

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.557/1
VAN 19 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 30 april 2009 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 "houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding", 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp bevat de algemene regeling van de arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van werkzoekenden, werknemers en zelfstandigen. Die regeling komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 1988 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, waarvan de opheffing bij artikel 114, 1/, van het ontwerp wordt beoogd. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken kan worden afgeleid dat het ontwerp voornamelijk een actualisering van de bestaande regelgeving beoogt, in het licht van het nieuw decretaal kader waarin onder meer is voorzien bij het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding". Tegelijk wordt ernaar gestreefd om de leesbaarheid van de bestaande regelgeving te verhogen.

2. Titel I regelt de organisatie van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (hierna: VDAB). Hoofdstuk I bevat een aantal definities terwijl in hoofdstuk II de structuur van de VDAB nader wordt uitgewerkt.

Titel II bevat een regeling van het arbeidsmarktbeheer. Hoofdstuk I, "Arbeidsmarktregie", bepaalt de rechten en plichten van de werkzoekende, alsook de premies, vergoedingen en verzekeringen waarop hij recht heeft. Daarnaast wordt bepaald onder welke voorwaarden aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon die arbeidsbemiddeling, trajectbegeleiding of competentieontwikkeling tot doel heeft, het mandaat wordt toegekend om die activiteiten kosteloos uit te oefenen. In hoofdstuk II,

.../...

"Arbeidsbemiddeling, georganiseerd door de VDAB", worden de universele dienstverlening voor de werkzoekende, de trajectwerking, de stage in het kader van beroeps- en loopbaanoriëntering, alsook de universele dienstverlening voor de werkgever nader uitgewerkt. Hoofdstuk III, "Tewerkstellingscellen", regelt de oprichting en bepaalt het doel van een tewerkstellingscel. Daarnaast worden de opdrachten van de VDAB in de tewerkstellingscel, de tussenkomst van de stuurgroep van de tewerkstellingscel, alsook de tussenkomst van het outplacementbureau nader geregeld. Er wordt voorzien in een rapportering door het outplacementbureau en de VDAB over de werking van de tewerkstellingscel.

Titel III bevat een nadere regeling van de competentieontwikkeling. Hoofdstuk I bevat enkele inleidende bepalingen. In hoofdstuk II wordt de organisatie van de beroepsopleiding geregeld, meer bepaald de toelating tot de beroepsopleiding, de overeenkomst voor beroepsopleiding, de opleidingsstage en het praktisch werk, alsook de opleiding in een onderwijsinstelling. Hoofdstuk III regelt de individuele beroepsopleiding en maakt in dat verband een onderscheid tussen het algemeen stelsel van individuele beroepsopleiding, de instapopleiding en de IBO-interim (IBO: individuele beroepsopleiding).

Titel IV bevat de slotbepalingen, waaronder de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 1988 en de inwerkingtredingsbepaling. De precieze datum van inwerkingtreding is evenwel nog niet ingevuld.

RECHTSGROND

1. In de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond op algemene wijze verwezen naar het decreet van 7 mei 2004. Dat decreet bevat de organieke regeling van de VDAB. Artikel 5, § 1, van dat decreet somt de taken van de VDAB op, terwijl de tweede paragraaf van dat artikel bepaalt dat de Vlaamse Regering "nadere regels (kan) uitvaardigen betreffende de in artikel 5, § 1, vermelde aangelegenheden" en dat "[i]n deze regels de taken van het agentschap verder (kunnen) worden gepreciseerd en/of geconcretiseerd". Enkel artikel 5, § 2, van dat decreet komt in aanmerking als mogelijke rechtsgrond voor de ontworpen regeling. De overige bepalingen van dat decreet hebben

.../...

in hoofdzaak betrekking op de organieke regeling van de VDAB en kunnen bijgevolg als zodanig niet worden betrokken op de ontworpen regeling.

2. Vraag is evenwel of de door artikel 5, § 2, van het decreet aan de Vlaamse Regering verleende machtiging volstaat als rechtsgrond voor het geheel van de ontworpen regeling. Er moet immers worden vastgesteld dat de onderdelen van die regeling, op zichzelf beschouwd, niet rechtstreeks kunnen worden betrokken op een bepaalde aangelegenheid vermeld in artikel 5, § 1, van het decreet. Het ontwerp bevat integendeel een coherente regeling van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding die, algemeen beschouwd, weliswaar aansluit bij de aangelegenheden vermeld in artikel 5, § 1, van het decreet, doch waarbij per onderdeel ervan niet op eenduidige wijze het specifieke verband met één of meer van die aangelegenheden kan worden aangeduid.

3. Niettegenstaande de Vlaamse Regering krachtens voornoemd artikel 5, § 2, van het decreet "nadere regels" kan uitvaardigen betreffende de in artikel 5, § 1, van hetzelfde decreet bedoelde taken van de VDAB, kan eraan worden getwijfeld of de Vlaamse Regering op die basis ook een op zichzelf staande regeling van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding kan tot stand brengen, ook al sluit die regeling aan bij de taken van de VDAB. Zo zou bijvoorbeeld uit voornoemd artikel 5, §§ 1 en 2, ook kunnen worden afgeleid dat de VDAB zelf, bij ontstentenis van enige decretaal verankerde regelgeving ter zake, bevoegd is om invulling te geven aan de hem bij decreet opgedragen taken - hetgeen overigens op één lijn zou staan 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 op grond van artikel 5, § 2, aan de Vlaamse Regering enkel toekomt om, in voorkomend geval, "nadere regels" dienaangaande te bepalen, waarbij de taken van de VDAB nader worden gepreciseerd of geconcretiseerd. De machtiging in artikel 5, § 2, is dan slechts de bevestiging van de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, naar luid waarvan "de Regering de verordeningen (maakt) en de besluiten (neemt) die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen".

4. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving ook al heeft gesteld in advies 43.852/1 van 13 december 2007 ⁽¹⁾, 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, die bijgevolg de grenzen van de algemene uitvoeringsbevoegdheid overschrijdt, en waarbij de Vlaamse Regering in die aangelegenheden essentiële beleidskeuzen maakt zonder daartoe voorafgaandelijk uitdrukkelijk te zijn gemachtigd door de decreetgever. Dergelijke interpretatie strijdt, naar het oordeel van de afdeling Wetgeving, zowel met voornoemd artikel 5, § 2, zelf als, meer in het algemeen, met de grondwettelijke beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Bovendien valt niet uit te sluiten dat dergelijke ruime interpretatie op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet, nu die grondwetsbepaling in elk geval kan worden betrokken op sommige aangelegenheden bedoeld in voornoemd artikel 5, § 1.

5. De conclusie is dan ook dat de ontworpen regeling in haar geheel niet kan worden ingepast in de machtiging aan de Vlaamse Regering om de "nadere regels" vast te stellen, bedoeld in artikel 5, § 2, van het decreet van 7 mei 2004. Uit de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de "taken" van de VDAB nader te regelen kan immers in geen geval de bevoegdheid worden afgeleid om de aangelegenheden zelf waarop die taken betrekking hebben in de meest ruime zin te reglementeren ⁽²⁾ en daardoor een volledige regeling van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding tot stand te brengen. Die

⁽¹⁾ Advies 43.852/1 van 13 december 2007 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".

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld de artikelen 15 tot 33 van het ontwerp, die voorzien in een regeling van mandaatverlening voor het verrichten van kosteloze arbeidsbemiddeling, kosteloze trajectbegeleiding en kosteloze competentieontwikkeling, waarbij de voorwaarden, de procedure en de plichten worden vastgesteld en waarvan als zodanig geen spoor is terug te vinden in artikel 5, § 1, van het decreet. Zie in dat verband ook de verplichtingen die in het ontwerp worden opgelegd aan werkzoekenden en werkgevers en waarvan, behoudens in het specifieke geval bedoeld in 6/, a), evenmin wordt gewaagd in artikel 5, § 1, van het decreet.

regeling dient integendeel, minstens wat de essentiële aspecten ervan betreft, te worden vastgesteld door de decreetgever.

6. Nog wat de rechtsgrond betreft dienen tot slot nog de volgende bijzondere opmerkingen te worden gemaakt.

6.1. De Vlaamse Regering is niet bevoegd om aangelegenheden te regelen die door het decreet van 7 mei 2004 uitdrukkelijk zijn toevertrouwd aan de VDAB of aan de raad van bestuur ervan, of waarvan de regeling het voorwerp dient te zijn van een met de VDAB te sluiten beheersovereenkomst.

In dat verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op artikel 3, § 3, tweede lid, van het decreet, luidens welk de raad van bestuur van "het agentschap" (lees: VDAB) kan beslissen één of meer regionale vestigingen van het agentschap op te richten. Artikel 2, eerste lid, en artikel 4 van het ontwerp strijden met deze bepaling, nu de Vlaamse Regering daardoor zelf een regeling treft voor deze aangelegenheid.

Nog in dat verband dient te worden gewezen op artikel 5, § 4, tweede lid, van het decreet, waaruit volgt dat het vaststellen van de voorwaarden en de nadere regelen voor het vragen van een vergoeding voor bepaalde diensten het voorwerp dient te zijn van de met de VDAB te sluiten beheersovereenkomst. Onder meer de artikelen 73, 76, 78 en 95, § 5, van het ontwerp strijden met deze bepaling, nu de Vlaamse Regering bij die artikelen eenzijdig bepaalde voorwaarden dienaangaande vaststelt.

6.2. Het ontwerp bevat tal van delegaties van reglementaire bevoegdheid aan de raad van bestuur van de VDAB (zie de artikelen 15, 22, 25, 28, 31 en 87, tweede lid, 5/, van het ontwerp).

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan zelfstandige openbare instellingen of organen moeilijk in overeenstemming te brengen is met de algemene principes van het publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving

.../...

gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen kunnen dan ook maar gebillijkt worden wanneer het gaat om delegaties met een beperkte draagwijdte en die van een zodanig technische aard zijn dat ervan moet worden uitgegaan dat de betrokken instelling of het betrokken orgaan het best is geplaatst om de betrokken reglementering uit te werken en op te volgen. Deze maatregelen vergen geen politieke beoordeling van de keuzes die daarbij worden gemaakt en waarbij beginselen die van tevoren in hogere regelingen zijn vastgelegd, ten uitvoer worden gelegd.

De delegaties van reglementaire bevoegdheid die in de voornoemde artikelen van het ontwerp aan de raad van bestuur van de VDAB worden verleend, zijn niet in overeenstemming met de hiervoor in herinnering gebrachte beginselen.

7. Uit hetgeen voorafgaat dient te worden geconcludeerd dat voor de ontworpen regeling in de huidige stand van de wetgeving geen voldoende rechtsgrond voorhanden is (zie punten 1 tot 5), dat het ontwerp op sommige punten strijdt met het decreet van 7 mei 2004 (zie punt 6.1) en dat de in het ontwerp opgenomen delegaties van reglementaire bevoegdheid aan de raad van bestuur van de VDAB te ruim zijn en bijgevolg in die mate geen doorgang kunnen vinden (zie punt 6.2).

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 Mevr. N. VAN LEUVEN en Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME