

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.852/1
VAN 13 DECEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 november 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot vaststelling van de regels voor de erkenning en financiering door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding van de dienst voor gespecialiseerde trajectbepaling en trajectbegeleiding, de diensten voor gespecialiseerd arbeidsonderzoek en de diensten voor gespecialiseerde opleiding en bemiddeling", heeft het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt 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 ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat een regeling voor de erkenning en financiering door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (hierna: VDAB) van de dienst voor gespecialiseerde trajectbepaling en trajectbegeleiding (hierna: DGTB), de diensten voor gespecialiseerd arbeidsonderzoek (hierna: DGA) en de diensten voor gespecialiseerde opleiding, begeleiding en bemiddeling (hierna: DGOB). Die diensten oefenen activiteiten uit op het vlak van de arbeidsbemiddeling ten aanzien van personen met een arbeidshandicap. Het ontwerp bepaalt de opdrachten van die diensten en de voorwaarden waaraan zij dienen te voldoen om erkend te worden. De erkende diensten verkrijgen een subsidie in functie van de omvang van hun activiteiten, naar gelang het geval, op het vlak van trajectbepalingen en -begeleidingen (DGTB), basisscreenings en arbeidsonderzoeken (DGA) en minimum opleidingscapaciteit (DGOB).

De ontworpen regeling heeft, met uitzondering van een aantal wijzigingsbepalingen, uitwerking met ingang van 1 november 2007.

RECHTSGROND

1. Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, bevat geen bepalingen die rechtsgrond kunnen bieden voor het ontwerp.

.../...

2. Artikel 5, § 1, 5/, c), en § 2, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" luidt:

"Art. 5. § 1. Teneinde de in artikel 4 bedoelde missie waar te maken, vervult de VDAB de volgende taken:

1/ (...);

2/ (...);

3/ (...);

4/ (...);

5/ taken inzake de integratie van personen met een handicap in het bijzonder:

a) (...);

b) (...);

c) het erkennen en subsidiëren van organisaties die instaan voor het verzorgen van de trajectbegeleiding, de beroepsoriëntering en de beroepsopleiding;

6/ (...);

§ 2. De Vlaamse regering kan nadere regels uitvaardigen betreffende de in artikel 5, § 1, vermelde aangelegenheden. In deze regels kunnen de taken van het agentschap verder worden gepreciseerd en/of geconcretiseerd.

§ 3. (...).

§ 4. (...)"

3. Niettegenstaande de Vlaamse Regering krachtens voornoemd artikel 5, § 2, van het decreet van 7 mei 2004 "nadere regels" kan uitvaardigen betreffende de taak van de VDAB die bestaat uit "het erkennen en subsidiëren van organisaties die instaan voor het verzorgen van de trajectbegeleiding, de beroepsoriëntering en de beroepsopleiding", kan eraan worden getwijfeld of de Vlaamse Regering op die basis ook een op zichzelf staande erkennings- en subsidiëringsregeling, zoals de voorliggende regeling, kan tot stand brengen. Voornoemd artikel 5, § 1, 5/, c), en § 2, zou ook zo kunnen worden gelezen dat het in eerste instantie aan de VDAB toekomt om te voorzien in een erkennings- en subsidiëringsregeling - hetgeen bovendien in lijn zou liggen met de beginselen van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, met toepassing waarvan het decreet van 7 mei 2004 is tot stand gekomen - en dat het in dat verband aan de Vlaamse Regering enkel toekomt om, in voorkomend geval, "nadere regels" dienaangaande te bepalen, waarbij die taak van de VDAB verder wordt gepreciseerd of geconcretiseerd. Dit laatste lijkt dan slechts de bevestiging te zijn van de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

.../...

4. Naar het oordeel van de Raad van State, afdeling wetgeving, kan de bevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan voornoemd artikel 5, § 2, om "nadere regels" vast te stellen betreffende de in paragraaf 1 van dat artikel vermelde taken van de VDAB, niet dermate ruim worden geïnterpreteerd dat zij in hoofde van de Vlaamse Regering moet worden beschouwd als een quasi-zelfstandige verordeningsbevoegdheid op het vlak van de in die paragraaf bedoelde aangelegenheden, waarbij m.a.w. de Vlaamse Regering in die aangelegenheden essentiële beleidskeuzen maakt zonder daartoe uitdrukkelijk gemachtigd te zijn door de decreetgever. Nu uit de voorliggende regeling blijkt dat de stellers van het ontwerp wel degelijk artikel 5, § 2, in die ruime zin interpreteren, kan de afdeling wetgeving niet anders dan vaststellen dat die interpretatie zowel ingaat tegen de tekst zelf van voornoemd artikel 5, § 2, als, meer in het algemeen, tegen de beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Bovendien valt niet uit te sluiten dat een dergelijke interpretatie op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel dat uit artikel 23 van de Grondwet moet worden afgeleid, nu die grondwetsbepaling in elk geval dient te worden betrokken op de aangelegenheden waarvan wordt gewaagd in voornoemd artikel 5, § 1.

5. De ontworpen regeling kan, naar het oordeel van de afdeling wetgeving, niet worden ingepast in de machtiging aan de Vlaamse Regering om "nadere regels" vast te stellen, bedoeld in artikel 5, § 2, van het decreet van 7 mei 2004, en dient integendeel, minstens wat de essentiële aspecten ervan betreft, te worden vastgesteld door de decreetgever. Daarbij wijst de afdeling wetgeving ook nadrukkelijk op het algemeen probleem dat voornoemd artikel 5 van het decreet van 7 mei 2004 stelt, namelijk dat blijkbaar uit de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de "taken" van de VDAB nader te regelen meteen ook de bevoegdheid wordt afgeleid om de aangelegenheden zelf waarop die taken betrekking hebben in de meest ruime zin te reglementeren.

6. Gelet op deze conclusie, onthoudt de afdeling wetgeving zich dan ook van een nader onderzoek van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VERHEVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME