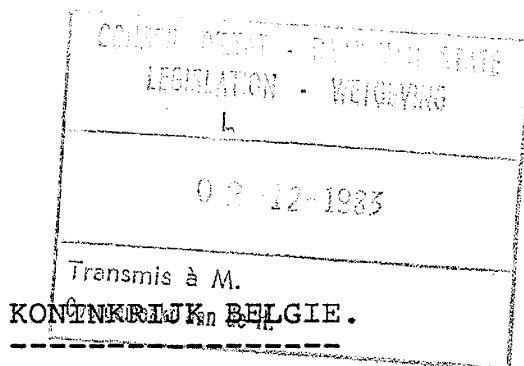




ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 10e november 1983 door de Voorzitter van de Vlaamse Executieve verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding", heeft de 23e november 1983 het volgend advies gegeven :

# I. DOEL VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp heeft tot doel bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een Vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding als openbare instelling op te richten. Die instelling wordt bekleed met rechtspersoonlijkheid.

De opdracht van die Dienst is tweevoudig :

a) wat de Vlaamse Gemeenschap betreft zal hij instaan voor :

- 1° de herscholing van werkzoekenden,
- 2° de beroepsopleiding van volwassenen.

Het zijn opdrachten die alsnog door de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening worden vervuld maar door artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aan de Gemeenschap zijn toegewezen;

b) wat het Vlaamse Gewest betreft zal hij tot taak hebben :

- 1° de aanwerving en de plaatsing van werknemers te bevorderen en te organiseren,
- 2° tegemoet te komen in de lonen van onvrijwillig werklozen van gevorderde leeftijd,
- 3° tegemoet te komen in de uitgaven inherent aan de werving van nieuw personeel met het oog op de oprichting, uitbreiding of overschakeling van ondernemingen,

.../...

- 4° tegemoet te komen in de lonen van werknemers die door de overschakeling van hun onderneming zijn getroffen,
- 5° tegemoet te komen in de kosten van de nieuwe installatie van werkloze werknemers,
- 6° uitzendkrachten in dienst te nemen en ze ter beschikking te stellen van gebruikers.

Ook deze opdrachten worden nu vervuld door de R.V.A. maar zijn, krachtens artikel 6, § 1, IX, van voornoemde bijzondere wet, aan de Gewesten toegewezen.

De V.D.A.B. ontvangt de taken, het patrimonium, het personeel en de rechten en verplichtingen die - na de herstructurering van de R.V.A. - aan de Vlaamse Gemeenschap, respectievelijk het Vlaamse Gewest zullen toegewezen worden. De inwerking-tredingsbepalingen sluiten daarbij aan. Men weet dat de voorzieningen omtrent de herstructurering van de R.V.A. bij wege van een amendement ingevoegd zijn in het wetsontwerp tot afschaffing en herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1982-1983, nr 623/13; voor het advies van de Raad van State, zie nr 623/15).

De V.D.A.B. zou paritair beheerd worden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg.

Uit artikel 2, § 2, van het ontwerp kan worden afgeleid en in de adviesaanvraag wordt bevestigd dat de V.D.A.B. wordt gerangschikt onder categorie B vermeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

.../...

## II. OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp is ingedeeld in twee hoofdstukken. Hoofdstuk I handelt over de "bevoegdheden zoals bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet". Hoofdstuk II handelt over de "bevoegdheden zoals bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet". Die indeling in hoofdstukken neemt niet weg dat in een zelfde decreet tegelijk een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid zouden worden geregeld.

In zijn advies L. 15.466/VR van 18 mei 1983 over een gelijkaardig ontwerp van decreet heeft de Raad van State erop gewezen dat de bepalingen van artikel 50 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die de werking van de Vlaamse Raad betreffen, en de bepalingen van artikel 59bis, § 4, van de Grondwet en van artikel 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die het toepassingsgebied van de decreten betreffen, niet toelaten dat een gemeenschapsaangelegenheid en een gewestaangelegenheid in een zelfde decreet worden geregeld. De in het ontwerp voorgestelde indeling in hoofdstukken maakt wel een correcte toepassing van de regelen betreffende de artikelsgewijze stemming mogelijk en zou, na aanpassing van de tekst, het verschil in toepassingsgebied al naar het om een gemeenschapsdecreet dan wel om een gewestdecreet gaat tot uitdrukking kunnen brengen, doch blijft stuiten op het al eerder geformuleerde bezwaar doordat de artikelsgewijze stemming noodzakelijkerwijs gevolgd moet worden door een stemming over het geheel (zie artikel 38 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), welke stemming niet zou kunnen geschieden dan met miskenning van hetzij het stemrecht van de leden van de Vlaamse Raad, hetzij de werkingsregel vervat in meergenoemd artikel 50 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

.../...

Zo uit die conclusie volgt dat de bepalingen van het ontwerp over twee ontwerpen van decreet horen te worden verdeeld, dan houdt zij niet in dat in de oprichting van twee afzonderlijke openbare diensten - de ene voor de Gemeenschap, de andere voor het Gewest - dient te worden voorzien. Geen bepaling van de Grondwet of van de bijzondere wet verzet zich ertegen dat één dienst met een gewesttaak en met een gemeenschapstaak zou worden belast. Dat ligt zelfs volkomen in de lijn van de functionele eenheid welke, ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, met artikel 1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is bewerkstelligd en die haar voortzetting vindt in de eenheid van administratie, instellingen en personeel vermeld onder meer in de artikelen 87 en 88, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In het concreet komt dat erop neer dat bijvoorbeeld in een "gewestdecreet" voorzien zou worden in de oprichting, inrichting, werking, beheer en personeelsformatie van een Vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling, in de omschrijving van dezes gewesttaak en van de erbij aansluitende patrimoniumvorming en in de reglementering van de particuliere bureaus die kosteloos of tegen betaling arbeidsbemiddelend optreden; het "gemeenschapsdecreet" kan zich dan beperken tot een omschrijving van de gemeenschapstaak ter zake van herscholing en beroepsopleiding, tot het opdragen van de zorg daarover aan de in het "gewestdecreet" voorziene Dienst en tot het regelen van de patrimoniumvorming welke bij het vervullen van de gemeenschapstaak aansluit.

Om misvatting omtrent de draagwijdte van het "gewestdecreet" te voorkomen kan men de benaming van de Dienst beperken tot "Vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling".

.../...

Ten slotte zullen beide decreten een bepaling bevatten met betrekking tot de inwerkingtreding en de toewijzing van bevoegdheid aan de Vlaamse Executieve ter nadere regeling van de voorwaarden waaronder de Dienst zijn opdracht zal uitvoeren.

2. Volgens artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is "de beroepsomscholing en -bijscholing" waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn, een culturele aangelegenheid in de zin van artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet. Die bepaling volstaat evenwel niet om ertoe te concluderen dat de bepalingen die ter uitvoering van het bepaalde in artikel 59bis, § 7, van de Grondwet en ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen in de Cultuurpactwet van 16 juli 1973 en in de artikelen 4, 5 en 6 van de wet van 3 juli 1971 zijn gesteld, op de in het ontwerp bedoelde beroepsopleiding van toepassing zouden zijn. In haar artikel 2 beperkt de Cultuurpactwet van 16 juli 1973 haar toepassingsgebied tot de "overheidsmaatregelen genomen inzake de culturele aangelegenheden als bedoeld in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden evenals inzake de internationale samenwerking zoals bepaald in § 2, 3°, van artikel 59bis van de Grondwet". De "beroepsomscholing en -bijscholing" is pas met de bijzondere wet van 8 augustus 1980 als een culturele aangelegenheid aangemerkt.

Zo lang de wetgever het toepassingsgebied van de Cultuurpactwet niet zal hebben verruimd, zal zij slechts gelding hebben voor de materies die als culturele aangelegenheden in de wet van 21 juli 1971 waren vermeld.

.../...

Uit het feit dat de bepalingen van de Cultuurpactwet alsnog niet van toepassing zijn op de aangelegenheid van de "beroepsomscholing en -bijscholing" volgt dat er geen rechtsbezwaar is tegen de bevoegdheidstoewijzing vervat in artikel 3 van het ontwerp, naar luid waarvan de Vlaamse Executieve de "modaliteiten" zal bepalen overeenkomstig welke de op te richten V.D.A.B. zijn taak van herscholing en beroepsopleiding zal uitvoeren.

Taalkundig verdient het aanbeveling "modaliteiten" te vervangen door "nadere regelen".

3. Volgens artikel 2, § 1, van het ontwerp wordt de V.D.A.B. "beheerd overeenkomstig de bepalingen van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg".

Het behoort ongetwijfeld tot de bevoegdheid die de Gemeenschappen en de Gewesten aan artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ontleen om te stellen dat de instellingen die zij oprichten en organiseren en waaraan zij de rechtspersoonlijkheid kunnen verlenen, onderworpen zijn aan de regelen betreffende het paritair beheer. Vraag is evenwel of een enkele verwijzing naar de wet van 25 april 1963 een procédé van goede wetgeving is.

Wat de Vlaamse Raad rechtstreeks kan regelen, kan hij ook regelen bij verwijzing, dit is door zich ertoe te beperken een nieuwe materie te regelen door eenvoudig te verwijzen naar elders vastgestelde regels. Regeling bij verwijzing is evenwel slechts een bruikbaar procédé in zover elders bestaande regels door eenvoudige vermelding of verwij-

zing toepasbaar kunnen worden gemaakt. Het is nu zo dat niet alle bepalingen van de wet van 25 april 1963 op de V.D.A.B. toepasbaar zullen zijn en dat in die wet steeds naar een nationale overheid wordt gerefereerd.

Bovendien houdt een regeling van verwijzing steeds een moeilijkheid van uitleg van de wil van de wetgever in, vooral wanneer de wet waarnaar verwezen wordt achteraf gewijzigd wordt. In dit geval klemmt het des te meer omdat de regel waarnaar wordt verwezen, vastgesteld is en gewijzigd kan worden door een andere wetgever dan die welke zich van de regeling bij verwijzing bedient.

Zelfs indien het vast staat dat de regeling bij verwijzing in hoofde van de Vlaamse Raad geen afstand van bevoegdheid naar de nationale overheid toe inhoudt - en ook niet zou kunnen inhouden -, dan nog lijkt het aanbeveling te verdienen die regeling bij verwijzing in de mate van het mogelijke te mijden en de voorkeur eraan te geven de aangelegenheid op een rechtstreekse manier te regelen. Uiteraard zal het zaak zijn van de Vlaamse Raad over de keuze van het te volgen procédé van wetgeving te beslissen.

.../...

4. Volgens artikel 2, § 2, zijn "de volgende bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van overeenkomstige toepassing op de dienst : artikel 2, 1°, 3° en 4° lid; artikel 3, § 2, § 3, § 4, en § 5; artikel 4; artikel 5; artikel 6, § 1, § 2, § 4, 1° en 3° lid, § 5 en § 6; artikel 6bis, § 1; artikel 7, eerste en laatste lid; artikel 9; artikel 10, § 1, § 2, § 4, § 5; artikel 12; artikel 13, § 1, § 2, § 3; artikel 14; artikel 22; artikel 23, 1° en 2° lid".

Men weet dat de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van overeenkomstige toepassing zijn op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschap of het Gewest (artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en dat de bevoegdheden welke die wet aan de diverse organen van het Rijk toekent, met uitzondering van de bevoegdheid van de Minister van Openbaar Ambt inzake de vaststelling van het administratief en geldelijk statuut, uitgeoefend worden door de overeenkomstige organen van de Gemeenschap of het Gewest (artikel 13, § 6, van dezelfde bijzondere wet).

Het overeenkomstig van toepassing zijn van de regelen vervat in de wet van 16 maart 1954, is door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgelegd. De Gemeenschappen en de Gewesten hebben op het punt van de principiële toepasselijkheid van die wet geen keuze. Wel horen zij erover te beslissen tot welke van de drie categorieën van instellingen bedoeld in die wet (A, B of C) de op te richten gemeenschaps- of gewestinstellingen zullen behoren. Slechts in het uiterste geval waarin zou zijn aangetoond dat voor een bepaalde op te richten instelling geen van de in de wet van 16 maart 1954 voorziene vormen voor toepassing in aanmerking komt, zou in redelijkheid moeten worden

aangenomen dat de Gemeenschap of het Gewest voor die instelling een eigen regeling van budgettaire en administratieve controle kan uitwerken. Dat geval doet zich in dezen niet voor : de Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding is, voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, de opvolger van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening waarop de wet van 16 maart 1954 van toepassing is.

Uit het voorgaande moet volgen dat, gelet op de imperatieve regel van artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, een formele opsomming van de artikelen van de wet van 16 maart 1954 die op de V.D.A.B. van toepassing zouden zijn, overbodig is en zelfs onwettig in de mate dat ze afbreuk zou doen aan het in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte voorschrift. De bepaling onder artikel 2, § 2, moet dus uit het ontwerp worden geweerd. Wel zal de oprichtingsbepaling van de betrokken dienst dienen te worden aangevuld met de rangschikking van de dienst in een van de in de wet van 16 maart 1954 vermelde categorieën.

5. Artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 bepaalt dat het de Koning is die het kader en het statuut vaststelt van de instellingen die onder de toepassing van genoemde wet vallen. Uit de combinatie van die bepaling met artikel 13, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volgt dat het aan de Vlaamse Executieve, en niet aan de Vlaamse Raad, toekomt het statuut van het personeel van de op te richten instelling vast te stellen.

De bepaling onder artikel 2, § 3, eerste lid, van het ontwerp moet dus worden geschrapt.

6. Artikel 2, § 4, van het ontwerp maakt de pensioenregeling ingesteld bij de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbers, van toepassing op het vastbenoemde personeel van de V.D.A.B.

Vast staat dat het zaak is van de Gemeenschapsraad of van de Gewestraad - in dit geval van de Vlaamse Raad - om de pensioenregeling van het personeel van de door hen opgerichte openbare instellingen vast te stellen. In de openbare sector is het evenwel de regel dat de pensioenlast gedragen wordt door wie de loonkost draagt.

In zijn advies L. 15.568/VR van 7 juli 1983 bij het "ontwerp van wet houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen" heeft de Raad van State omstandig uiteengezet waarom de nationale overheid ter zake zonder bevoegdheid is ten aanzien van het personeel der onder een Gemeenschap of een Gewest ressorterende openbare instelling (Gedr. St., Senaat, 1982-1983, nr 557/1, blz. 126 en volgende). Uit dat advies volgt ook dat in een decreet niet kan worden volstaan met het eenvoudig van toepassing verklaren, op dat personeel, van de wet van 28 april 1958.

Het stelsel van de wet van 28 april 1958 bestaat erin dat, door het van toepassing verklaren bij koninklijk besluit van de wet, de Staat, eensdeels, de last van de overlevingspensioenen op zich neemt en als tegenprestatie de kapitaalvormende afhoudingen op de wedden ontvangt (artikel 4, §§ 2 en 3, van de wet van 28 april 1958), anderdeels, aanvaardt de rustpensioenen uit te betalen om de last ervan achteraf en jaarlijks te verdelen over de instellingen waarop de wet van toepassing is verklaard, naar rato van de gedurende dat jaar aan hun personeel betaalde wedden (artikel 12 van de wet van 28 april 1958). Het koninklijk besluit waarbij de wet op een instelling van toepassing wordt verklaard, wordt vastgesteld op de gezamenlijke voordracht van de minister belast met de controle over de instelling en van de minister tot wiens bevoegdheid het Bestuur der pensioenen behoort (artikel 1, tweede lid, van de wet van 28 april 1958).

Het ligt voor de hand dat de Gemeenschappen of de Gewesten niet bij eenzijdige beslissing de nationale Schatkist kunnen bezwaren of de Staat met een dienst kunnen belasten die normaal door hen moet worden verricht.

Zo de Vlaamse Raad onmiskenbaar bevoegd is om voor het personeel van de op te richten V.D.A.B. een pensioenregeling uit te werken, zo hebben de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest de verplichting de last en de dienst van die pensioenregeling te dragen.

Die conclusie staat uiteraard niet in de weg dat voor de Gemeenschappen en de Gewesten de mogelijkheid zou worden geopend om tot het stelsel van de wet van 28 april 1958 toe te treden. Daarvoor is evenwel een beslissing nodig van de nationale wetgever. Naar het voorbeeld van de wet van 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen kan daartoe een gewone wet volstaan.

Inmiddels kan de bepaling van artikel 2, § 4, van het ontwerp niet volstaan om de bedoelde pensioenaangelegenheid te regelen.

7. In artikel 3 van het ontwerp wordt de V.D.A.B. belast met de gemeenschapstaak van herscholing en beroepsopleiding.

In artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is niet de geheelheid van die aangelegenheid aan de Gemeenschappen overgedragen. Een deel ervan is aan de Gewesten toebedeeld. Bij splitsing van de ontwerp-regeling over een "gemeenschapsdecreet" en een "gewestdecreet" zal dan ook in het eerste decreet, bij de omschrijving van de taak van

de V.D.A.B. een voorbehoud moeten worden gemaakt met betrekking tot de bevoegdheid van het Gewest. Dit kan men doen door het artikel in kwestie te doen aanvangen met : "Onverminderd het bepaalde in artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, heeft (de Dienst) overeenkomstig de regelen die de Vlaamse Executieve bepaalt, tot taak ...".

Zorgvuldigheidshalve mag erop gewezen worden dat naar luid van artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 april 1980 ook de beroepsopleiding, omscholing en herscholing van de minder-validen als een persoonsgebonden aangelegenheid tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort. De regeling daarvan is blijkbaar buiten de opzet van dit ontwerp gehouden. Niettemin zal men oog hebben vooral voor het bepaalde in artikel 8lbis van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, naar luid waarvan de R.V.A. een deel kan dragen van het loon dat door de werkgever betaald wordt aan de minder-valide met een bepaalde graad van arbeidsongeschiktheid, die door toedoen van de R.V.A. in dienst is genomen en zich niet heeft laten inschrijven bij het Rijksfonds voor sociale reclassering van de minder-validen. Verbonden aan de arbeidsbemiddeling behoort die financiële tegemoetkoming tot de gewestbevoegdheid ter zake van het tewerkstellingsbeleid (artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980); zij is uitgesloten van de bevoegdheid welke met betrekking tot de minder-validen aan de Gemeenschappen is overgedragen (artikel 5, § 1, II, 4°, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Indien de Vlaamse Executieve de V.D.A.B. met de bedoelde tegemoetkoming wenst te belasten, zou de rechtszeker-

.../...

heid erbij gebaat zijn mocht een aanduiding in die zin worden opgenomen in de opsomming van de gewesttaken welke in artikel 7 van het ontwerp aan de V.D.A.B. worden toevertrouwd.

8. In artikel 7, 6°, van het ontwerp wordt de taak omschreven welke de V.D.A.B. zal te vervullen hebben met betrekking tot de uitzendkrachten die hij in dienst heeft genomen. Daarbij wordt verwezen naar de C.A.O. nr 36 die op 27 november 1981 in de schoot van de Nationale Arbeidsraad is gesloten, in aansluiting op de inmiddels vervallen wet van 28 juni 1976 houdende voorlopige regeling van de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers en in afwachting van een nieuwe en definitieve regeling door de bevoegde wetgever.

Het is niet nodig in het ontwerp naar die C.A.O. te verwijzen. Die verwijzing zou de tekst een tijdgebonden karakter verlenen en tot een aanpassing ervan nopen eenmaal zou zijn voorzien in de vervanging van de regelen die door de C.A.O. zelf als "conservatoire maatregelen" zijn aangemerkt.

In dezelfde bepaling is gesteld dat de modaliteiten van toepassing omtrent het uitzenden van arbeidskrachten door de V.D.A.B., door het beheerscomité van die dienst zullen worden vastgesteld. Het toewijzen van een normatieve bevoegdheid aan een openbare instelling is te weren. Ook al zijn voorbeelden in die zin in de wetgeving voorhanden, het toe-

.../...

kennen van een normatieve bevoegdheid aan een zelfstandig overheidslichaam is niet in overeenstemming met de algemene beginselen van ons publiek recht omdat het raakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Die normatieve bevoegdheid dient dan ook bij de Vlaamse Executieve te blijven. Gelet op de inleidende zin van artikel 7 van het ontwerp, volstaat het, in 6°, de woorden "De toepassingsmodaliteiten van onderafdeling 6° worden bepaald door het beheerscomité van de dienst" te schrappen.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |   |              |                     |
|----------|---|--------------|---------------------|
| de Heren | : | H. ADRIAENS, | voorzitter,         |
|          |   | H. COREMANS, | staatsraden,        |
|          |   | Gh. TACQ,    |                     |
|          |   | G. SCHRANS,  | assessoren van de   |
|          |   | J. GIJSSELS, | afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | : | M. BENARD,   | griffier.           |

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE,  
auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.