

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.660/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 februari 2004 door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap «Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding»", heeft op 26 februari 2004 het volgende advies gegeven:

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 dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de beslissing van de Vlaamse regering, genomen in afspraak met het Vlaams Parlement, om zoveel mogelijk ontwerpdecreten nodig voor de oprichting van intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en extern verzelfstandigde agentschappen tijdig bij het Vlaams Parlement in te dienen, zodat ze nog vóór het einde van de legislatuur door het Vlaams Parlement kunnen worden aangenomen. Om deze doelstelling te kunnen halen dienen de ontwerpdecreten uiterlijk op 5 maart 2004 bij het Vlaams Parlement te zijn ingediend.

*
* *

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 te vervullen vormvereisten.

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot de oprichting van de "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" (VDAB) als publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid in de zin van artikel 13 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet). Op dit agentschap zijn de bepalingen van het kaderdecreet van toepassing (artikel 3, § 1, laatste lid van het ontwerp).

.../...

Het agentschap is de rechtsopvolger van de thans bestaande openbare instelling met dezelfde naam, opgericht bij het decreet van 20 maart 1984 houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

Het ontwerp bevat algemene bepalingen (artikelen 1 en 2), bepalingen betreffende de oprichting van het agentschap (artikel 3), de opdracht, de taken en de bevoegdheden ervan (artikelen 4 tot 6), het bestuur, de samenstelling en de werking ervan (artikelen 7 tot 17) en bepalingen betreffende de financiële middelen die aan het agentschap toekomen (artikel 23). Voorts bevat het ontwerp diverse bepalingen betreffende de verhouding tussen de VDAB en de andere actoren actief op het vlak van de arbeidsbemiddeling, de begeleiding en de opleiding met het oog op de inschakeling op de arbeidsmarkt (artikelen 18 tot 22). Het betreft onder meer de samenwerking met SyntraVlaanderen, het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap en de verhouding met de werkwinkels, die tevens nader worden geregeld. Tot slot bevat het ontwerp een machtiging aan de Vlaamse regering tot coördinatie (artikel 24), een opheffingsbepaling met betrekking tot twee decreten van 20 maart 1984 (artikel 25), en een bepaling betreffende de inwerkingtreding (artikel 26).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

1. De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vinden de bevoegdheid tot het vaststellen van de ontworpen regeling in de bepalingen van, respectievelijk, artikel 4, 16°, artikel 5, § 1, II, 4°¹, en artikel 6, § 1, IX, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gecombineerd met artikel 9 van die wet. Krachtens de eerstgenoemde bepalingen zijn, enerzijds, de gemeenschappen bevoegd voor de beroepsomscholing en -bijscholing en voor de integratie van personen met een handicap en, anderzijds, de gewesten voor de arbeidsbemiddeling en de programma's voor wedertewerkstelling van niet-werkende werkzoekenden. Het voornoemde artikel 9 machtigt de gemeenschappen en de gewesten om, met betrekking tot de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalparticipaties te nemen.

¹Zie de artikelen 5, § 1, 5°, en 19 van het ontwerp.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft opgemerkt in zijn advies 33.992/3 van 5 november 2002 over het ontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet, dienen bepalingen die ertoe strekken instellingen met rechtspersoonlijkheid op te richten, te worden getoetst aan het voorschrift van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ². Luidens die bepaling moet het decreet, onverminderd artikel 87, § 4, van die bijzondere wet, de "oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht" van de beoogde instelling regelen.

De ontworpen bepalingen lijken, daargelaten het voorbehoud dat met betrekking tot het toezicht op het agentschap moet worden gemaakt, de toets aan artikel 9 van de bijzondere wet te kunnen doorstaan. De in dat artikel bedoelde aangelegenheden worden immers door de decreetgever geregeld, deels in het kaderdecreet, deels in het ontworpen decreet.

De oprichting van het agentschap wordt geregeld in artikel 3 van het ontwerp. De bevoegdheid van het agentschap wordt geregeld in de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp. De samenstelling en de werking van het agentschap worden geregeld in hoofdstuk IV van het ontwerp en in de relevante bepalingen van hoofdstuk IV, afdeling 3, van het kaderdecreet.

Wat het toezicht betreft, bevat het ontwerp, behoudens drie specifieke gevallen van een goedkeuringstoezicht, geen bijzondere bepalingen. Wel kan worden verwezen naar een aantal bepalingen vervat in het kaderdecreet ³.

²Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1612/1, (85), 90-91.

³Zie in dit verband evenwel het voorbehoud dat de Raad van State, afdeling wetgeving, in het advies 33.992/3 heeft gemaakt (*l.c.*, 94). Indien in de met het agentschap te sluiten beheersovereenkomst essentiële elementen van het toezicht op het agentschap zouden worden geregeld, rijst bovendien de vraag of zulks verenigbaar is met het in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte legaliteitsbeginsel, dat naar het oordeel van het Arbitragehof zelfs een element vormt van de aan de gemeenschappen en de gewesten toegekende bevoegdheid (zie Arbitragehof, nr. 24/98, 10 maart 1998, B.5.1; Arbitragehof, nr. 75/2001, 31 mei 2001, B.10 en B.11).

2. De bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten inzake het werkgelegenheidsbeleid zijn beperkt tot de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4, 16°, en 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De terzake aan de VDAB opgedragen taken dienen derhalve te kunnen worden ingepast in de bevoegdheidsdomeinen "beroepsomscholing en - bijscholing", "arbeidsbemiddeling" of "programma's voor wedertewerkstelling van de niet-werkende werkzoekenden" ⁴.

Bij de omschrijving van de taken van de VDAB komt deze bevoegdheidsbeperking niet duidelijk genoeg tot uiting, nu een aantal begrippen worden gebruikt die, op zichzelf genomen, de indruk zouden kunnen wekken dat de taken van de VDAB niet beperkt blijven tot de zo-even genoemde aangelegenheden. Het verdient aanbeveling om in de tekst van het ontwerp of minstens in de memorie van toelichting een aantal begrippen beter te omschrijven in het licht van de bevoegdheid van de decreetgever.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit en ondertekening

Gelet op het gegeven dat het ontwerp, gelet op zijn artikelen 5, § 1, 5°, en 19, ook betrekking heeft op het beleid inzake minder-validen in de zin van artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient het mede te worden ingediend en ondertekend door de Vlaamse minister, bevoegd voor Welzijn.

Artikel 2

De inhoud van het begrip "universele dienstverlening" is in artikel 2, 3°, dermate vaag omschreven dat de eveneens in die bepaling vervatte delegatie aan de Vlaamse regering om de nadere inhoud van die begripsomschrijving te bepalen,

⁴De in artikel 6, § 1, IX, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde aangelegenheid is in casu irrelevant.

ontoelaatbaar is. Het genoemde begrip zal derhalve in het ontworpen decreet zelf nader moeten worden omschreven.

Artikel 5

In artikel 5, § 4, tweede lid, lijkt het agentschap te worden gemachtigd tot het instellen van retributies ⁵. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat krachtens artikel 173 van de Grondwet niet alleen de retributieplichtigen bij decreet dienen te worden aangewezen, maar erin ook de gevallen moeten worden omschreven waarin de retributie kan worden gevorderd ⁶.

Artikel 16

De bevoegdheid van de raad van bestuur om in het huishoudelijk reglement de in artikel 16, § 1, opgesomde aangelegenheden te regelen, moet zo worden geïnterpreteerd dat ze enkel betrekking heeft op het bepalen van praktische regels betreffende de werking van het agentschap.

Artikelen 20, 21 en 22

De in de artikelen 20, 21 en 22 vervatte bepalingen betreffende de werkwinkels zijn erg vaag en onduidelijk geredigeerd ⁷. De in artikel 2, 4° en 5°, voorkomende definities vermogen dat niet te verhelpen.

⁵Zie ook artikel 6, § 2, tweede lid, 1°, van het ontwerp.

⁶Zie J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving, Antwerpen, Maklu, 1999, 615, met verwijzingen.

⁷Een opmerking in dezelfde zin werd door de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies 35.154/1 van 5 juni 2003 gemaakt omtrent een voorontwerp van decreet "houdende de oprichting en de werking van de lokale werkwinkels".

Die vaagheid en onduidelijkheid, alsmede het doorschuiven van het regelen van een aantal essentiële aspecten met betrekking tot de werkwinkels aan de Vlaamse regering of aan de betrokkenen bij de in artikel 20, § 4, bedoelde samenwerkingsovereenkomsten ⁸, laten de Raad van State, afdeling wetgeving, niet toe om met de vereiste precisie het in artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde onderzoek te voeren.

Inzonderheid kan, bij gebreke van een voldoende precieze omschrijving van de taken van de werkwinkels, niet worden uitgemaakt of de ontworpen regeling binnen de perken blijft van de aan het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap toegewezen bevoegdheden van sociaalrechtelijke aard.

De artikelen 20 tot 22 van het ontwerp dienen derhalve grondig te worden herwerkt. Daarbij zal ervoor dienen te worden gewaakt dat de bevoegdheid, de organisatie, de werking en de financiële middelen van de werkwinkels in hun essentie in het ontworpen decreet zelf worden geregeld.

Artikel 23

1. In artikel 23, § 1, 11°, worden de "vergoedingen voor prestaties aan derden, volgens de modaliteiten bepaald in de beheersovereenkomst" bestempeld als mogelijke ontvangsten van het agentschap. Ter zake kan worden verwezen naar de opmerking bij artikel 5.

2. In artikel 23, § 2, van het ontwerp wordt verwezen naar het zogenaamde comptabiliteitsdecreet. Op 16 februari 2004 is bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof ingediend ⁹, maar dit ontwerp is nog geen

⁸Die delegaties zijn overigens niet te verenigen met de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht beheersen en die vereisen dat de essentiële elementen van een regeling door de wetgever zelf worden bepaald.

⁹*Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2132/1.

decreet geworden. De verwijzing naar dat ontworpen decreet is dan ook precair, temeer daar het niet uitgesloten is dat de inwerkingtreding ervan nog enkele jaren zou kunnen uitblijven.

Indien het thans voor advies voorgelegde ontworpen decreet eerder in werking treedt dan het comptabiliteitsdecreet, zal de verwijzing naar dat laatste decreet derhalve moeten worden weggelaten, of herwerkt tot een verwijzing naar de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME