

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 31 juli 1998 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1988 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding", heeft op 13 augustus 1998 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe in het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1988 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding een regeling in te voegen krachtens welke aan de werkgever een financiële tegemoetkoming kan worden toegekend in het loon van moeilijk te plaatsen werkzoekenden die worden in dienst genomen (ontworpen artikel 63 - artikel 2 van het ontwerp). Die bijdrage - "werkervarings-tegemoetkoming" genaamd - bestaat uit een "werkervarings-premie", die maandelijks wordt toegekend en waarvan het bedrag varieert naargelang van de werkloosheidsduur en de arbeidstijdregeling, en uit een "begeleidingspremie" die maximaal 50.000 frank bedraagt. De begeleidingspremie moet inzonderheid de arbeidsmarktinzetbaarheid van de werknemer verhogen. Daartoe wordt een individueel begeleidingsplan opgemaakt waarvoor de werkgever een begeleidende organisatie moet inschakelen, die ofwel de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) zelf is, ofwel een organisatie erkend door het subregionaal tewerkstellingscomité (STC) of door het beheerscomité van de VDAB (ontworpen artikel 65).

De tegemoetkoming wordt enkel verleend voor tewerkstelling in de commerciële sector. De niet-commerciële sector wordt uitdrukkelijk uitgesloten (ontworpen artikel 69). Volgens de gemachtigde ambtenaar geniet de niet-commerciële sector van een vergelijkbare tegemoetkoming via de tewerkstellingsprogramma's (doorstromingsprogramma en gesco-programma).

.../...

De in de ontworpen regeling bedoelde moeilijk te plaatsen werkzoekenden worden omschreven door verwijzing naar de categorieën van werkzoekenden opgesomd in artikel 1 van het koninklijk besluit van 27 december 1994 tot uitvoering van hoofdstuk II van titel IV van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, met dien verstande dat binnen die categorieën enkel diegenen in aanmerking komen die op het ogenblik van de indienstneming gedurende minstens 36 maanden niet-werkende werkzoekende zijn (ontworpen artikel 64).

Het ontwerp bevat verder de nadere regelen inzake de toekenning van de tegemoetkoming (ontworpen artikelen 66 en 67), alsmede de voorwaarden waaronder de tegemoetkoming kan worden geschorst (ontworpen artikel 68).

RECHTSGROND

1. Blijkens de aanhef van het ontwerp moet de rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden gezocht in artikel 4 van het decreet van 20 maart 1984 houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

Uit de inhoud van het ontwerp moet worden afgeleid dat inzonderheid artikel 4, 2°, als rechtsgrond in aanmerking komt. Luidens die bepaling heeft de VDAB immers als opdracht "tegemoet te komen in het loon van de onvrijwillig werklozen van gevorderde leeftijd of die om andere redenen als moeilijk te plaatsen worden beschouwd en die door zijn toedoen worden aangeworven".

.../...

De andere bepalingen van het voornoemde artikel 4 bieden geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling. De decreetgever heeft in artikel 4 immers uitdrukkelijk de aangelegenheden opgesomd waarvoor een financiële tegemoetkoming kan worden toegekend (namelijk de aangelegenheden vermeld sub 2°, 3°, 4° en 5°) en de ontworpen regeling blijkt niet te kunnen worden ingepast in het bepaalde sub 3°, 4° of 5°.

Gelet op die uitdrukkelijke opsomming van de gevallen waarin een tegemoetkoming kan worden verleend, moet worden aangenomen dat op grond van de andere bepalingen van artikel 4 niet kan worden voorzien in financiële tegemoetkomingen, inzonderheid niet op grond van de vrij algemene bepaling sub 1°, welke betrekking heeft op de taak van de VDAB om "de aanwerving en de plaatsing van werknemers te bevorderen en te organiseren".

2. De toetsing van de ontworpen regeling aan het bepaalde in artikel 4, 2°, van het decreet van 20 maart 1984, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

2.1. Om ingepast te kunnen worden in de voornoemde bepaling, moet het toepassingsgebied van de ontworpen regeling beperkt worden tot de "onvrijwillig werklozen", enerzijds, en tot diegenen "die door toedoen (van de VDAB) worden aangeworven", anderzijds.

In tegenstelling tot wat het geval is in de regeling opgenomen in de artikelen 57 tot 62 van het besluit

.../...

van 21 december 1988 (1), blijkt de ontworpen regeling niet - of niet ondubbelzinnig - te beantwoorden aan die vereisten :

- enerzijds, werden de woorden "door toedoen van de Dienst" bewust weggelaten uit de ontworpen bepalingen (2);
- anderzijds, blijkt niet op ondubbelzinnige wijze dat de ontworpen regeling uitsluitend van toepassing is op "onvrijwillig" werklozen : de verwijzing in het ontworpen artikel 64, wat de omschrijving van de doelgroep betreft, naar artikel 1 van het koninklijk besluit van 27 december 1994, meer bepaald de opsomming in dat artikel, en bovendien de mogelijkheid voor de Minister om, eensdeels, periodes gelijk te stellen met periodes van inschrijving als niet werkende werkzoekende en, anderdeels, bepaalde categorieën van werkzoekenden gelijk te stellen met de in het ontwerp bedoelde doelgroep, geven terzake alleszins geen uitsluitel.

2.2. Gelet op de bepaling luidens welke de ontworpen regeling alleen toepassing vindt op personen die reeds minstens 36 maanden niet-werkende werkzoekende zijn, kan

(1) Artikel 57 vermeldt uitdrukkelijk dat het moet gaan om aanwervingen "door toedoen van de Dienst". Het onvrijwillig karakter blijkt uit de voorwaarde om gedurende een bepaalde periode uitkeringsgerechtigd werkloze te zijn (artikel 58).

(2) Zie de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse regering, VR/98/2605/DOC/0438, p. 2, onderaan.

worden aangenomen dat voldaan is aan het door artikel 4, 2°, voorgeschreven vereiste dat het gaat om "moeilijk te plaatsen" werklozen.

2.3. Waar de "werkervaringspremie" bedoeld in het ontworpen artikel 65, § 1, kan worden beschouwd als een financiële "tegemoetkoming in het loon" van moeilijk te plaatsen werkzoekenden, en derhalve kan worden ingepast in artikel 4, 2°, van het decreet van 20 maart 1984, is dat niet het geval voor de "begeleidingspremie" bedoeld in paragraaf 2 van het ontworpen artikel 65. De begeleidingspremie moet het de werkgever mogelijk maken gespecialiseerde begeleiding in te huren ofwel bij de VDAB ofwel bij een erkende organisatie. Wat wordt verstaan onder dergelijke begeleiding, wordt verduidelijkt in het document "Werkervaringsbeleid", gevoegd bij de adviesaanvraag, met als referentie "Bijlage 1 - VESOC/D-98/2), p. 5, bovenaan. Uit die omschrijving kan worden afgeleid dat de begeleiding de "acclimatisering" van de werknemer op het oog heeft. Aldus beschouwd, kan een premie voor dergelijke begeleiding niet worden beschouwd als een tegemoetkoming "in het loon". Bovendien komt bedoelde premie niet de werkgever ten goede maar wel de begeleidende instelling of organisatie.

Evenmin zou voor het instellen van een dergelijke begeleidingspremie een beroep kunnen worden gedaan op de bevoegdheden die de Vlaamse regering ontleent aan artikel 4 van het decreet van 20 maart 1984 houdende uitbreiding van de bevoegdheden van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, op het vlak van de herscholing en de beroepsopleiding. Zoals de in het ontwerp bedoelde begeleiding is

.../...

opgevat past zij inhoudelijk niet in die aangelegenheden en bovendien is de ontworpen financieringstechniek niet verenigbaar met dat artikel 4. Luidens dat artikel 4 moet de VDAB immers met dit doel ofwel eigen centra oprichten ofwel erkende centra subsidiëren. De organisaties waarvan sprake in het ontwerp kunnen niet worden aangemerkt als erkende centra voor beroepsopleiding in de zin van artikel 105 van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1988.

3. De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling uitdrukkelijk moet worden beperkt tot "onvrijwillig" werklozen die "door toedoen van de VDAB zijn aangeworven", eensdeels, en dat de bepalingen met betrekking tot de begeleidingspremie uit het ontwerp moeten worden weggelaten, anderdeels. Het verdere advies wordt dan ook gegeven onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat het ontwerp in die zin wordt aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met de opmerking in verband met de rechtsgrond, moet in het eerste lid van de aanhef inzonderheid worden verwezen naar "artikel 4, 2°," van het decreet van 20 maart 1984. De verwijzing naar de wijzigende decreten van 6 maart 1991 en 3 maart 1993, welke geen betrekking hebben op het 2° van artikel 4, dient dan te worden weggelaten.

.../...

2. In het zesde lid van de aanhef schrijve men "Gelet op de beslissingen van de Vlaamse regering van 26 mei 1998 en 2 juni 1998 betreffende ..." in plaats van "Gelet op de beraadslaging van de Vlaamse regering van 26 mei, betreffende ...".

Artikel 2

Ontworpen artikel 67

Luidens het eerste lid van dit artikel "(bepaalt) de Vlaamse regering ... jaarlijks de middelen die zij ter beschikking stelt van de Dienst voor de uitbetaling van de premies".

Volgens de gemachtigde van de regering wordt met deze bepaling bedoeld duidelijk te stellen dat de premies niet ten laste van de dotatie van de VDAB vallen, maar dat er jaarlijks specifieke middelen zullen worden voor uitgetrokken op de begroting. Niettemin wekt de Vlaamse regering met deze bepaling de indruk dat zij zich in de plaats stelt van de decreetgever. Het komt immers de decreetgever toe om die middelen te bepalen. De ontworpen bepaling wordt bijgevolg beter weggelaten.

.../...

Ontworpen artikel 68

Luidens dit artikel "kan" de Dienst de tegemoetkoming schorsen en het recht op toekomstige tegemoetkomingen ontzeggen.

Luidens de analoge bepaling van artikel 62 van het besluit van 21 december 1988 "schorst" de Dienst de tegemoetkoming en "beslist" hij over de ontzegging op advies van het subregionaal tewerkstellingscomité.

De vraag rijst hoe die verschillend geformuleerde bepaling van het ontworpen artikel 68 moet worden begrepen. Meer bepaald is niet duidelijk of met het woord "kan" alleen bedoeld is aan de Dienst de bevoegdheid te verlenen om de schorsings- en ontzeggingsbeslissingen te nemen, dan wel of het de bedoeling is aan de Dienst terzake een appreciatiebevoegdheid toe te kennen welke hij niet heeft voor de toepassing van artikel 62. De ontworpen bepaling dient in de ene of de andere zin te worden verduidelijkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	E. WYMEERSCH,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

W. DEROOVER