KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.454/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 mei 2006 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende de lokale diensteneconomie", heeft op 23 mei 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [1], alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldoen.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp bevat een kaderregeling voor de lokale diensteneconomie, gedefinieerd als "diensten die werkgelegenheid creëren en beantwoorden aan lokale behoeften" (artikel 2, 1° van het ontwerp) en die "op participatieve wijze een maatschappelijke meerwaarde genereren en het duurzaam ondernemen nastreven" (artikel 4, § 1, eerste lid). In de memorie van toelichting wordt de doelstelling van het decreet, en daarmee de betekenis van de "lokale diensteneconomie", omschreven als "de koppeling van lokale werkgelegenheid voor mensen die moeilijk hun weg vinden naar [de] arbeidsmarkt aan de invulling van de lokale noden, die buiten de reguliere diensten en middelen vallen, maar een belangrijke invloed hebben op de kwaliteit van het leven".

Aan welbepaalde private en publieke rechtspersonen kan een erkenning voor lokale diensteneconomie verleend worden (hoofdstuk II). Hoofdstuk III bevat de algemene erkenningsvoorwaarden. Hoofdstuk IV regelt op algemene wijze de subsidiëring van de erkende instellingen. Deze subsidie bestaat uit loon- en omkaderingspremies, op grond van het aantal doelgroepwerknemers, aangevuld met de financiële inbreng van andere overheden of van de klanten ("klaverbladfinanciering" genoemd).

---

(1) Aangezien het om een ontwerp van decreet gaat wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp vertoont hier en daar een gebrek aan duidelijkheid door het gebruik van vage termen en juridisch niet erg precieze omschrijvingen. Als voorbeeld kan worden verwezen naar omschrijvingen als "de relevante plaatselijke actoren" (artikel 2, 8°), "ingebed zijn in het lokale socio-economische weefsel" (artikel 4, § 1, 5°), "aandacht hebben voor milieuzorg" (artikel 4, § 1, 8°), "lokale regisseur" (artikel 6, eerste lid), "ontwikkelingen inzake onvervulde uiteenlopende behoeften" (artikel 6, tweede lid, a), "de ontwikkeling van de lokale diensteneconomie binnen de interbestuurlijke kaders" (artikel 6, tweede lid, b), "klaverbladfinanciering" (artikel 7, eerste lid).

Van andere begrippen die precies omschreven kunnen worden, ontbreekt dan weer elke definitie. In dit verband wordt aanbevolen volgende definities in het ontwerp op te nemen:

- lokale werkwinkel: een lokale werkwinkel zoals gedefinieerd in het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding";

- Resoc: een Regionaal Sociaal-Economisch Overlegcomité, zoals bedoeld in artikel 18 van het decreet van 7 mei 2004 betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de erkende regionale samenwerkingsverbanden, de sociaal-economische raden van de regio en de regionale sociaal-economische overlegcomités;

- subsidieagentschap: het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, opgericht bij besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie;

- zorggebied: verzorgingsgebied zoals bepaald in artikel 20 van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding".

In de definitie van "Forum Lokaal Werkgelegenheidsbeleid" dient daarenboven te worden verwezen naar de regeling van dit orgaan opgenomen in het reeds vernoemde VDAB-decreet van 7 mei 2004, en de omschrijving ervan dient daarop te worden afgestemd.

Ter wille van de rechtszekerheid zou dit alles dienen te worden verholpen.

2. Tal van bepalingen van het ontwerp geven een ruime machtiging aan de Vlaamse Regering onder meer om het toepassingsgebied aan te passen en om de erkenningsvoorwaarden nader te bepalen. Zo krijgt de Regering de bevoegdheid om te bepalen welke de "kansengroepen" en "doelgroepwerknemers" zijn (artikel 2, 2° en 3°), om de in artikel 3, § 1, opgenomen lijst aan wie een erkenning voor lokale diensteneconomie kan worden verleend uit te breiden of te beperken (artikel 3, § 2), om bijkomende voorwaarden vast te stellen waaraan de lokale diensteneconomie moet voldoen om voor erkenning in aanmerking te komen (artikel 4, § 2), en om de sancties vast te stellen voor overtredingen (artikel 10, tweede lid).

Dergelijke uiterst ruime delegaties van reglementaire bevoegdheid of het verlenen van een nagenoeg ongelimiteerde appreciatiebevoegdheid aan de Vlaamse Regering zijn niet in overeenstemming te brengen met de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht beheersen. Die beginselen vereisen dat de decreetgever zelf de basisregels vaststelt die de door hem geregelde aangelegenheden beheersen. Die werkwijze verzekert dat over de essentie van de normering een debat kan worden gevoerd in een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen.

Wat het vaststellen van sancties betreft, dient er daarenboven op te worden gewezen dat in strafzaken het legaliteitsbeginsel geldt (zie artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, en de artikelen 12 en 14 van de Grondwet). Dit beginsel houdt niet enkel in dat de decreetgever duidelijk moet aangeven welke gedragingen strafbaar zijn [2], maar ook dat hij zelf de straffen moet bepalen die kunnen worden

---

(2) Zie hierover, o.m., het advies 31.441-31.442/AV-AG van de Raad van State van 20 juni 2001 over een wetsvoorstel betreffende de euthanasie en een wetsvoorstel betreffende de palliatieve zorg, *Parl. St.*, Senaat 2000-2001, nr. 2-244/21, 12-13.

opgelegd voor de overtreding van ieder van de aldus aangewezen gebods- of verbodsbepalingen.

Doch ook indien het enkel de bedoeling zou zijn om de Vlaamse Regering administratieve sancties te laten vaststellen - beperking die niet uit de tekst van het ontwerp blijkt -, moet erop worden gewezen dat een tussenkomst van de decreetgever ook is vereist indien het om het opleggen van administratieve geldboetes gaat met een strafrechtelijk karakter in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [3]. In dat geval dient de decreetgever derhalve zelf de bedragen van de bedoelde administratieve geldboeten vast te leggen of op zijn minst de minimum- en maximumbedragen te bepalen waaraan de Regering is gebonden wanneer zij haar bevoegdheid uitoefent.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

In het eerste lid van artikel 5 verdient het aanbeveling duidelijkheidshalve aan te geven voor welke periode de erkenning telkens kan worden verlengd.

Artikel 7

1. Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, komt het uitsluitend aan de Regering toe om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. De vermelde bepaling van de bijzondere wet staat eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de Regering.

---

(3) A. ALEN, "Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van Cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999", *R.W.*, 1999-2000, 630 e.v.; A. DE NAUW, "De rechten van de mens, stuwende kracht van een nieuwe golf van penalisering in het sociaal en fiscaal strafrecht", *T. Strafr.*, 2001, (216), 218 e.v.

Het komt de decreetgever derhalve niet toe om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de Regering, in dit geval het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

2. Het ontwerp bevat geen verduidelijking over de zogenaamde klaverbladfinanciering [4]. Het is daarenboven niet duidelijk hoe de andere overheden in de financiering ingeschakeld zullen worden.

Artikel 10

Aangezien luidens het eerste lid van artikel 10 de sociaalrechtelijke inspecteurs belast zijn met het toezicht op de naleving van de bepalingen van het decreet en zijn uitvoeringsbesluiten, dient daarvan melding te worden gemaakt in artikel 2 van het

---

(4) Volgens de beleidsnota Sociale Economie 2004-2009 van de Vlaamse Minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen, betekent de klaverbladfinanciering het volgende:
"Het model vertrekt vanuit het principe dat er meerdere investeerders zijn in de sociale economie:
- Het beleidsdomein Sociale Economie draagt door loon- en omkaderingspremies bij in het kader van "werk op maat" aan de compensatie van het rendementsverlies, de nood aan begeleiding, het faciliteren van doorgroei en de meerkost van het participatief werken.
- Het huidige federale en Vlaamse Werkgelegenheidsbeleid betaalt voor de tewerkstelling en opleiding van kansengroepen en het witwassen van het grijze en zwarte circuit door tewerkstellingspremies en dienstencheques.
- De cofinanciering van de zogeheten domeingelden moet bekeken worden vanuit de invalshoek van de dienstverlening, de innovatie, de werkingskosten, de infrastructuur en een deel van de loonkosten van het coördinerend en gekwalificeerd personeel. Hiervoor zou iedere functionele minister of beleidsniveau (provinciaal, lokaal) zijn/haar verantwoordelijkheid moeten opnemen.
- Waar mogelijk betaalt de klant een prijs voor de geleverde dienst en draagt zo samen met de domeingelden de kost voor de eigenlijke dienstverlening. De klant kan een individu, de lokale overheid of een derde-organisatie zijn. Voor het individu kan een prijsdifferentiatie in functie van draagkracht voorzien worden.

De uitwerking van het klaverbladmodel staat garant voor een structurele financiering. Het volstaat niet om financiële middelen samen te brengen. Er moet ook onderzoek gedaan worden naar hoe deze middelen het meest efficiënt kunnen worden ingezet . De invulling van dit model zal een eerste uitdaging zijn voor ons beleid" (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-2005, nr. 95/1, 57).

.../...

decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht [5]. Dat artikel bevat immers een opsomming van de regelgeving voor de controle en het toezicht waarvan de sociaalrechtelijke inspecteurs bevoegd zijn.

---

(5) Decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME