



KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 30 april 1990 door de Gemeenschapsminister van Onderwijs en door de Gemeenschapsminister van Tewerkstelling, verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 december 1984 tot vaststelling in het onderwijs en in de psycho-medisch-sociale centra van de uitvoeringsmaatregelen van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces", heeft op 3 juli 1990 het volgend advies gegeven :

1. De Vlaamse Executieve vraagt om advies over een ontwerp van Executievebesluit waarbij - in afwijking van de algemene regel vervat in het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces en met toepassing van het bepaalde in artikel 3 van dat besluit - voor het door de Vlaamse Gemeenschap georganiseerd of gesubsidieerd onderwijs in een lager percentage van in dienst te nemen stagiairs wordt voorzien. In feite gaat het om de verlenging van een maatregel die bij een koninklijk besluit van 14 december 1984 is vastgesteld.

Het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 is bekrachtigd bij de wet van 6 december 1984 en gewijzigd bij de wetten van 22 januari 1985, 1 augustus 1985, 30 december 1988 en 22 december 1989.

2. Overeenkomstig artikel 107quater, tweede lid, van de Grondwet heeft het Gewest slechts regelingsbevoegdheid voor de aangelegenheden welke - in hun geheelheid of voor een onderdeel - bij bijzondere wet als gewestaangelegenheden zijn aangeduid.

Het Arbitragehof heeft erop gewezen dat de aan het Gewest - of de Gemeenschap - overgedragen bevoegdheid niet in termen van doelstellingen doch wel in termen van aangelegenheden moet worden gelezen (Arrest 1/89 van 31 januari 1989, overweging 8.B.4).

.../...

Uit diezelfde rechtspraak moet volgen dat de financiële weerslag van een maatregel geen dienend criterium is om de bevoegde overheid aan te wijzen.

3. Volgens artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, is het Gewest, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, bevoegd voor :

- 1° de arbeidsbemiddeling;
- 2° de programma's voor wedertewerkstelling van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen;
- 3° de toepassing van de vormen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten.

Onderdeel 3° mag in deze noot buiten beschouwing worden gelaten.

4. De tewerkstelling van stagiairs in een administratie of in een onderneming is onderwerp van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces, bekrachtigd bij de wet van 6 december 1984. Die regeling houdt in, zoals destijds in het verslag aan de Koning is vermeld, het nemen van maatregelen "ten einde de opleiding en de inscha-

.../...

keling van de jongeren in het arbeidsproces te bevorderen (Belg. Staatsbl., 28 december 1983, blz. 16.988).

5. De tewerkstelling van stagiairs is geen zaak van arbeidsbemiddeling (1) :

- a. onderwerp van de stage is door concrete opleiding de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen of zoals in artikel 15 van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 is gesteld "een praktische opleiding te verstrekken als overgang tussen het genoten onderwijs en de beoogde tewerkstelling";
- b. de tewerkstelling als stagiair is niet het resultaat van een vacature in een administratie of in een onderneming, doch wel de uitvoering van een wettelijke verplichting, die een inkrimping is van het vrij beslissingsrecht van de werkgever;
- c. de tewerkstelling in een administratie verloopt niet volgens de regels van de statutaire recrutering;
- d. de tewerkgestelde stagiair bevindt zich, al naar het geval, noch in de banden van een arbeidsovereenkomst, noch in een statutaire rechtspositie; hij bevindt zich in een specifieke rechtspositie;

(1) Volgens het Sociaalrechtelijk woordenboek is arbeidsbemiddeling "de bemoeiing met het doel werkgevers bij het zoeken van arbeidskrachten en werknemers bij het zoeken van een arbeidsplaats behulpzaam te zijn".

- e. de tewerkstelling als stagiair mag een bepaalde, korte termijn niet overschrijden;
- f. de stagiair mag niet in dienst worden genomen in vervanging van een (gewone) werknemer; strafbaar is de werkgever die een werknemer ontslaat om in deze plaats een stagiair te recruteren (artikel 25, § 1, 2°, van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983).

6. De tewerkstelling van stagiairs is geen zaak van wedertewerkstelling van uitkeringsgerechtigde volledige werklozen :

- a. luidens artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 kunnen als stagiairs worden tewerkgesteld "de werkzoekenden die minder dan dertig jaar zijn bij de aanvraag en die nog geen beroepsarbeid hebben verricht". Zodanige personen kunnen, in de regel, geen uitkeringsgerechtigde volledige werklozen zijn (zie artikel 118 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid);
- b. de tewerkstelling als stagiair is in hoofde van de stagiair een faculteit, geen verplichting. De plaatsing of wedertewerkstelling van een werkloze daarentegen is wel verplichtend : het recht op werkloosheidsuitkering kan ervan afhankelijk worden gesteld (artikel 161 van het koninklijk besluit van 20 december 1963);

.../...

- c. de kost van de tewerkstelling als stagiair is niet zoals in geval van plaatsing of wedertewerkstelling van de werkloze ten laste van de sociale zekerheid, doch wel ten laste van de administratie of de onderneming welke de stagiair te werk stelt.

7. Uit de vorengaande ontleding van de regeling betreffende de tewerkstelling van stagiairs mag blijken dat deze niet inpasbaar is in een van de met betrekking tot het tewerkstellingsbeleid aan het Gewest toegekende bevoegdheden. Als onverdeelde niet in de bijzondere wet aangeduide aangelegenheid, is de bedoelde regelingsbevoegdheid - zoals vóór de wijzigende bijzondere wet van 8 augustus 1988 van algemene erkenning was - zaak van de nationale overheid gebleven.

Deze conclusie is volkomen in overeenstemming met de lering - zij weze karig op dat punt - welke men kan halen uit de parlementaire voorbereiding omtrent de nieuwe bepaling van artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals die met de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is gewijzigd.

Inderdaad, tijdens de desbetreffende bespreking in de Kamercommissie heeft de Minister van Institutionele Hervormingen (N) uitvoerig geantwoord op de vraag van een lid naar de betekenis van de term "wedertewerkstellingsprogramma". Het procédé van de jongerenstages is daar onvermeld gebleven (Gedr. St., Kamer, nr. 516/6 - 1988,

.../...

blz. 158 tot 162). In de Senaatscommissie dan heeft de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (F) op een gelijkaardige vraag letterlijk geantwoord :

"Wat de RVA-stagiairs betreft : hun statuut blijft centraal, hun plaatsing gewestelijk" (Gedr. St., Senaat, nr. 405-2 (B.Z. 1988), blz. 131).

Deze vaststelling werd herhaald in de algemene vergadering van de Senaat waar rapporteur Erdman verklaarde :

"De RVA-stagiairs worden geplaatst door de Gewesten maar hun statuut blijft nationaal" (Senaat, Parl. Handel. van woensdag 3 augustus 1988, blz. 1310).

Beide verklaringen kunnen niet anders worden gelezen dan dat, zelfs in de mate dat uitkeringsgerechtigde werklozen in aanmerking zouden mogen komen voor een tewerkstelling als stagiairs, het normatief kader van deze materie nationaal is gebleven (1).

8. Blijft de vraag of de quasi volledige transfert van de onderwijsbevoegdheid naar de Gemeenschappen toe (grondwetswijziging van 15 juli 1988), het toepassingsgebied

(1) Het hoeft geen betoog dat mocht een Gewest toestaan dat een stagiair in een programma voor wedertewerkstelling wordt opgenomen, de tewerkstelling en de beloning verlopen volgens de regels door het Gewest bepaald.

van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 - waarin van het onderwijs uitdrukkelijk melding is gemaakt - heeft gewijzigd.

Bij de herziening van 15 juli 1988 van artikel 59bis, § 2, 2, van de Grondwet is het punt niet ter sprake gekomen. Evenmin bij de bespreking van de eerder vermelde wijzigende bijzondere wet van 8 augustus 1988.

Voor de oplossing van de vraag is men bijgevolg verplicht terug te vallen vooral op het regelingsobject van de verplichting van tewerkstelling van stagiairs.

Zoals boven in dit advies al is uiteengezet, heeft de betrokken regeling als onderwerp de bevordering van de inschakeling van de jongeren in het arbeidsproces. Daarbij is geen onderscheid gemaakt al naar de aard van de diverse sectoren van tewerkstelling - industriële, commerciële, artisanale sector of dienstensector - of de inhoud van de als stagiair te leveren prestaties. De kern van de regeling is de verplichting welke aan de werkgever - zowel private als publieke - wordt opgelegd om door tewerkstelling de jongere de kans te bieden praktische kennis op te doen waardoor hij vlotter toegang tot de arbeidsmarkt verwerft.

In de openbare of door het stelsel van subsidiëring ermee gelijk te stellen sector, is het onderwijs een van de belangrijkste zo niet de belangrijkste sector van tewerkstelling.

.../...

Aan het normeringsobject betreffende de tewerkstelling van de stagiairs en aan de hoedanigheid van werkgever van de onderwijsinrichtende machten kan men niet voorbij. Desalniettemin moet de aandacht erop gevestigd worden dat een regeling zoals die betreffende de tewerkstelling van stagiairs het onderwijsbeleid van de Gemeenschappen kan beïnvloeden.

Als algemeen beginsel mag men voorop stellen dat de aanwending door de nationale overheid van haar normeringsbevoegdheid niet ertoe mag leiden dat een Gewest of een Gemeenschap in de uitoefening van de het of haar door of krachtens de Grondwet toegekende bevoegdheid te kort wordt gedaan.

Toegepast op het thans voorliggende ontwerp houden het ene en het andere in dat de in het ontwerp vervatte maatregel niet van de Vlaamse Executieve kan uitgaan, doch dat uit die conclusie niet mag worden afgeleid dat de nationale bevoegdheid terzake zonder grenzen is.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	: H. COREMANS,	kamervoorzitter, voorzitter,
	J.-J. STRYCKMANS,	kamervoorzitter,
de Heren	: C.-L. CLOSSET,	
	J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	
de Heer	: J.-C. GEUS,	
de Heren	: F. RIGAUX,	
	F. DE KEMPENEER,	assessoren van de
	J. GIJSSELS,	afdeling wetgeving,
	F. DELPEREE,	
Mevrouwen	: A. BECKERS,	griffier,
	J. GIELISSEN,	toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de H. J. BAERT en Mevr. A. De Busschere, adjunct-auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

H. COREMANS.