Gemeenschap).

<sup>15</sup> Het werkingsgebied van het Agentschap Integratie en Inburgering is de Vlaamse Gemeenschap. Wat arbeidsmarktbeleid betreft, volgen we dus voornamelijk de situatie in het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op. Uit de praktijk blijkt dat aanvragen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest relatief snel worden

<sup>16</sup> Dit blijkt uit de gemiddelde behandelingstermijn gepubliceerd op de website van de Vlaamse overheid en verschilt naargelang van onder welke categorie de werknemer valt. De in dit artikel vermelde termijn blijkt uit de indicatieve behandelingstermijnen van 12 juli 2023 (website geraadpleegd op 13 juli 2023). Deze behandelingstermijnen worden regelmatig geactualiseerd, zie [www.vlaanderen.be/toelating-tot-arbeid/indicatie-behandeltijden-toelating-tot-arbeid](http://www.vlaanderen.be/toelating-tot-arbeid/indicatie-behandeltijden-toelating-tot-arbeid).

<sup>17</sup> Deze gemiddelde behandelingstermijnen worden aan de gemeentes gecommuniceerd via het platform Gemcom, dat niet publiek toegankelijk is. Deze behandelingstermijnen worden regelmatig geactualiseerd. De in dit artikel vermelde termijn komt uit de Gemcom Nieuwsbrief van 26 juni 2023.





het dossier, zoals bepaald in de Single Permit-richtlijn, overschreden wordt<sup>18</sup>.

Dat dit geen louter theoretisch probleem is, blijkt uit enkele concrete voorbeelden:

- in een eerste geval werd vanuit wettig verblijf een gecombineerde vergunning aangevraagd bij het Vlaamse Gewest op 16 augustus 2022. Deze aanvraag werd ontvankelijk en gegrond verklaard door het Vlaamse Gewest op 16 december 2022. Pas op 17 maart 2023 werd aanvullende informatie gevraagd door de DVZ. Op 22 juni 2023 kreeg de betrokkene een bevel om het grondgebied te verlaten waaruit blijkt dat er op dat moment nog steeds geen beslissing over de gecombineerde vergunning was genomen door de DVZ<sup>19</sup>;
- in een tweede geval werd vanuit wettig verblijf een gecombineerde vergunning aangevraagd bij het Vlaamse Gewest op 23 november 2022. Het Vlaamse Gewest verklaarde deze aanvraag ontvankelijk en gegrond op 17 februari 2023. Pas op 21 april 2023 werd aanvullende informatie gevraagd door de DVZ. Op 22 juni 2023 kreeg de betrokkene een bevel om het grondgebied te verlaten waaruit blijkt dat er op dat moment nog steeds geen beslissing over de gecombineerde vergunning was genomen door de DVZ<sup>20</sup>;
- in een derde voorbeeld geeft de DVZ expliciet aan dat hij een behandelingstermijn van vier maanden hanteert vanaf de ontvankelijkheidsbeslissing van het gewest. In dit geval werd op 9 juni 2023 een aanvraag voor de gecombineerde vergunning ingediend. Pas op 26 september, meer dan drie maanden later, verklaarde het Vlaamse Gewest de aanvraag ontvankelijk en keurde het de toelating tot arbeid goed. Wanneer de aanvrager vier maanden na de indiening contact opneemt met de DVZ, stelt de dienst dat hij nog tot 26 januari 2024 de tijd heeft om de aanvraag in kwestie te behandelen, waarbij verwezen wordt naar het hierboven geciteerde artikel 61/25-5, § 2 Vw.<sup>21</sup>

In de eerste twee praktijkvoorbeelden kwam de vraag naar bijkomende informatie van de DVZ ruimschoots na meer dan vier maanden na de initiële indiening van de aanvraag van de gecombineerde vergunning bij het gewest. Nochtans werd hierboven al duidelijk dat de behandelingstermijn in principe zou moeten beginnen te lopen vanaf de indieningsdatum en er op dat moment dus reeds een beslissing<sup>22</sup> had moeten zijn. In het derde praktijkvoorbeeld geeft de DVZ expliciet aan over een termijn te beschikken die *in casu* zou neerkomen op meer dan zeven maanden vanaf de datum van indiening.

De Single Permit-richtlijn stelt verder dat het nationale recht bepaalt wat de sanctie van het niet-respecteren van de termijn is<sup>23</sup>. De Belgische wetgever heeft dit ook gedaan: “*Indien de minister of zijn gemachtigde binnen de termijn bedoeld in het eerste lid geen beslissing neemt, wordt de onderdaan van een derde land tot het verblijf gemachtigd.*”<sup>24</sup> De betrokkenen in bovenstaande voorbeelden hadden bijgevolg in het bezit moeten worden gesteld van een positieve beslissing wegens overschrijding van de termijn indien deze correct zou zijn omgezet<sup>25</sup>.

Het bovenstaande toont aan dat de verkeerde omzetting van de termijn uit de Single Permit-richtlijn er in de praktijk voor zorgt dat de Belgische overheid de termijn van vier maanden artificieel kan verlengen en zo de zichzelf opgelegde sanctie om een positieve beslissing af te leveren kan vermijden<sup>26</sup>. Nochtans is de termijn van vier maanden in de richtlijn op zich al een *worst case scenario*. Er dient benadrukt te worden dat het hierboven geciteerde artikel 5.2 van de Single Permit-richtlijn eerst en vooral oplegt dat een aanvraag zo spoedig mogelijk behandeld dient te worden.

“Artikel 5.2 van de Single Permit-richtlijn legt eerst en vooral op dat een aanvraag zo spoedig mogelijk behandeld dient te worden.”

<sup>18</sup> In de praktijk worden effectief bijlages 46, zijnde “tijdige” positieve beslissingen met betrekking tot de gecombineerde vergunning, afgeleverd zolang de beslissing van de DVZ binnen de vier maanden na de kennisgeving van volledigheid door het gewest wordt genomen. Een telefonische rondvraag bij een aantal bedrijven die regelmatig als mandataris voor werkgevers aanvragen indienen bevestigde dit.

<sup>19</sup> BGV 22 juni 2023. Deze beslissing is niet publiek toegankelijk, maar is gekend en beschikbaar bij de auteur.

<sup>20</sup> BGV 22 juni 2023. Deze beslissing is niet publiek toegankelijk, maar is gekend en beschikbaar bij de auteur.

<sup>21</sup> Erop gewezen dat de totale behandelingstermijn hierdoor meer dan zeven maanden zou bedragen en dat dit in strijd is met de termijn in de Single Permit-richtlijn, geeft de DVZ uiteindelijk aan dat het de zaak versneld zal behandelen, waarbij benadrukt wordt dat dit slechts een gunst is en geen recht, aangezien de Single Permit-richtlijn volgens de DVZ geen rechtstreekse werking heeft. Ook met deze prioritaire behandeling bedraagt de behandelingstermijn in dit dossier echter meer dan vier maanden na de indiening. Dit blijkt uit mailverkeer tussen de mandataris die in dit dossier optrad voor de werkgever en de Single Permit Unit van de DVZ. Deze e-mails zijn gekend bij de redactie.

<sup>22</sup> Of eventueel een beslissing tot verlenging van de termijn indien het om complexe gevallen ging zoals voorzien in art. 5.2, tweede lid Single Permit-richtlijn en art. 61/25-5, § 2, tweede lid Vw.

<sup>23</sup> Art. 5.2, derde lid Single Permit-richtlijn.

<sup>24</sup> Art. 61/25-5, § 2, derde lid Vw.

<sup>25</sup> Dit is een bijlage 47.

<sup>26</sup> Uit navraag blijkt dat de bijlage 47 onder vuur ligt. Zo zou op een Interministeriële Conferentie van 7 juli 2023 over arbeidsmigratie beslist zijn dat de automatische toekenning van een gecombineerde vergunning bij overschrijding van de termijn wordt afgeschaft. Het is niet duidelijk welke sanctie er dan in de plaats zou komen. Ten tijde van het schrijven van dit artikel, en van de in dit artikel als voorbeeld aangehaalde beslissingen, was deze bepaling in elk geval wel degelijk van toepassing.



## 2\_ Hoe de regels volgen voor verblijfsproblemen kan zorgen

Een tweede punt dat ik in deze bijdrage wil maken, gaat niet zozeer over de behandelingstermijn zelf, maar wel over de gevolgen die deze termijn, en de hierboven besproken toepassing ervan in de praktijk, kan hebben voor kandidaat-werknemers die hun (vernieuwings)aanvraag voor een gecombineerde vergunning indienen vanuit een wettig verblijf op het Belgisch grondgebied.

Artikel 61/25-2, § 2 Vw. stelt:

*“De onderdaan van een derde land die toegelaten of gemachtigd is op het grondgebied van het Rijk te verblijven voor een periode die negentig dagen niet overschrijdt overeenkomstig titel I, hoofdstuk II, of voor een periode van meer dan negentig dagen overeenkomstig titel I, hoofdstuk III of titel II, kan een aanvraag voor een arbeidsvergunning indienen bedoeld in artikel 61/25-1.”<sup>27</sup>*

Concreet betekent dit dat een aanvraag voor een gecombineerde vergunning kan worden ingediend vanuit iedere vorm van kort of lang wettig verblijf<sup>28</sup>. De gewestelijke bepalingen vernauwen deze mogelijkheid verder tot bepaalde categorieën van aanvragers, met name personen die zijn vrijgesteld van arbeidsmarktonderzoek bij de aanvraag voor een gecombineerde vergunning en langdurig ingezetenen<sup>29</sup>.

Merk op dat het hierboven geciteerde artikel 61/25-2, § 2 Vw. enkel spreekt over het ‘indienen’ van de aanvraag. Er wordt dus enkel een wettig verblijf vereist op het ogenblik van het indienen van de aanvraag door de werkgever en niet noodzakelijk op het moment van de beslissing over deze aanvraag.

De wetgeving bepaalt echter niet wat er gebeurt als het wettig verblijf vervalft tijdens de behandelingsperiode van de gecombineerde vergunning. Er bestaat geen proceduredocument om deze tussenperiode te overbruggen.

Gezien de behandelingstermijn van vier maanden (of meer, zoals hierboven geïllustreerd) is dit geen uitzonderlijke situatie. Bij zowat elke aanvraag vanuit wettig kort verblijf<sup>30</sup> is de kans zeer reëel dat het verblijfsrecht eindigt tijdens de behandelingsperiode. Ook bij aanvragen vanuit een lang wettig verblijf

is deze situatie niet ondenkbaar wanneer de aanvraag voor een gecombineerde vergunning relatief kort voor het einde van het lang wettig verblijf wordt ingediend.

Bij gebrek aan wettelijke bepaling werd afgesproken om een gedoogbeleid te hanteren in deze situatie<sup>31</sup>. Hoewel een gedoogbeleid beter is dan niets, wijst het in de eerste plaats op een gebrek aan

**“Hoewel een gedoogbeleid beter is dan niets, wijst het in de eerste plaats op een gebrek aan echt beleid en kan het nefaste gevolgen hebben voor de betrokkene.”**

echt beleid en kan het nefaste gevolgen hebben voor de betrokkene. Een gedoogbeleid neemt immers niet weg dat de betrokkene zich in de tussentijd in onwettig verblijf bevindt. In het bijzonder voor personen die al langer wettig in België verblijven heeft dit tot negatief gevolg dat hun langetermijnperspectief plots teruggedraaid wordt. De teller voor een onbeperkt verblijfsrecht komt door de onderbreking in het wettig verblijf terug op nul te staan. Voor het bekomen van een onbeperkt verblijfsrecht dient in het algemeen een ononderbroken wettig verblijf van vijf jaar te worden aangetoond. Ook voor het bekomen van de Belgische nationaliteit zijn de basisvoorwaarden een onbeperkt verblijfsrecht en een ononderbroken wettig verblijf van minstens vijf jaar<sup>32</sup>.

Neem bijvoorbeeld het geval van een derdelandsstudent, die na vijf jaar studeren aan een Belgische onderwijsinstelling een diploma behaalde en een zoekjaar heeft aangevraagd en verkregen. De bedoeling van dit zoekjaar is om een werkgever te

<sup>27</sup> Art. 61/25-2, § 2 Vw. Het gaat om wettig kort verblijf of lang verblijf in de vorm van een verblijfskaart. Een verblijf op basis van een proceduredocument komt niet in aanmerking.

<sup>28</sup> Voor een aanvraag vanuit diplomatiek verblijf wordt in het volgende lid van art. 61/25-2, § 2 Vw. wel het voorbehoud gemaakt dat zij dienen aan te tonen afstand te kunnen doen van bevoorrecht statuut.

<sup>29</sup> Art. 7 Vlaams Besluit 7 december 2018; art. 2, § 2 Waals Besluit 16 mei 2019; art. 5 KB 9 juni 1999 (versie Brussels Hoofdstedelijk Gewest); art. 5 KB 9 juni 1999 (versie Duitstalige Gemeenschap).

<sup>30</sup> Dit is maximaal 90 dagen.

<sup>31</sup> Dit volgt uit het feit dat art. 61/25-2, § 2 Vw. enkel stelt dat de aanvraag moet worden ingediend vanuit wettig verblijf. Het bestaan van dit gedoogbeleid werd reeds meermaals mondeling bevestigd door medewerkers van het kabinet van de staatssecretaris voor Migratie, van de DVZ en van de verschillende gewesten op studiedagen, overleggen en in telefonische contacten. Uit de hierboven aangehaalde bevelen om het grondgebied te verlaten (zie vn. 19 en 20) blijkt echter dat de DVZ dit gedoogbeleid niet steeds strikt toepast. Hoewel het strikt genomen niet onmogelijk is om een bevel om het grondgebied te verlaten te krijgen tijdens een periode onder gedoogbeleid, schreef de DVZ in de hierboven aangehaalde beslissingen, nadat men eerst bevestigde dat de aanvraag voor de gecombineerde vergunning wel degelijk vanuit wettig kort verblijf werd ingediend, dat *“Indien de aanvraag tot het bekomen van een gecombineerde vergunning zou resulteren in een positieve beslissing (bijlage 46) door de DVZ, zal deze worden overgemaakt aan de bevoegde diplomatieke post alwaar betrokkene het visum D/B34 zal moeten verkrijgen alvorens terug te kunnen afreizen naar België om zich in te schrijven bij de gemeente van verblijf en een A-kaart te bekomen. Bij ontstentenis aan een geldig verblijfsdocument voor België zal een eventuele positieve beslissing (bijlage 46) dus in géén geval worden overgemaakt aan de gemeente waarin betrokkene op dat moment (illegaal) zou verblijven.”* Dit is niet in overeenstemming met het afgesproken gedoogbeleid en holt de toepassing van art. 61/25-2, § 2 Vw. uit.

<sup>32</sup> Art. 7bis, § 1 en 2 Wetboek van de Belgische Nationaliteit. Daarnaast zijn er bijkomende voorwaarden, afhankelijk van de categorie in art. 12bis Wetboek van de Belgische Nationaliteit waar de betrokkene onder valt.





vinden die een gecombineerde vergunning vanuit dit wettig verblijf aanvraagt<sup>33</sup>. Tot zover is er geen probleem:

- stel dat een gecombineerde vergunning wordt afgeleverd voordat het wettig verblijf op basis van het zoekjaar eindigt, dan is er geen onderbreking in het wettig verblijf. De betrokkene zal in aanmerking komen voor een statuut van langdurig ingezetene in België na ongeveer anderhalf jaar tewerkstelling met deze gecombineerde vergunning. Het vijfjarig verblijf als student telt immers voor de helft mee voor de berekening van het ononderbroken verblijf van vijf jaar om dit statuut te kunnen bekomen en het zoekjaar telt volledig mee, waardoor de betrokkene op het moment van de aflevering van de gecombineerde vergunning al ongeveer drieënhalf jaar verblijf kan voorleggen<sup>34</sup>. In totaal komt de persoon in dit voorbeeld na ongeveer zevenenhalf jaar verblijf in België in aanmerking voor een onbeperkt verblijf en vervolgens eventueel voor een Belgische nationaliteit;
- stel nu echter dat de persoon als gevolg van de lange behandelingstermijn tijdelijk in onwettig verblijf verzeild geraakt tussen het statuut van het zoekjaar en het bekomen van de gecombineerde vergunning, dan begint de teller voor een onbeperkt verblijf door deze onderbreking terug vanaf nul te lopen en zal hij pas na vijf jaar tewerkstelling met een gecombineerde vergunning aanspraak kunnen maken op een onbeperkt verblijfsrecht<sup>35</sup>. In totaal komt de persoon in dit voorbeeld pas na ongeveer elf jaar verblijf in België in aanmerking voor een onbeperkt verblijf en vervolgens eventueel voor een Belgische nationaliteit.

In de praktijk is het in gevallen zoals in dit voorbeeld dus aan te raden dat al na maximaal acht maanden van het zoekjaar een gecombineerde vergunning wordt aangevraagd om het langetermijnperspectief in België te vrijwaren, en eigenlijk zelfs vroeger, gezien de hierboven besproken toepassing van de behandelingstermijn in de praktijk. De duur van twaalf maanden<sup>36</sup> van het zoekjaar wordt hiermee uitgehouden.

Naar analogie geldt het hierboven uitgelegde risico op een onderbreking van het wettig verblijf en de gevolgen daarvan op het bekomen van een onbeperkt verblijfsrecht voor elke aanvraag van een gecombineerde vergunning vanuit een wettig verblijf.

Een onderbreking in het wettig verblijf betekent overigens ook een onderbreking in de mogelijkheid om te werken. In bovenstaand voorbeeld van het zoekjaar, maar ook bijvoorbeeld wanneer iemand een statuutwijziging vraagt van gezinshereniging naar gecombineerde vergunning, is het mogelijk om te werken tijdens de behandelingsperiode van de gecombineerde vergunning op basis van het bestaande wettig verblijf, zolang dat nog geldig is<sup>37</sup>. Ook dit kan een rol spelen in bijvoorbeeld een latere nationaliteitsverklaring, waarbij een onafgebroken tewerkstelling van vijf jaar een bewijs kan vormen van de voorwaarde van maatschappelijke integratie<sup>38</sup>.

Bij vernieuwingsaanvragen van een gecombineerde vergunning rijst een gelijkaardig probleem. De vernieuwingsaanvraag zelf dient ten laatste twee maanden voor het verstrijken van de gecombineerde vergunning te worden ingediend<sup>39</sup>, maar verloopt verder grotendeels volgens dezelfde procedure als een eerste aanvraag<sup>40</sup>. Dat betekent dat de behandelingstermijn voor een vernieuwingsaanvraag dus ook vier maanden (of meer) bedraagt, terwijl de vernieuwingsaanvraag slechts ten laatste twee maanden op voorhand moet worden ingediend. Er is bijgevolg een reëel risico dat de vernieuwingsaanvraag niet behandeld is voordat de gecombineerde vergunning vervalt<sup>41</sup>.

Bij een vernieuwingsaanvraag is wel in een proceduredocument voorzien in dat geval<sup>42</sup>. Om deze bijlage 49 te krijgen, moet echter een ontvankelijkheidsbeslissing van het bevoegde gewest worden voorgelegd<sup>43</sup>. Hierboven werd reeds besproken dat, minstens in het Vlaamse Gewest, deze ontvankelijkheidsbeslissing in veel gevallen niet meer apart wordt genomen en in de praktijk lang op zich kan laten wachten. Hierdoor bestaat ook bij vernieuwingen een reëel risico op een onderbreking in het verblijfsrecht van de betrokkene<sup>44</sup>.

Bovendien kan de betrokkene in afwachting van de vernieuwing in principe niet werken indien de gecombineerde vergunning vervalt voordat over de vernieuwing werd beslist, zelfs wanneer hij wel (tijdig) in het bezit is gesteld van een proceduredocument. Dat kan immers pas wanneer de vernieuwing van de gecombineerde vergunning werd goedgekeurd<sup>45</sup>. Hieraan werd gedeeltelijk tegemoetgekomen doordat begin 2020 tus-

<sup>33</sup> Of een onderneming op te richten en via een beroepskaart wettig verblijf als zelfstandige arbeidsmigrant te bekomen (art. 61/1/9 Vw.). Dit valt buiten de scope van deze bijdrage, maar de problematiek is in dat geval gelijkaardig en zelfs groter, aangezien de beroepskaart geen "gecombineerd" document voor werk en verblijf is. Zowel de beroepskaart als het verblijf op basis van de beroepskaart moeten vanuit een wettig verblijf worden aangevraagd. Als de beroepskaart wordt afgeleverd nadat het verblijfsrecht verlopen is, kan de persoon in kwestie zijn verblijf als arbeidsmigrant niet meer vanop Belgisch grondgebied aanvragen, zie art. 25/2 Verbljfsbesluit.

<sup>34</sup> Art. 15bis Vw.

<sup>35</sup> Art. 61/25-6, § 4 Vw.

<sup>36</sup> Art. 61/1/9 Vw.

<sup>37</sup> Er kan dan immers worden gewerkt op basis van het wettig verblijfsrecht, zoals bepaald in het KB 2 september 2018 houdende de uitvoering van de wet van 9 mei 2018 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfsituatie bevinden.

<sup>38</sup> Art. 12bis Wetboek van de Belgische Nationaliteit.

<sup>39</sup> Art. 61/25-3 Vw. en art. 21 Samenwerkingsakkoord 2 februari 2018.

<sup>40</sup> Art. 61/25-1 e.v. Vw.

<sup>41</sup> Zie bv. de getuigenis van het bedrijf Tectum Group in T. DAN-CKAERS, "Waarom verliest ons land de strijd om arbeid?", *MO\** 30 mei 2023, [www.mo.be/analyse/waarom-verliest-ons-land-de-strijd-om-arbeid](http://www.mo.be/analyse/waarom-verliest-ons-land-de-strijd-om-arbeid). Uit de telefonische vragen over deze situatie die via de juridische helpdesk aan onze dienst worden gesteld, blijkt overigens dat dit geen uitzonderlijke situatie is.

<sup>42</sup> Art. 61/25-3, lid 2 Vw. en art. 33 Verbljfsbesluit. Dit is een bijlage 49.

<sup>43</sup> Art. 33 Verbljfsbesluit.

<sup>44</sup> Voor vernieuwingen gelden in de praktijk immers gelijkaardige behandelingstermijnen als voor eerste aanvragen. Zie vn. 16 en 17.

<sup>45</sup> Art. 33 en 34 Samenwerkingsakkoord 2 februari 2018.



sen de betrokken diensten werd afgesproken dat in de praktijk toch toegang tot tewerkstelling wordt verleend met een bijlage 49 van zodra het bevoegde gewest de vernieuwing van de toelating tot arbeid heeft goedgekeurd, en de goedkeuring van de vernieuwing door de DVZ dus niet moet worden afgewacht<sup>46</sup>. Gezien de hierboven besproken behandelingstermijnen is deze praktijk echter absoluut geen garantie dat er geen onderbreking in de tewerkstelling zal zijn.

Het ontbreken van een tijdelijk procedureverblijf, met behoud van toegang tot tewerkstelling indien deze reeds bestond, om de tussenperiode bij (vernieuwings)aanvragen vanuit wettig verblijf te overbruggen, kan dus grote gevolgen hebben. En dat terwijl de betrokkene in deze situaties volledig in overeenstemming met de verblijfswetgeving handelt<sup>47</sup>. Dit getuigt niet van behoorlijk beleid.

### 3\_ Een kleine stap voor de wetgever, een grote stap voor de rechtszekerheid

Deze bijdrage focust op twee specifieke problemen: de verkeerde omzetting van de behandelingstermijn uit de Single Permit-richtlijn en de potentiële onderbreking in het wettig verblijf en de toegang tot tewerkstelling bij een (vernieuwings)aanvraag voor een gecombineerde vergunning vanuit wettig verblijf in België. Beide problemen kunnen door relatief eenvoudige wettelijke ingrepen worden verholpen.

“Beide problemen kunnen door relatief eenvoudige wettelijke ingrepen worden verholpen.”

Wat de behandelingstermijn voor eengecombineerde vergunning betreft, kan de wetgever het probleem oplossen door de bewoording in artikel 61/25-5, § 2 Vw. aan te passen in overeenstemming met artikel 5 van de Single Permit-richtlijn<sup>48</sup>. De formulering ‘binnen vier maanden na de ken-

nisgeving van het volledig karakter van de aanvraag’ moet worden aangepast naar ‘binnen vier maanden na de datum van indiening van de aanvraag’<sup>49</sup>. Deze ingreep is niet alleen noodzakelijk om de Belgische wetgeving in lijn te stellen met de Single Permit-richtlijn, maar brengt ook rechtszekerheid met zich mee. De datum van indiening van de aanvraag is eenvoudig te bepalen via ‘Working in Belgium’ en de maximale behandelingstermijn is dan met zekerheid op voorhand in te schatten. Bij gebrek aan beslissing vier maanden later, dient de DVZ de aanvrager een positieve beslissing in de vorm van een bijlage 47 te bezorgen<sup>50</sup>. Op deze manier weten werkgevers, werknemers en overheidsdiensten waar ze aan toe zijn. Overigens doet dit geen enkele afbreuk aan de mogelijkheid

blijft de termijn van vier maanden na de datum van indiening behouden, waarbij geëxpliciteerd wordt dat ook de afgifte van het visum binnen deze termijn inbegrepen moet zijn. Dit zou dus *de facto* een versnelling betekenen. Ook de Europese Raad houdt vast aan de termijn van vier maanden, maar wel na de “indiening van de volledige aanvraag”. Hoewel dat op het eerste gezicht in lijn lijkt te liggen met de huidige Belgische wetgeving, wordt ook hier naar de indiening en niet de datum van kennisgeving van de volledigheid verwezen. Indien wordt vastgesteld dat een aanvraag volledig is, zou de indieningsdatum dus nog steeds het startpunt van de termijn zijn en niet de datum waarop die vaststelling gebeurt. De LIBE-commissie van het Europees Parlement daarentegen gaat een stap verder en stelt voor om de behandelingstermijn te verkorten naar 90 dagen en in bepaalde gevallen zelfs naar 45 dagen. De voorstellen voor herziening bevatten daarnaast ook een aantal maatregelen die de rechtspositie van werknemers zou moeten versterken. Als er een herziening van de richtlijn komt en de termijn hierin aangepast wordt, dan dient de Belgische wetgeving uiteraard daarmee in overeenstemming gebracht te worden. Zie EUROPESE COMMISSIE, “Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD 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 (herschikking)”, 27 april 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0655>; EUROPESE RAAD, “Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD 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 (herschikking) - compromistekst van het voorzitterschap”, 17 mei 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9474-2023-INIT/nl/pdf>; COMMITTEE ON CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS (LIBE), “Compromise amendments on the Directive of the European Parliament and of the Council concerning a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (recast)”, 21 maart 2023, [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2023/03-22/FINALCompromises\\_SinglePermitDirective\\_Recast\\_21March23\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2023/03-22/FINALCompromises_SinglePermitDirective_Recast_21March23_EN.pdf).

<sup>46</sup> Dit werd aan de gemeentes gecommuniceerd in een Gemcom-instructie van 29 januari 2020.

<sup>47</sup> Bovendien is de werknemer afhankelijk van de werkgever, die verantwoordelijk is voor het correct en tijdig indienen van aanvragen en vernieuwingen, voor het verkrijgen en het behouden van zijn verblijfsrecht en toegang tot tewerkstelling. Dit zorgt ervoor dat werknemers zich soms in een kwetsbare positie bevinden en is een risicofactor voor potentiële uitbuiting. Zie hierover bv. L. PALUMBO, “Exploitation in the Agri-Food Sector in Europe. A Comparative Analysis of the Impact of Migration and Labour Regimes in Producing Migrants’ Vulnerabilities”, *EJML* 2022, 287-312. Nochtans stelt de Single Permit-richtlijn zich ook tot doel “om oneerlijke concurrentie tussen onderdanen van een lidstaat en onderdanen van derde landen als gevolg van de mogelijke uitbuiting van de laatstgenoemden te verkleinen”, zie overw. 19 Single Permit-richtlijn.

<sup>48</sup> Op Europees niveau wordt onderhandeld over een herziening van de Single Permit-richtlijn. Ook de behandelingstermijn is hierbij voor voor discussie. In het voorstel van de Europese Commissie

<sup>49</sup> Voor de volledigheid en om verwarring te vermijden, kan dezelfde ingreep ook best worden doorgevoerd in art. 25, § 1 Samenwerkingsakkoord 2 februari 2018, aangezien de Vreemdelingenwet hiernaar verwijst.

<sup>50</sup> Zoals voorzien in art. 61/25-5, § 2, derde lid Vw. Zie echter de kanttekening in vn. 26.





voor de autoriteiten om de termijn te schorsen wanneer de aanvraag onvolledig is<sup>51</sup> of te verlengen in complexe dossiers<sup>52</sup>.

Wat de potentiële onderbreking van het wettig verblijf bij een (vernieuwings)aanvraag van een gecombineerde vergunning betreft, kan het probleem worden verholpen door een procedu-redocument ter beschikking te stellen wanneer een aanvraag overeenkomstig artikel 61/25-2, § 2 Vw. vanuit wettig verblijf wordt ingediend. Er zijn verschillende opties, maar een aanpassing van de bijlage 49 zodat deze ook in deze situatie kan worden afgeleverd, lijkt hier de meest aangewezen piste<sup>53</sup>. Met betrekking tot de mogelijkheid om te werken in deze tussenperiode, lijkt het aangewezen dat de bestaande toegang tot de arbeidsmarkt op basis van het verblijf van waaruit de gecombineerde vergunning wordt aangevraagd, behouden blijft. Zo zal er geen onderbreking in de mogelijkheid om te werken zijn in het geval dat er reeds gewerkt kon worden (bv. in het geval van een aflopend zoekjaar), maar wordt er ook geen mogelijkheid ingevoerd om te werken zonder toelating tot arbeid wanneer deze eerder ook niet bestond (bv. in het geval van kort verblijf). Bij vernieuwingsaanvragen van een gecombineerde vergunning dient in elk geval een bijlage 49 te worden afgeleverd wanneer de gecombineerde vergunning vervalt om een onderbreking in het verblijfsrecht te voorkomen, ook wanneer er nog geen ontvankelijkheidsbeslissing werd genomen door het bevoegde gewest. In afwachting van de beslissing tot vernieuwing is het aangewezen dat deze bijlage 49 in elk geval toegang tot tewerkstelling geeft, zodat de tewerkstelling van de betrokkene niet wordt onderbroken<sup>54</sup>.

Iedereen is gebaat bij rechtszekerheid. Een voorspelbare maximale behandelingstermijn en het behoud van een wettig verblijf en toegang tot tewerkstelling wanneer aanvragen correct en tijdig worden ingediend, komen dit alleen maar ten goede.

<sup>51</sup> Art. 61/25-5, § 3 Vw. Om tegemoet te komen aan de voorgestelde wijziging van § 2, kan de bewoording in § 3 ook worden aangepast om dit te expliciteren, naar analogie met de bepaling in art. 5.4 Single Permit-richtlijn.

<sup>52</sup> Art. 61/25-5, § 2, tweede lid Vw.

<sup>53</sup> Deze bijlage wordt op dit moment al gebruikt in afwachting van de afgifte van de elektronische A-kaart na het bekomen van een gecombineerde vergunning en bij de vernieuwing van een gecombineerde vergunning. Andere mogelijkheden zijn bv. het tijdelijk verlengen van het bestaande verblijf, het creëren van een specifieke nieuwe bijlage voor deze situatie of het aanpassen van de bijlage 15, maar deze opties passen minder goed in de logica van het bestaande systeem.

<sup>54</sup> Hiervoor is een aanpassing van art. 33 Verblijfsbesluit en art. 34 Samenwerkingsakkoord 2 februari 2018 nodig.





## RECHTSLEER

## Waarom de behandelingstermijn voor een gecombineerde vergunning (g)een probleem is – Addendum

— Filipe Van Huylenbroeck\*

Eind vorig jaar argumenteerde ik in dit tijdschrift dat de behandelingstermijn voor een gecombineerde vergunning door de Belgische wetgeving verkeerd werd omgezet en daardoor in de praktijk artificieel verlengd kan worden ten opzichte van wat de op dit moment van toepassing zijnde bepaling uit de Single Permit-richtlijn voorschrijft<sup>1</sup>. In voetnoot 48 van dit artikel wees ik erop dat er op dat moment op Europees niveau werd onderhandeld over een herziening van de Single Permit-richtlijn en dat de behandelingstermijn hierin mogelijks zou worden gewijzigd. Op 24 april 2024 werd de herschikking van de richtlijn goedgekeurd<sup>2</sup>. De omzetting van de nieuwe bepalingen dient volgens artikel 18.1 te gebeuren tegen 21 mei 2026.

Met betrekking tot de behandelingstermijn is de wijziging van artikel 5.2 van de richtlijn relevant. De nieuwe bepaling stelt het volgende:

*“De bevoegde instantie neemt zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk 90 dagen na de datum van indiening van een volledige aanvraag, een besluit over de aanvraag voor een gecombineerde vergunning.”* (eigen onderlijning)

**“In de nieuwe richtlijn wordt de termijn van vier maanden verkort naar 90 dagen na indiening, onder voorbehoud dat het dient te gaan om een volledige aanvraag.”**

In vergelijking met de huidige bepaling, wordt de termijn van vier maanden na de indiening van een aanvraag aldus verkort naar 90 dagen. Wel wordt nu expliciet het voorbehoud gemaakt dat het dient te gaan om de indiening van een volledige aanvraag.

Door deze toevoeging lijkt het op het eerste gezicht misschien dat de Belgische wetgeving en praktijk, waarbij de termijn pas begint te lopen als het bevoegde gewest de aanvraag volledig en ontvankelijk heeft verklaard, in overeenstemming is met de nieuwe richtlijn. Ook in de nieuwe bepaling wordt echter expliciet verwezen naar de datum van *indiening* van de volledige aanvraag en niet naar de datum van *kennisgeving* van het feit dat de aanvraag volledig is.

Mijns inziens moet de termijn volgens de nieuwe bepaling bijgevolg nog steeds starten op het moment van de indiening van de aanvraag, op voorwaarde dat zij volledig werd ingediend, ongeacht wanneer de bevoegde overheid vaststelt dat dit het geval is. Bij de kennisgeving dat de aanvraag volledig is, dient dan ook rekening te worden gehouden met de aanvraagdatum als startdatum van de behandelingstermijn. Enkel wanneer de aanvraag aanvankelijk onvolledig werd ingediend, neemt de behandelingstermijn pas aanvang op het ogenblik van het vervolledigen van het dossier<sup>3</sup>.

Deze interpretatie garandeert rechtszekerheid. Het startpunt van de termijn wordt hierdoor bepaald door het correct en volledig indienen van een aanvraag en is voorspelbaar. Indien de aanvraag onvolledig werd ingediend, neemt de termijn geen aanvang, maar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt in dat geval bij de aanvrager zelf. Enkel op die manier wordt vermeden dat de procedure onvoorspelbaar is en overgelaten wordt aan een externe omstandigheid, zijnde de snelheid waarmee een overheidsdienst het dossier bekijkt en ontvankelijk verklaart. In die zin wijzigt de nieuwe bepaling de argumentatie die ik eerder in dit tijdschrift maakte niet, tenminste wanneer het gaat om een volledig ingediende aanvraag<sup>4</sup>.

\* De auteur is jurist vreemdelingenrecht bij het Agentschap Integratie en Inburgering en redactiesecretaris van het *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*. De in deze bijdrage vermelde termijnen en praktijken kunnen onderhevig zijn aan verandering. De tekst werd afgesloten op 31 mei 2024.

<sup>1</sup> F. VAN HUYLENBROECK, “Waarom de behandelingstermijn voor een gecombineerde vergunning (g)een probleem is”, *T.Vreemd*. 2023, afl. 4, 310-317.

<sup>2</sup> Richtlijn (EU) 2024/1233 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 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 (herschikking), *Pb.L.* 30 april 2024.

<sup>3</sup> De mogelijkheid in artikel 5.4 om de termijn op te schorsen bij onvolledige aanvragen blijft ongewijzigd, op een technische wijziging om naar de juiste nieuwe artikelen te verwijzen na. De mogelijkheid tot verlenging van de termijn in complexe dossiers wordt verplaatst naar artikel 8.3 en beperkt tot 30 dagen.

<sup>4</sup> Op dat vlak is het interessant om de vergelijking te maken met de termijnen in andere Europese richtlijnen die van toepassing zijn op specifieke categorieën van arbeidsmigranten, met name voor houders van een Europese blauwe kaart (art. 11.1 Richtlijn 2021/1883/EU), seizoenarbeiders (art. 18.1 Richtlijn 2014/36/EU), Intra-Corporate Transferees (art. 15.1 Richtlijn 2014/66/EU), onderzoekers, stagiairs en vrijwilligers (art. 34.1 en 34.2 Richtlijn 2016/801/EU). Deze richtlijnen bevatten al langer termijnen van 90 dagen (en zelfs 60 dagen in het geval van onderzoekers) na de indiening van een volledige aanvraag, in vergelijkbare bewoordingen als het nieuwe artikel 5.2 van de herschikte Single Permit-richtlijn. Voor deze categorieën is het Samenwerkingsakkoord van 6 december 2018 van toepassing en zijn er aparte bepalingen in de Vreemdelingenwet opgenomen. Ook hierin wordt echter telkens voorzien dat de termijn begint te lopen “na de kennisgeving





Het is nu aan de wetgever om de nieuwe bepalingen correct om te zetten tegen 21 mei 2026 en aan de bevoegde overheidsdiensten om in afwachting daarvan de huidige richtlijn te respecteren.

van het feit dat de aanvraag volledig is" (art. 9, 17, 28, 40, 51 en 58 Samenwerkingsakkoord van 6 december 2018 en art. 61/12, 61/13/18, 61/13/27, 61/27-4, 61/29-4, 61/34 en 61/45 Vreemdelingenwet). Bijgevolg zijn de in de Belgische wetgeving voorziene termijnen ook in deze gevallen in strijd met de hierboven vermelde Europese richtlijnen. Recent werden via het Samenwerkingsakkoord van 22 maart 2024 (BS 26 maart 2024, in werking getreden op 5 april 2024) een aantal wijzigingen doorgevoerd aan het Samenwerkingsakkoord van 6 december 2018, die mogelijk een voorproever zouden kunnen zijn van de te verwachten wijzigingen voor de 'gewone' gecombineerde vergunningen. Zo bepaalt artikel 5/3 nu dat de kennisgeving van de beslissing ook binnen de voorziene termijnen dient te gebeuren in deze gevallen en laat artikel 3/1 toe om reeds te beginnen met werken van zodra de beslissing (bijlage 46) genomen is, en niet langer pas vanaf het ontvangen van een bijlage 49. De automatische goedkeuring indien de beslissing niet binnen de termijn wordt genomen (bijlage 47), wordt door artikel 5/1 voor deze gevallen dan weer afgeschaft, zonder dat er een duidelijke sanctie in de plaats komt. Dat de termijnen zelf hierbij niet in overeenstemming werden gebracht met de van toepassing zijnde richtlijnen is een gemiste kans.

