

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.371/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 juni 2004 door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de erkenning en subsidiëring van centra voor loopbaandienstverlening", heeft op 1 juli 2004 het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Vlaamse regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot regeling van de erkenning en subsidiëring van de centra voor loopbaandienstverlening, bedoeld in artikel 102 van het decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004.

Het ontwerp bevat definities (artikel 1), de erkenningsvoorwaarden voor de centra voor loopbaandienstverlening (artikel 2), bepalingen betreffende de schorsing, de inkorting en de intrekking van de erkenning (artikel 3), subsidiëeringsvoorwaarden (artikelen 4 en 5), nadere regels betreffende de subsidiëring (artikelen 6 tot 12), een klachtenprocedure (artikel 13 tot 18), bepalingen betreffende het toezicht en de controle (artikelen 19 tot 24), een wijzigingsbepaling (artikel 25) en slotbepalingen (artikelen 26 tot 29).

2.1.1. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit kan, globaal genomen, worden gevonden in artikel 102, eerste en vierde lid, van het voornoemde decreet van 19 december 2003, naar luid waarvan de Vlaamse regering voorziet in een steunregeling inzake loopbaandienstverlening ten voordele van werkenden (eerste lid) en de Vlaamse regering de nadere voorwaarden en regels bepaalt in verband met het toepassingsgebied,

.../...

de aard en de inhoud van de loopbaandienstverlening, de criteria en de procedure tot erkenning en subsidiëring van centra inzake loopbaandienstverlening, het toezicht en de controle (vierde lid).

2.1.2. Die bepaling laat de regering evenwel niet toe een klachtenprocedure op te zetten betreffende de werking van de centra voor loopbaandienstverlening. Hoofdstuk IV van het ontwerp ontbeert derhalve de nodige rechtsgrond.

2.1.3. Voorts moet worden opgemerkt dat, al behelst artikel 102, laatste lid, van het decreet van 19 december 2003 een delegatie aan de Vlaamse regering om het toezicht en de controle te regelen, het enkel aan de decreetgever toekomt om aan de toezichts- en controle-instanties bevoegdheden toe te kennen zoals het zich toegang verschaffen tot de erkende centra, het afnemen van verhoren, het opnemen van de identiteit van de aanwezigen en het meenemen van documenten. Die bevoegdheden kunnen immers een weerslag hebben op fundamentele rechten. In dit verband moet er worden op gewezen dat het Arbitragehof zich bevoegd heeft verklaard om erop toe te zien dat de essentiële beleidskeuzen door een wetgevende vergadering worden vastgesteld ¹.

2.2. Gelet op het voorhanden zijn van een specifieke rechtsgrond, dient geen beroep te worden gedaan op een bepaling van een begrotingsdecreet waarin een subsidie wordt toegekend en de aard van die subsidie wordt omschreven. Artikel 14 van het decreet 19 december 2003 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2004 dient derhalve niet te worden ingeroepen als rechtsgrond voor het ontworpen besluit ².

¹Arbitragehof, nr. 31/2004, 3 maart 2004, B.5.1 tot B.5.7.

²Zodat de vraag niet dient te worden beantwoord of in dat artikel de aard van de subsidie nauwkeurig genoeg zou zijn omschreven opdat het zou kunnen worden beschouwd als een rechtsgrondbiedende bepaling.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

De decreetgever heeft ervoor geopteerd de loopbaanbegeleiding op te vatten als een aspect van de beroepsomscholing en -bijscholing als bedoeld in artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dit in tegenstelling tot de optie die was genomen in het voorontwerp dat tot het decreet van 19 december 2003 heeft geleid, waar de loopbaanbegeleiding als een tewerkstellingsmaatregel werd gezien en derhalve diende te worden ingepast binnen de bevoegdheid van de gewesten inzake arbeidsbemiddeling (artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Het blijkt evenwel in het ontwerp niet duidelijk genoeg dat de activiteiten van de centra voor loopbaandienstverlening te situeren vallen binnen de aangelegenheid van de beroepsomscholing en -bijscholing. Het verdient aanbeveling zulks nader te verduidelijken door de activiteiten van de genoemde centra te omschrijven. De Vlaamse regering is daartoe bevoegd krachtens in artikel 102, vierde lid, van het decreet van 19 december 2003.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient het tweede lid van de aanhef te vervallen.

2. Het huidige zevende lid van de aanhef (dat het zesde lid wordt) late men aanvangen als volgt:

"Gelet op advies 37.371/1 van de Raad van State, gegeven op 1 juli 2004, met toepassing van ...".

Artikel 1

1. Een besluit van de Vlaamse regering kan uiteraard zonder delegatie daartoe een decreet niet aanvullen. De in artikel 1, 5°, voorkomende gelijkstelling dient derhalve te vervallen.

2. Het verdient geen aanbeveling een begrip te definiëren dat enkel in een andere begripsomschrijving wordt gebruikt. De onderdelen 7°, 8° en 9° van artikel 1 worden derhalve beter geïntegreerd in 6° van dat artikel.

3. De in artikel 1, 8°, gebruikte afkortingen ("VFSIPH-nummer", "BUSO" en "VDAB") dienen voluit te worden geschreven.

4. In artikel 1, 9°, schrijve men "geen burger van de Europese Unie zijn" in plaats van "niet de EU-nationaliteit hebben".

Tevens rijst de vraag of de bepaling niet dient te worden uitgebreid tot alle burgers van lidstaten van de Europese Economische Ruimte.

5. In artikel 1, 11°, kan de zinsnede "overeenkomstig hoofdstuk III" wegvallen terwijl in artikel 1, 12°, dient te worden verwezen naar "artikel 4" in plaats van naar hoofdstuk II.

Artikel 2

1. In artikel 2, § 1, 1°, wordt eerst vereist dat de centra voor loopbaandienstverlening rechtspersoonlijkheid hebben. Daarna wordt erin bepaald dat ook de sociale partners een aanvraag tot erkenning kunnen indienen. De "sociale partners", - begrip dat overigens nader dient te worden omschreven - zullen evenwel niet steeds rechtspersoonlijkheid bezitten. Vraag is dan of er voor deze categorie een afwijking geldt

op het rechtspersoonlijkheidsvereiste. Indien dit het geval is, wordt zulks best uitdrukkelijk bepaald.

2. In opsommingen mogen geen tussenzinnen of leden voorkomen omdat zij de eenheid van de zin waarin de opsomming is vervat, verbreken en zij bij referenties of latere wijzigingen aanleiding kunnen geven tot verwarring.

De redactie van artikel 2, § 1, dient gelet hierop te worden aangepast. Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 4 en 5, § 1.

3. Krachtens artikel 2, § 1, 2°, tweede lid, kan de minister andere ervaring gelijkstellen met de in het vorige lid bedoelde ervaring inzake loopbaandienstverlening.

Delegaties aan een minister zijn evenwel slechts aanvaardbaar voor zover het gaat om het nemen van maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard. Aangezien de minister bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid tot gelijkstelling aan geen enkel criterium is gebonden, kan de minister in belangrijke mate een aspect van de erkenningsregeling bepalen, wat niet in overeenstemming is met de zo-even in herinnering gebrachte regel.

Artikel 2, § 1, 2°, tweede lid, dient derhalve te vervallen of minstens moet de bevoegdheid van de minister aan duidelijk omschreven criteria worden gebonden.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de in artikel 2, § 1, 7°, aan de minister gedelegeerde bevoegdheid.

4. In de nota aan de Vlaamse regering wordt gepreciseerd dat de bij artikel 2, § 2, aan de minister toegekende bevoegdheid tot het nader bepalen van de erkenningsprocedure, slechts betrekking heeft op de administratieve aspecten van die procedure, zoals de in te brengen gegevens in het dossier. Zo geïnterpreteerd, doet die bepaling geen bezwaar rijzen. Het verdient evenwel aanbeveling om de aldus omschreven draagwijdte van de delegatie in de tekst van artikel 2, § 2, tot uiting te brengen.

.../...

Artikel 3

1. In het inleidende zinsdeel van artikel 3, § 1, kan de zinsnede "ingevolge het toezicht en de controle, bedoeld in hoofdstuk V, " worden weggelaten.
2. In artikel 3, § 1, 1°, schrijve men "subsidies" in plaats van "toelagen".

Artikel 4

In de tweede zin van artikel 4 kan de zinsnede ", erkend overeenkomstig hoofdstuk II," vervallen nu in de eerste zin van dat artikel reeds gewag wordt gemaakt van "de erkende centra voor loopbaandienstverlening".

Artikel 8

1. Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet kan bijdragen tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel.

De indeling van artikel 8 in vier paragrafen die elk slechts uit één lid bestaan, kan derhalve beter vervallen.

2. De maximale subsidie van 800 euro per werkende lijkt slechts te kunnen worden toegekend wanneer de loopbaandienstverlening voor de betrokken werkende achttien contacturen³ bedraagt. Zulks komt evenwel niet duidelijk tot uiting in de tekst van artikel 8, § 2, die dan ook best wordt aangepast.

³Of wanneer het gaat om een werkende, behorend tot een kansengroep, vijftientwintig uren.

3. Door gebruik te maken van de hem bij artikel 8, § 2, vierde volzin, toegekende bevoegdheid, kan de minister de regeling inzake subsidiëring substantieel wijzigen of uithollen, wat gelet op de beginselen inzake delegatie aan een minister ontoelaatbaar is. De genoemde delegatiebepaling dient dan ook te worden weggelaten of minstens dienen criteria te worden aangegeven waaraan de minister bij de uitoefening van zijn bevoegdheid is gebonden.

4. Het is niet duidelijk wat in artikel 8, § 3, wordt bedoeld met "het indexcijfer zoals voorzien in (lees: bepaald in) de begroting". Die bepaling zal dan ook dienen te worden herwerkt.

Artikel 10

Ook de bij artikel 10 aan de minister toegekende bevoegdheid om de nadere voorwaarden en regels te bepalen voor de steunverlening, dient nader te worden omschreven, en wel in die zin dat de bevoegdheid van de minister wordt beperkt tot het nemen van bijkomstige of detailmatige maatregelen.

Artikel 11

Artikel 11 houdt enerzijds een parafrasering in van regels die voorkomen in de artikelen 57 en 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, en versoepelt anderzijds die regels door ook van een vermindering van subsidies te gewagen, daar waar in die artikelen enkel gewag wordt gemaakt van een terugbetaling of een opschorting. Aangezien zulks buiten de bevoegdheid van de gemeenschappen valt⁴, dient artikel 11 uit het ontwerp te worden weggelaten.

⁴Zie artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Hoofdstuk IV

Er wordt verwezen naar opmerking 2.1.2 van het onderdeel "Strekking en rechtsgrond van het ontwerp" van dit advies. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet dan ook af van een nader tekstonderzoek van hoofdstuk IV van het ontwerp.

Hoofdstuk V

1. Gelet op hetgeen werd opgemerkt sub 2.1.3 van het onderdeel "Strekking en rechtsgrond van het ontwerp" van dit advies, zal hoofdstuk V van het ontwerp grondig dienen te worden herwerkt.

2. Het staat aan de Vlaamse regering - en niet aan de minister - om de ambtenaren of instanties aan te wijzen die belast zijn met het toezicht en de controle op de naleving van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt (artikel 19 van het ontwerp).

Artikel 28

De in artikel 28 vermelde datum dient te worden aangepast.

Bijlage

Aan het besluit dient de bijlage te worden toegevoegd die thans enkel is opgenomen in het administratief dossier.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME