KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.682/1
VAN 19 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 juni 2008 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 "betreffende de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp regelt de wijze waarop de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) vaststelt of een persoon een arbeidshandicap heeft, bepaalt de verschillende bijzondere tewerkstellingsondersteunende maatregelen die kunnen worden genomen met het oog op het bevorderen van de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap, regelt de heroverwegingsprocedure en organiseert de controle en de sancties.

In hoofdstuk I van het ontwerp zijn een aantal algemene bepalingen ondergebracht.

In hoofdstuk II wordt geregeld op welke wijze de VDAB vaststelt dat een persoon een arbeidshandicap heeft. Daarbij wordt vertrokken van een aantal gegevens die een indicatie bieden van deze handicap.

De hoofdstukken III tot VIII zijn gewijd aan tewerkstellingsondersteunende maatregelen:

- tegemoetkoming voor de aanpassingen van en aan de arbeidsomgeving (hoofdstuk III);

- tegemoetkoming in de verplaatsings- en verblijfskosten (hoofdstuk IV);

- tegemoetkoming voor de ondersteuning door gebarentaal-, oraal- en schrijftolken (hoofdstuk V);

- de Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP) (hoofdstuk VI);

- tewerkstelling in een beschutte werkplaats (hoofdstuk VII).

In hoofdstuk VIII wordt een heroverwegingsprocedure geregeld die kan worden gevolgd indien de betrokkene niet akkoord gaat met de beslissing van de VDAB.

In hoofdstuk IX wordt bepaald op welke wijze het toezicht wordt uitgeoefend en in welk**e** gevallen de VDAB de betaling van de tegemoetkoming schorst en terugvordert.

De hoofdstukken X, XI, XII en XIII bevatten wijzigingsbepalingen. In hoofdstuk XIV zijn een aantal opheffingsbepalingen (artikelen 57 tot 62) en overgangsbepalingen (artikelen 63 tot 66) opgenomen, alsook de inwerkingtredingsbepaling (artikel 67) en de uitvoeringsbepaling (artikel 68).

2.1. Het ontwerp vindt grotendeels rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in de eerste twee leden van de aanhef, namelijk

- artikel 5, § 2, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding", gelezen in samenhang met § 1, 5/, a) en b), van hetzelfde artikel;

- artikel 79 van het decreet van 23 december 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006, inzonderheid de paragrafen 3 en 4 van dat artikel.

2.2. Voor de artikelen 39 en 40 van het ontwerp inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies, lijkt geen decretale rechtsgrond voorhanden [1]. Zij dienen derhalve uit het ontwerp te worden geschrapt.

---

(1) Behoudens voor artikel 39, tweede lid, van het ontwerp, in de mate dat het gaat om de controle op de bepalingen ter uitvoering van artikel 79 van het decreet van 23 december 2005. Doch in die mate is de bepaling ook overbodig vermits de bevoegdheidstoewijzing reeds is geregeld bij artikel 79, § 6, van het decreet.

Deze aangelegenheden zijn evenwel reeds geregeld bij de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 [2].

2.3. Voor artikel 41 van het ontwerp (ontworpen artikel 101, § 3 van het besluit van 21 december 1988 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding) moet als rechtsgrond ook een beroep worden gedaan op artikel 5, § 1, 3/, c), van het decreet van 7 mei 2004.

2.4. Artikelen 42 tot 44 van het ontwerp stemmen bepalingen van het besluit van 24 juli 1991 betreffende de inschrijving bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap af op de, in het kader van het beleidsplan "Beter Bestuurlijk Beleid", gewijzigde taakomschrijving van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap. Voor deze bepalingen kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 8, 1/ en 5/, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

ALGEMENE OPMERKING

In het ontwerp worden verschillende bevoegdheden, ook van verordenende aard, opgedragen aan de VDAB of aan zijn raad van bestuur.

---

(2) Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, zijn "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2 , ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies, evenals de bepalingen inzake de Rijkscomptabiliteit, ... van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten". Voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest is de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, uitgesteld tot 1 januari 2010 (koninklijk besluit van 7 juni 2007 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft, uitstel van inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, *B.S.* 9 juli 2007).

.../...

Volgens de vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State kan, overeenkomstig de principes die het publiek recht beheersen, een delegatie aan een openbare instelling om reglementerend op te treden enkel aanvaard worden wanneer het gaat om delegaties met een beperkte draagwijdte die bovendien van een zodanige technische aard zijn dat ervan moet worden uitgegaan dat de betrokken instelling het best geplaatst is om de betrokken reglementering uit te werken en op te volgen.

Sommige van de in het ontwerp voorkomende bevoegdheidsopdrachten kunnen binnen deze grenzen worden ingepast [3]. Andere bevoegdheidsopdrachten lijken echter op de omvang van de toegekende rechten zelf betrekking te hebben, zodat het om meer gaat dan om detailmaatregelen. In dat verband kan bijvoorbeeld melding worden gemaakt van artikel 16, § 1, derde lid (refertelijst vast te stellen door de raad van bestuur), artikel 24, eerste lid (urencontingent vast te leggen door raad van bestuur), artikel 25, tweede lid (criteria om rechthebbenden te bepalen), artikel 36, tweede lid (omschrijving van het begrip "voldoende bedrijfsactiviteit"), artikel 37, laatste lid (nadere regels van de voorwaardelijke tewerkstelling) en artikel 38, laatste lid (voorwaarden waaronder heroverwegingscommissie advies verleent). Die bevoegdheidsopdrachten zijn derhalve niet aanvaardbaar.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerkingen

1. Het ontwerp verdient een grondig nazicht, inzonderheid op wetgevingstechnisch vlak. Zo wordt bij een aantal wijzigingsbepalingen de wetshistoriek niet correct weergegeven [4].

---

(3) Zie bijv. artikel 33, dat de raad van bestuur machtigt om de nadere regels te bepalen in verband met de mogelijkheid om een hogere tegemoetkoming toe te staan, maar waarbij een maximum is bepaald.

(4) Zie bijv.:
- artikel 45 van het ontwerp waar de woorden "het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007" geschrapt moeten worden, aangezien het bedoelde opschrift nog nooit werd gewijzigd;
- in de inleidende zin van het ontworpen artikel 11*bis* van het ministerieel besluit van 27 december 1967 houdende vaststelling van de criteria van toekenning der tegemoetkomingen inzake sociale hulp op het gebied van de sociale reclassering van de minder-validen (artikel 56 van het ontwerp) dient ook nog melding te worden gemaakt van het wijzigende besluit van 17 november 2006.

2. Ook andere algemene beginselen van legistiek worden niet gerespecteerd, zoals het gebruik normen in de onvoltooid tegenwoordige tijd te stellen en de regel geen gebruik te maken van het werkwoord "moeten", aangezien de verplichting al besloten ligt in de aard van de regelgeving [5].

3. De bepalingen van hoofdstuk III zijn in grote mate een overname van de bestaande bepalingen. Niettemin moet worden vastgesteld dat in sommige ervan, in vergelijking met de bestaande bepalingen en in afwijking van andere ontworpen bepalingen, onbegrijpelijke wijzigingen of weglatingen zijn gebeurd. Zo wordt in artikel 6 geen melding gemaakt van het arbeidsrechtelijk statuut van de betrokkenen, terwijl dat wel wordt vermeld in artikel 9 van het ontwerp.

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dient ook melding te worden gemaakt van artikel 5, § 1, 3/, c), van het decreet van 7 mei 2004.

2. Na het eerste lid dient volgend nieuw lid te worden ingevoegd:

"Gelet op het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, artikel 8, 1/ en 5/;"

3. Volgens de nieuwe richtlijnen van de wetgevingstechniek is het niet zinvol om in de aanhef de artikelen, met eventuele vroegere wijzigingen, te vermelden van de regeling die wordt gewijzigd [6]. De redactie van het derde tot het veertiende lid (die het vierde tot het vijftiende lid worden) kan daardoor worden vereenvoudigd.

---

(5) Zie bijv. artikel 17, tweede lid ("moet gestaafd worden"), en artikel 38, tweede lid ("moet ... worden ingediend").

(6) *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30, formule F 3-3.

Artikel 1

De vraag rijst of het wel aangewezen is om het begrip "persoon met een arbeidshandicap" in artikel 1 te omschrijven. Zoals de gemachtigde trouwens bevestigde, blijkt uit de omschrijving dat de "personen met een handicap", waarvan de VDAB beslist of ze in aanmerking komen voor de in het ontwerp geregelde tegemoetkomingen, enkel personen kunnen zijn die behoren tot de categorieën van personen die kunnen worden beschouwd als personen met een indicatie van een arbeidshandicap. Aldus lijkt deze definitie veeleer als een omschrijving van het toepassingsgebied te moeten worden beschouwd.

Het verdient aanbeveling om die bepaling in hoofdstuk II onder te brengen.

Artikel 9

Artikel 9, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de betrokken afdeling III van hoofdstuk III van het ontwerp niet van toepassing is op de beschutte werkplaatsen. Uit artikel 67, 1/, blijkt echter dat dit tweede lid niet meteen van toepassing zal zijn, maar door de Vlaamse Regering in werking dient te worden gesteld. Anders dan bij lezing van de betrokken afdeling zou kunnen worden gedacht, dient ze toch te worden toegepast op de beschutte werkplaatsen, tot het ogenblik waarop de Vlaamse Regering het tweede lid van artikel 9 in werking stelt.

Hetzelfde kan eenvoudiger - en duidelijker - worden bereikt door artikel 9, tweede lid, uit het ontwerp weg te laten, evenals de erop betrekking hebbende bepaling inzake de inwerkingtreding. Indien de Vlaamse Regering van oordeel is dat de betrokken afdeling buiten werking dient te worden gesteld, wat de beschutte werkplaatsen betreft, volstaat het dan het ontworpen tweede lid in artikel 9 in te voegen.

Artikel 17

Aangezien in een doorlopende normatieve tekst geen gebruik wordt gemaakt van het symbool "€", schrijve men in het laatste lid "euro" [7].

Artikel 41

1. Aangezien in het besluit van 21 december 1988 de afkorting "OCMW" niet wordt omschreven, dient "Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn" voluit te worden geschreven.

2. Indien het niet de bedoeling is om van het laatste lid van artikel 41 een autonome bepaling te maken, maar het integendeel in te voegen als een derde lid van het ontworpen artikel 101, § 3, van het besluit van 21 december 1988, dienen de aanhalingstekens verplaatst te worden (na het derde lid i.p.v. na het tweede lid).

---

(7) *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 6.4.

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	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME