

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.510/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 3 februari 2004 door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen verlengd tot acht werkdagen¹, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende dienstencheques", heeft op 12 februari 2004 het volgende advies gegeven:

¹Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

- "1. Zoals vermeld in de nota aan de Vlaamse regering van 12 december 2003 werd op de werkgelegenheidsconferentie van 9 oktober 2003 beslist dat de federale overheid vanaf 1 januari 2004 de volledige budgettaire last voor de dienstencheques voor huishulp van huishoudelijke aard zal dragen, en ook zal instaan voor de erkenning van de ondernemingen. Op deze werkgelegenheidsconferentie werd tevens afgesproken dat Vlaanderen het succesvolle systeem van dienstencheques nu zelf zal toepassen voor de creatie van tewerkstelling binnen haar eigen bevoegdheid en eigen budgetten.
2. Om deze beslissing te kunnen uitvoeren is een Vlaamse decretale basis noodzakelijk.
3. Gelet op het belang dat de Vlaamse regering hecht aan een snelle uitvoering van deze beslissing is een spoedbehandeling door de Raad van State noodzakelijk, zodat de implementatie in het voorjaar 2004 nog mogelijk is.
4. In de ondernemingsconferentie is tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners overeengekomen dat de getroffen beslissingen nog voor het zomerreces dienen geoperationaliseerd te worden; de Vlaamse dienstencheque-maatregel behoort daartoe"².

²In die motivering wordt slechts verwezen naar de context van de ontworpen regeling en naar de beweegredenen die hebben geleid tot de uitwerking ervan, en wordt voorts de intentie van de Vlaamse regering uitgedrukt om deze regeling zo spoedig mogelijk tot stand te brengen. Er wordt onvoldoende duidelijk gemaakt dat die regeling op zich dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de spoedprocedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en bijgevolg een beroep op artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van die wetten niet kan volstaan. De stellers van het ontwerp dienen in de toekomst de redenen die de spoedaanvraag verantwoorden, op een meer nauwkeurige wijze uiteen te zetten. Gelet op de conclusie van dit advies, wordt ondanks de gebrekkige motivering uitzonderlijk toch advies gegeven.

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het invoeren, op het niveau van het Vlaamse Gewest, van een systeem van dienstencheques met het oog op het creëren van bijkomende werkgelegenheid. Daarbij wordt een tegemoetkoming toegekend om de activiteiten, bepaald door de Vlaamse regering, door een daartoe erkende onderneming te laten uitvoeren (artikelen 3, 8 en 9).

De dienstencheques worden uitgegeven door het daartoe aangewezen "uitgiftebedrijf" (artikel 4). De gebruiker overhandigt per gepresteerd arbeidsuur een dienstencheque aan een erkende onderneming (artikel 5, § 1). Het bevoegde Vlaamse bestuur financiert, in naam en voor rekening van de gebruiker, als tegemoetkoming aan het "uitgiftebedrijf" een aanvullend bedrag per gepresteerd uur op grond van het aantal door deze onderneming gevalideerde dienstencheques (artikel 5, § 2). Het "uitgiftebedrijf" stort de waarde van de dienstencheque en van het aanvullende bedrag door aan de erkende onderneming (artikel 5, § 3). Het betrokken bestuur treedt van rechtswege in de plaats van de gebruiker ten belope van het aan het "uitgiftebedrijf" gestorte bedrag (artikel 6). Voor de uitvoering van de activiteiten waarvoor dienstencheques kunnen worden toegekend, dient de erkende onderneming een niet-werkende werkzoekende in dienst te nemen (artikel 10, § 1).

De nadere regeling van het systeem wordt, door middel van tal van delegaties, in zeer ruime mate aan de Vlaamse regering overgelaten (zie de artikelen 2,

.../...

5°, 4, § 2, 7, 8, 9, § 2, 10, §§ 1, tweede lid, en 2, tweede lid, 11 en 12). De Vlaamse regering bepaalt tevens de datum van inwerkingtreding van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt (artikel 13).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

1. Uit artikel 3 van het ontwerp blijkt dat het ontworpen systeem is opgezet met het oog op het creëren van bijkomende werkgelegenheid in het Vlaamse Gewest. In artikel 1 wordt bepaald dat het ontwerp een gewestaangelegenheid regelt. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande verwezen naar artikel 6, § 1, IX, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Krachtens die bepalingen zijn de gewesten bevoegd voor de arbeidsbemiddeling (1°) en, afgezien van hier niet terzake doende uitzonderingen, voor de programma's voor wedertewerkstelling van de niet-werkende werkzoekenden (2°).

Het ontwerp heeft geen uitstaans met de arbeidsbemiddeling, zodat de referentie aan artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in casu niet relevant is. Blijft dan de vraag of de ontworpen regeling kan worden beschouwd als een "programma voor wedertewerkstelling van de niet-werkende werkzoekenden" in de zin van artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2. Het begrip "programma voor wedertewerkstelling" werd opgenomen in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bij artikel 4, § 13, van de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Tijdens de bespreking van die wet in de bevoegde parlementaire commissie werd door de Minister van Institutionele Hervormingen (N) omtrent dit begrip de volgende toelichting verschaft ³:

"In het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid wordt hieronder verstaan: «projecten waarbij volgens de regels door de overheid vastgelegd, werklozen of

³Verslag ANTOINE - UYTENDAELE, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, 160.

ermee gelijkgestelden, andere werkzoekenden, sommige categorieën bestaansminimumtrekkers, worden tewerkgesteld in het kader van activiteiten van algemeen of maatschappelijk belang, en die geheel of gedeeltelijk uit de algemene middelen worden gefinancierd».

Het betreft derhalve werklozen die als dusdanig in een programma worden tewerkgesteld. De contractuele tewerkstelling van bepaalde werklozen door werkgevers, die hiervoor vrijstelling van werkgeversbijdragen bekomen, kunnen in deze definitie niet worden beschouwd als tewerkstellingsprogramma's".

Tijdens de bespreking in de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verwees diezelfde minister uitdrukkelijk naar zijn verklaring in de commissie, en voegde hij daaraan toe dat het B.T.K., het D.A.C. en de Geco's onder het begrip vallen, maar niet de jongerenstages "omdat men hier een normaal arbeidscontract heeft in de bedrijven" ⁴.

Bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten werd weliswaar het personele toepassingsgebied van de bij artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde programma's uitgebreid, maar werd het begrip "programma voor wedertewerkstelling" onverlet gelaten, zodat ter bepaling van de inhoud van dat begrip nog steeds kan worden verwezen naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1988.

Uit die parlementaire voorbereiding vloeit voort dat een "programma voor wedertewerkstelling" enkel betrekking kan hebben op activiteiten van algemeen of maatschappelijk belang, wat uitsluit dat algemene tewerkstellingsmaatregelen of activiteiten met een commerciële inslag het voorwerp zouden uitmaken van een tewerkstellingsprogramma in de zin van artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁵.

⁴Parl. Hand., Kamer, 29 juli 1988, 1433.

⁵Een andere indicatie dat het toepassingsgebied in die zin moet worden omschreven, kan worden gevonden in het bepaalde in artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat voorziet in een financiële tegemoetkoming vanwege de federale overheid voor iedere binnen het raam van een arbeidsovereenkomst in een wedertewerkstellingsprogramma geplaatste niet-werkende werkzoekende. Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat deze tegemoetkoming

De "programma's voor wedertewerkstelling" betreffen derhalve door de overheid opgezette of gesubsidieerde projecten, die precies omwille van die betrokkenheid van de overheid moeten gericht zijn op activiteiten van algemeen of maatschappelijk belang. Uit dit laatste kenmerk vloeit voort dat het in beginsel zal gaan om activiteiten bij een overheidsinstantie zelf of bij een vereniging uit de non-profitsector ⁶.

3. In casu beantwoordt de ontworpen regeling niet aan de zo-even uitgetekende kenmerken van een wedertewerkstellingsproject in de zin van artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet 8 augustus 1980. Uit geen enkele bepaling van het ontwerp blijkt immers dat projecten worden beoogd die gericht zijn op activiteiten van algemeen of maatschappelijk belang, en die worden uitgevoerd door overheidsinstanties of verenigingen uit de non-profitsector. Integendeel blijkt de regeling ook de tewerkstelling binnen het normale economische circuit te willen bevorderen, nu ook commerciële ondernemingen de begunstigden van de dienstencheques kunnen zijn.

De ontworpen regeling is derhalve te beschouwen als een tewerkstellingsmaatregel waarvoor de federale overheid bevoegd is, en niet als een programma voor wedertewerkstelling van de niet-werkende werkzoekenden in de zin van artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Behoudens het gegeven dat in het voorliggende ontwerp bepaalde aspecten van de regeling worden gedelegeerd aan de Vlaamse regering ⁷, loopt de inhoud van de

gelijk welke wedertewerkstelling van niet-werkende werkzoekenden zou betreffen. Men dient integendeel te refereren aan inhoudelijk gelijkaardige programma's die bestonden vóór de invoering van die bepaling in de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁶Advies 26.727/1/V van 29 juli 1997 bij een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 7, § 1, derde lid, m, van de besluitwet van 27 december betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders betreffende de herinschakeling van de langdurig werklozen.

⁷Afgezien van het bevoegdheidsprobleem dat het ontwerp doet rijzen, zijn die delegaties te verregaand gelet op de beginselen die de verhouding tussen de

.../...

ontworpen regeling overigens volledig parallel met de regeling die is vervat in de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, zoals gewijzigd bij de programmawet van 22 december 2003. Globaal genomen, werd de invoering van zulk een regeling door de Raad van State, afdeling wetgeving, geacht te behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid ⁸.

4. Conclusie moet derhalve zijn dat het ontwerp, zoals het thans is opgevat, geen doorgang kan vinden.

Om binnen de bij artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten toegekende bevoegdheid te blijven, zou het ontwerp moeten worden herschreven teneinde de gesteunde activiteiten te doen kaderen binnen een programma voor wedertewerkstelling van de niet-werkende werkzoekenden zoals hoger omschreven.

Daarnaast vermogen de gemeenschappen en de gewesten maatregelen te nemen die een tewerkstellingsbevorderend effect hebben voor zover die maatregelen kaderen binnen het raam van het beleid inzake de hen toevertrouwde aangelegenheden, zo bij voorbeeld wat de gemeenschappen betreft, het stimuleren van de kwaliteitszorg binnen de welzijnssector of het verruimen van het aanbod binnen die sector ⁹. Een dusdanige regeling dient evenwel het voorwerp uit te maken van een specifiek decreet dat betrekking heeft op de aangelegenheid waaraan de maatregel die een tewerkstellingsbevorderend effect heeft, kan worden gekoppeld ¹⁰.

wetgevende en de uitvoerende macht regelen.

⁸Zie de adviezen 30.519/1 van 7 december 2000 en 31.658/1 van 15 mei 2001, Parl. St., Kamer, DOC 50 1281/001 en het advies 36.198/1 van 4 december 2003, Parl. St., Kamer, DOC 51 0473/035.

⁹Advies 30.519/1 van 7 december 2000, l.c., 23, voetnoot 3.

¹⁰Dit is een gemeenschapsdecreet voor wat de in de memorie van toelichting aangehaalde domeinen van de kinderopvang en de hulp aan bejaarden, zieken en gehandicapten betreft.

.../...

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	J. BAERT, J. SMETS, J. JAUMOTTE, M. BAGUET,	staatsraden,
de Heer	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	A. BECKERS, B. VIGNERON,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur en A. LEFEBVRE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME