

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.665/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 mei 2001 door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de nadere voorwaarden en regels volgens welke subsidies worden verleend voor permanente vorming en opleiding voor werkenden en bedrijven, luik "hefboomkrediet - vernieuwende arbeidsorganisatie"", heeft op 5 juli 2001 het volgende advies gegeven :

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit werd met toepassing van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag aangemeld bij de Europese Commissie.

Op 1 februari 2001 deelde de Europese Commissie de Vlaamse regering mee dat toepassing kon worden gemaakt van de verordening (EG) nr. 68/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun.

Krachtens deze verordening hoeven de erin omschreven steunmaatregelen inzake opleiding van werknemers niet te worden aangemeld bij de Europese Commissie mits aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Ten gevolge van deze mededeling besloot de Vlaamse regering effectief van de in de aangehaalde verordening vervatte mogelijkheid van vrijstelling van aanmelding gebruik te maken en werd de aanmelding ingetrokken.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat aan de procedurele voorschriften van de verordening nr. 68/2001 moet zijn voldaan. Te dien aanzien moet met name worden gewezen op artikel 3, 2, b), van die verordening, krachtens hetwelk de steunregeling een uitdrukkelijke verwijzing naar die verordening moet bevatten, onder vermelding van het opschrift en van de vindplaats ervan in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. De aanhef van het ontworpen besluit zal bijgevolg met een dergelijke vermelding dienen te worden aangevuld.

Bovendien zullen na het uitvoeren van de steunmaatregelen de door de verordening opgelegde controleprocedures moeten worden nageleefd.

BEVOEGDHEID

1. Uit artikel 5, § 2, c) van het ontwerp, kan worden afgeleid dat het om advies voorgelegde ontwerpbesluit, behoudens wat betreft het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, zowel projecten beoogt die bevoegdheidsrechtelijk kunnen worden gekwalificeerd als projecten betreffende de beroepsopleiding in de zin van artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, als projecten die kunnen worden gekwalificeerd als projecten betreffende de arbeidsbemiddeling in de zin van artikel 6, § 1, IX, 1°, van die wet.

Al moet worden vastgesteld dat ook de rechtsgrond van het ontworpen besluit - artikel 16 van het decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen - geen onderscheid maakt tussen beide bevoegdheidsgronden, kan de Raad van State, afdeling wetgeving, niet anders dan er nogmaals op te wijzen dat het opnemen in eenzelfde tekst van zowel bepalingen die behoren tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, als van bepalingen die behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest juridisch ontoelaatbaar is. Aangezien die bezwaren de Vlaamse regering genoegzaam bekend zijn, is het niet nodig hieromtrent verder uit te weiden.

2. Voorts rijst de vraag naar het territoriale toepassingsgebied van de ontworpen regeling.

Men weet dat, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Arbitragehof, de Grondwet een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand heeft gebracht.

Daaromtrent stelde het Arbitragehof :

"(Dit) veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling welke een gemeenschapswetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.

Met inachtneming van de grondwettelijke bepalingen kunnen de gemeenschapsraden het criterium of de criteria bepalen met toepassing waarvan het onderwerp van de door hen uitgevaardigde regeling, naar hun inzicht, gelokaliseerd is binnen hun bevoegdheidsgebied. De gekozen criteria zijn evenwel onderworpen aan de controle van het Arbitragehof, dat tot opdracht heeft erover te waken dat de gemeenschapsraden noch hun materiële, noch hun territoriale bevoegdheid overschrijden.

Deze grondwettigheidstoetsing dient in de eerste plaats te gebeuren vanuit de bepalingen die de materiële bevoegdheid toewijzen en die de elementen bevatten op grond waarvan de geldigheid van die criteria kan worden beoordeeld; een inzicht in het onderwerp, de aard en eventueel het doel van de toegewezen materiële bevoegdheid is vereist om een gepast oordeel te vormen over de lokalisatie van het onderwerp van een met aanwending ervan uitgevaardigde regeling binnen het door de Grondwet toegewezen territoriale bevoegdheidsgebied" ⁽¹⁾.

In de mate dat de subsidiëring gericht is op de ondersteuning van ondernemingen die wijzigingen beogen door te voeren in hun arbeidsorganisatie, en bijgevolg de te verschaffen opleiding in dit licht moet worden gezien, is de vestigingsplaats van de betrokken onderneming een relevant criterium om de territoriale gelding van de regeling conform de grondwettelijke beginselen te bepalen.

Dit is daarentegen niet het geval met de in artikel 5, § 2, eerste lid, 2°, a) en d), van het ontwerp opgenomen criteria van de hoofdzakelijke plaats van tewerkstelling en van de woonplaats van de werkzoekende. Die criteria zijn immers niet geschikt om in alle gevallen het object van de ontworpen regeling binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van de Vlaamse Gemeenschap, respectievelijk het Vlaamse Gewest te lokaliseren.

Zo is de woonplaats van de werkzoekende niet relevant ten aanzien van de beoogde ondersteuning van het doorvoeren van wijzigingen in de arbeidsorganisatie van de betrokken onderneming. Voorts is het weliswaar zo dat in vele gevallen de hoofdzakelijke arbeidsplaats van de betrokken werknemers zal samenvallen met de vestigingsplaats van de onderneming waarbij zij in dienst zijn, doch dit is niet in alle gevallen zo, met name niet wanneer het gaat om personeelsleden wier werksituatie

⁽¹⁾ Zie o.m. Arbitragehof, nr. 9, 30 januari 1986, overw. 8.B.

gekenmerkt wordt door mobiliteit, zoals het geval is voor bepaalde werknemers tewerkgesteld in de transport- of bouwsector of handelsvertegenwoordigers. Juist in die gevallen is het criterium "(hoofdzakelijke) plaats van tewerkstelling" - voorzover die plaats al op rechtszekere wijze te bepalen zou zijn - niet relevant om de vereiste band tot stand te brengen tussen de ontworpen regeling en het territoriale bevoegdheidsgebied van de Vlaamse Gemeenschap, respectievelijk het Vlaamse Gewest. De toepassing van het criterium zou immers in bepaalde gevallen tot gevolg kunnen hebben dat ondernemingen worden ondersteund die niet in dat territoriaal bevoegdheidsgebied zijn gelegen, waardoor het besluit een extraterritoriale werking zou krijgen wat onbestaanbaar met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling zou zijn ⁽²⁾.

Conclusie is derhalve dat de in het ontworpen besluit opgenomen lokalisatiecriteria moeten worden vervangen door het criterium van de vestigingsplaats van de betrokken onderneming.

3. Uit de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling vloeit voort dat de ontworpen regeling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad slechts zal kunnen gelden voorzover het gaat om projecten die kunnen worden geacht deel uit te maken van de beroepsopleiding ⁽³⁾ en voorzover de aanvrager van de subsidie kan worden beschouwd als een instelling die wegens haar activiteiten moet worden beschouwd uitsluitend te

⁽²⁾ Omgekeerd zou het criterium er ook kunnen toe leiden dat ondernemingen die wel binnen het genoemde territoriale bevoegdheidsgebied zijn gelegen toch geen aanspraak zouden kunnen maken voor door of ten behoeve van hen georganiseerde opleidingsprogramma's.

⁽³⁾ Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat de tegemoetkoming in de uitgaven inherent aan de beroepsopleiding van het personeel dat door een werkgever in dienst wordt genomen met het oog op de oprichting, de uitbreiding of de overschakeling van een onderneming door artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt uitgezonderd van de gemeenschapsbevoegdheid en wordt geacht te behoren tot de aangelegenheid van de arbeidsbemiddeling in de zin van artikel 6, § 1, IX, 1°, van die wet.

behoren tot de Vlaamse Gemeenschap. De territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap is krachtens artikel 127, § 2, van de Grondwet, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad immers tot die instellingen beperkt.

4. Gelet op de hiervoren gemaakte bevoegdheidsrechtelijke opmerkingen, zal het ontwerp, en inzonderheid artikel 5 ervan, grondig dienen te worden herwerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. In de aanhef van het voorliggende ontwerpbesluit dienen zowel de datum van het decreet houdende diverse beleidsbepalingen, als het nummer van het artikel uit dat decreet dat als rechtsgrond wordt ingeroepen, als de data waarop de onderscheiden vormvereisten werden vervuld, nog te worden vermeld. Bovendien bevat het ontwerp op andere plaatsen onvolkomenheden die normalerwijze bij een eindrevisie hadden kunnen worden verholpen.

Te dien aanzien kan erop worden gewezen dat aan de Raad van State, afdeling wetgeving, afgewerkte en definitieve teksten dienen te worden voorgelegd. Het voorleggen van onvoldragen teksten bemoeilijkt en verlengt nodeloos het onderzoek.

De stellers van het ontwerp worden derhalve verzocht om in de toekomst meer zorg te besteden aan de ontwerpteksten die om advies worden voorgelegd.

2. De artikelen 4 en 5 vermogen niet op een precieze wijze het toepassingsgebied van de ontworpen regeling af te bakenen. Dat toepassingsgebied dient derhalve op een meer nauwkeurigere wijze te worden omschreven.

Aanhef

1. Zoals zo-even opgemerkt, dient de aanhef op verschillende punten te worden vervolledigd.
2. Artikel 12 van het ontworpen besluit heft het besluit op van de Vlaamse regering van 24 maart 1998 tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regelen volgens welke subsidies worden verleend met betrekking tot innovatieopleidingen. Van dat laatste besluit dient derhalve in de aanhef melding te worden gemaakt.
3. Aangezien toepassing wordt gemaakt van de verordening 68/2001 van de Europese Commissie, dient het derde lid van de aanhef, waarin nog wordt verwezen naar een "akkoord" van de Europese Commissie, te vervallen.
4. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt gerefereerd aan het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor ambtenarenzaken, gegeven op 8 december 2000.
5. In het huidige vijfde lid van de aanhef (dat het zesde lid wordt) dient het nummer van het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden vermeld.
6. Het huidige zesde lid van de aanhef dient te worden vervangen door een considerans waarin wordt verwezen naar de verordening (EG) 68/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-

Verdrag op opleidingssteun, met vermelding van de vindplaats van die verordening in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Die considerans dient te worden geplaatst onmiddellijk na het lid waarin wordt verwezen naar de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Artikel 1

1. Het verdient aanbeveling de begrippen "personen met een handicap" en "allochtonen", die in artikel 1, 3°, voorkomen, nader te omschrijven.
2. De mogelijkheid tot delegatie aan een minister waarin artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, dient beperkt te blijven tot het nemen van maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard. De delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd door het tewerkstellingsbeleid, in de aan artikel 1, 3°, toegevoegde volzin, waarin die minister een onbeperkte delegatie wordt gegeven om het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te wijzigen, dient derhalve te vervallen.
3. Indien men verder in het besluit de afkorting "SERV" wil gebruiken - wat dan op een consequente wijze dient te gebeuren ⁽⁴⁾ -, moet de omschrijving van de afkorting in artikel 1 worden opgenomen.

⁽⁴⁾ Nu wordt meestal de volledige benaming gebruikt, maar soms ook de afgekorte benaming.

Artikel 3

1. In artikel 3, eerste lid, tweede streepje (beter 2°), wordt bepaald dat de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen zes leden van de strategische werkgroep voordraagt en in artikel 3, vierde lid, worden aan die Raad een aantal omkaderingstaken opgedragen.

De opdrachten van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen zijn vastgelegd in het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Het komt de Vlaamse regering, behoudens in geval van delegatie daartoe ⁽⁵⁾, niet toe de opdrachten van die Raad uit te breiden. De bevoegdheid daartoe komt uitsluitend aan de decreetgever toe.

2. Er dient te worden bepaald volgens welke regels de vertegenwoordigers van de sociale partners worden aangewezen.

3. Aangezien de minister zelf de strategische werkgroep samenstelt, dient onder het vierde streepje (beter 4°) van artikel 3, eerste lid, te worden geschreven "één vertegenwoordiger van de minister" in plaats van "1 vertegenwoordiger voorgedragen door de minister bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid" ⁽⁶⁾.

(5) Zo vermag de Vlaamse regering de Sociaal-Economische Raad met adviesopdrachten te belasten op grond van artikel 10, eerste lid, van het decreet van 27 juni 1985.

⁽⁶⁾ De woorden "bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid" kunnen vervallen gelet op de in artikel 1, 1°, voorkomende definitie.

Artikel 4

1. In artikel 4 dient te worden geschreven "Binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten" in plaats van "Binnen de perken van de op de begroting goedgekeurde projecten".

2. Men schrijve, in artikel 4 en in de daarop volgende artikelen, "ondernemingen" in plaats van "bedrijven".

Artikel 5

1. De vraag rijst of een afdoende verantwoording bestaat voor de uitsluiting van natuurlijke personen van de mogelijkheid tot subsidiëring.

2. De voorwaarde onder het tweede streepje van artikel 5, § 2, eerste lid, 2°, a), heeft slechts zin wanneer het gaat om een voorwaarde die cumulatief moet zijn vervuld met de eerste in die bepaling opgenomen voorwaarde.

Artikel 6

In het laatste lid van artikel 6, § 3, wordt gewag gemaakt van de "adviezen" bedoeld in het eerste lid van die bepaling, terwijl in het laatstgenoemde lid en in artikel 6, § 2, eerste lid, met betrekking tot dezelfde handelingen, gewag gemaakt wordt van een "goedkeuring". Die discordantie dient te worden verholpen.

Artikel 7

1. Men schrijve in artikel 7, § 1, tweede lid, "in de artikelen 5, §§ 1 en 2, eerste lid, 2° en 3°, en 6, §§ 1 en 2," in plaats van "in de artikelen 5, § 1, § 2, 2° en 3° en 6, §§ 1 en 2,".

2. Er dient te worden bepaald wat wordt verstaan onder "kansengroepen" (artikel 7, § 2, a)) en onder "verhogen van de intrinsieke leermogelijkheden van functies" (artikel 7, § 2, b)).

Artikel 9

1. De exacte verwijzing naar de regelgeving inzake de opleidingssteun en het Europees Sociaal Fonds, die thans in een bijlage is opgenomen, dient in artikel 9, eerste lid, te worden opgenomen.

Te dien aanzien dient bovendien te worden opgemerkt dat de Europese kaderregeling inzake opleidingssteun is vervangen door de reeds aangehaalde verordening 68/2001.

2. Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk wat de draagwijdte is van artikel 9, tweede lid.

Artikel 11

Men schrijve in fine van artikel 11 "gecoördineerd op 17 juli 1991" in plaats van "gecoördineerd op 1 juli 1991".

Artikel 12

Het in artikel 12 vermelde besluit van de Vlaamse regering van 24 maart 1998 tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regelen volgens welke subsidies worden verleend met betrekking tot innovatieopleidingen, wordt zowel opgeheven door het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, als door nog drie andere besluiten die in ontwerpvorm aan de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn voorgelegd ⁽⁷⁾.

Uiteraard dient het besluit van 24 maart 1998 slechts in één enkel besluit te worden opgeheven.

Bijlage

Voorzover de bij het ontwerp gevoegde bijlage bepalingen met normatieve draagwijdte bevat die niet in het ontworpen besluit voorkomen, moeten die bepalingen worden geïntegreerd in het ontworpen besluit zelf.

Voorzover die bijlage louter toelichting omvat bij zekere bepalingen uit het ontwerp, kan ze desgevallend worden omgevormd tot een verslag aan de Vlaamse regering, dat dan wel moet worden aangevuld met een algemene toelichting bij het ontworpen besluit.

⁽⁷⁾ Zaken met rolnummers 31.666/1, 31.667/1 en 31.668/1.

WETGEVINGSTECHNISCHE OPMERKINGEN

1. Het is wetgevingstechnisch voorgeschreven een tekst eerst in hoofdstukken onder te verdelen en dan pas in afdelingen.

De indeling in afdelingen dient derhalve te worden vervangen door een indeling in hoofdstukken.

2. De onderdelen van een opsomming moeten worden aangegeven met "1°", "2°", "3°", enzovoort (en vervolgens, wanneer in een onderdeel van een opsomming een verdere opsomming voorkomt met "a)", "b)", "c)", enzovoort, en daarna met 1), 2), 3), enzovoort)⁽⁸⁾. Het gebruiken van streepjes dient waar mogelijk te worden vermeden aangezien dat gebruik bij latere wijzigingen tot verwarring kan leiden.

De redactie van de artikelen 3, 6, § 1, tweede lid, en 7, § 2, dient gelet op dit voorschrift te worden aangepast.

3. Behoudens wanneer data of artikelen worden aangeduid, dienen getallen in beginsel voluit te worden geschreven.

Deze opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 3, eerste en vierde lid, 7, § 2, en 9, tweede, derde en vierde lid.

⁽⁸⁾ Zie omzendbrief VR 2000/4 van 8 september 2000 betreffende de wetgevingstechniek, randnummer 114.

4. In een opsomming mogen geen tussenzinnen voorkomen. Artikel 3, derde lid, dient gelet op deze regel te worden aangepast ⁽⁹⁾.

5. Er dient te worden vermeden niet-gedefinieerde afkortingen als "HRM-beleid" (artikel 5, § 2, 1°, b), "ICT" (artikelen 5, § 2, 1°, c) en 7, § 2, c), EUR (artikel 7, § 3, eerste lid) of "ESF-subsidies" (artikel 9, vijfde lid) te gebruiken.

6. In de wetgevingstechniek worden in beginsel geen woorden als "dienen te" of "moeten" gebruikt, aangezien de verplichting al in de regelgeving zelf besloten ligt.

De redactie van de artikelen 6, 7, § 3, derde lid, 8, vierde lid, en 10 dient gelet op deze regel te worden aangepast.

⁽⁹⁾ Alsook artikel 1, 3°, mocht niet worden ingegaan op opmerking 2 bij dat artikel.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de 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 de H. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME