

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.920/1
VAN 2 MAART 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 26 februari 2010 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van artikel 94 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding", heeft volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door

"de omstandigheid dat de Vlaamse Regering met de Vlaamse sociale partners een akkoord bereikt heeft over een werkgelegenheids- en investeringsplan om de negatieve impact van de sociaal-economische crisis maximaal het hoofd te bieden; dat het werkgelegenheids- en investeringsplan acties bevat die al in 2010 hun impact moeten laten voelen; dat het stelsel van de individuele beroepsopleiding (IBO) als belangrijk instapkanaal dringend versoepeld moet worden als tijdelijke crisismaatregel".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de regeling betreffende de individuele beroepsopleiding, opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding. Enerzijds wordt bepaald dat in de arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur, waartoe de werkgever zich in principe verbindt na het einde van de opleiding van de cursist in zijn onderneming, vereniging zonder winstoogmerk of administratieve overheid, in geen proefperiode wordt voorzien. Anderzijds wordt als tijdelijke maatregel voor 2010 bepaald dat na een individuele beroepsopleiding een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur van één jaar

.../...

kan worden gesloten, op voorwaarde dat de werkgever die keuze motiveert en mits akkoord van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (hierna: VDAB). Bij verlenging van deze overeenkomst volgt een overeenkomst van onbepaalde duur, zonder proefperiode. Het ontwerp heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2010.

2.1. Het ontwerp zoekt rechtsgrond in artikel 5, § 1, 3 /, a) en b), van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding". Artikel 5, § 1, 3/, a) en b), van voormeld decreet bevat evenwel geen bevoegdheidsdelegatie aan de Vlaamse Regering. Wel bepaalt artikel 5, § 2, dat de Vlaamse Regering nadere regels kan uitvaardigen betreffende de in artikel 5, § 1, vermelde aangelegenheden, en dat in die regels de taken van het agentschap verder kunnen worden gepreciseerd of geconcretiseerd.

2.2. In advies 46.557/1 van 19 mei 2009, over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot de machtiging in artikel 5, § 2, om nadere regels vast te stellen, het volgende opgemerkt:

"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 verordnungsbevoegdheid 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 (...) en daardoor een volledige regeling van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding tot stand te brengen. Die regeling dient integendeel, minstens wat de essentiële aspecten ervan betreft, te worden vastgesteld door de decreetgever".

2.3. De conclusie met betrekking tot de rechtsgrond in voornoemd advies dient eveneens te worden betrokken op het voorliggende ontwerp, dat er immers toe strekt het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 te wijzigen, waarvoor dezelfde rechtsgrond wordt ingeroepen.

(1) Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: 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".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

In het ontworpen artikel 94, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 is het niet duidelijk waarmee de VDAB precies akkoord dient te gaan (met de keuze voor een overeenkomst van bepaalde duur als geheel, met inbegrip van de motivering, dan wel enkel met de motivering) en op grond van welke criteria de VDAB haar akkoord al dan niet verleent. In dit opzicht zal de ontworpen bepaling moeten worden verduidelijkt en aangevuld. Bovendien dient beter tot uitdrukking te worden gebracht dat de regeling geldt in afwijking van artikel 94, eerste lid.

Artikel 3

Artikel 3 bepaalt dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2010.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Aangezien met de ontworpen regeling een nieuwe verplichting wordt opgelegd aan de werkgever (artikel 1 van het ontwerp) en ten aanzien van de cursist wordt voorzien in een minder gunstige regeling (artikel 2 van het ontwerp), kan de terugwerkende kracht geen doorgang vinden. Bovendien lijkt het aangewezen, ongeacht voor welke datum van inwerkingtreding wordt geopteerd, in een overgangsregeling te voorzien voor de cursisten die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het besluit reeds een individuele beroepsopleiding hebben aangevat doch nog niet voleindigd. Voor

.../...

die cursisten is het immers niet duidelijk of ze onder de oude regeling vallen dan wel onder de thans ontworpen regeling.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME