



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 53.177/1  
van 14 mei 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende  
de loopbaanbegeleiding’

Op 9 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de loopbaanbegeleiding’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 en 7 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 mei 2013.

\*

1. 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 hoofdzakelijk 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat een regeling voor het tegemoetkomen in de kosten van de loopbaanbegeleiding voor professioneel actieve personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Die personen kunnen beschikken over maximaal twee loopbaancheques gedurende een periode van zes jaar, waarvoor een aanvraag moet worden ingediend bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). De loopbaanbegeleiding wordt aangeboden door een “gemandateerde” onderneming die voldoet aan een aantal voorwaarden en die per begeleiding een vergoeding ontvangt. Die vergoeding dekt de personeelskosten en de werkingsuitgaven. Daarnaast kan de onderneming onder bepaalde voorwaarden rekenen op een “stimuleringsfinanciering” voor de loopbaanbegeleiding van professioneel actieve personen die behoren tot de kansengroepen. De VDAB voert op regelmatige basis controles uit, evalueert de regeling en ontvangt klachten over de toepassing ervan. De bevoegde minister kan onder bepaalde voorwaarden het mandaat van de onderneming schorsen of intrekken.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 ‘betreffende de opleidings- en begeleidingscheques voor werknemers’ wordt aangepast aan de ontworpen regeling, door in dat besluit alle bepalingen of verwijzingen die betrekking hebben op de “begeleiding” te schrappen. Voorts wordt de huidige regeling die is opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 27 augustus 2004 ‘betreffende de erkenning en subsidiëring van centra voor loopbaandienstverlening’ opgeheven.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 juli 2013, met uitzondering van artikel 5, dat uitwerking heeft met ingang van 1 mei 2013.

3. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 102, eerste en vierde lid, van het decreet van 19 december 2003 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering voorziet in een steunregeling inzake loopbaandienstverlening ten voordele van werkenden (eerste lid) en de Vlaamse Regering de nadere voorwaarden en regels bepaalt in verband met het toepassingsgebied, de aard en de inhoud van de loopbaandienstverlening, de criteria en de procedure tot erkenning en subsidiëring van centra inzake loopbaandienstverlening, het toezicht en de controle (vierde lid).

### BEVOEGDHEID

4. De decreetgever heeft er bij de aanneming van het decreet van 19 december 2003 voor geopteerd om de loopbaanbegeleiding op te vatten als een aspect van de beroepsomscholing

en -bijscholing als bedoeld in artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dit in tegenstelling tot de optie die was genomen in het voorontwerp dat tot dat decreet heeft geleid, waar de loopbaanbegeleiding als een tewerkstellingsmaatregel werd gezien en derhalve diende te worden ingepast binnen de bevoegdheid van de gewesten inzake arbeidsbemiddeling (artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Vastgesteld moet worden dat uit de omschrijving die in artikel 102, derde lid, van het decreet van 19 december 2003, met betrekking tot het begrip “loopbaandienstverlening” is opgenomen, niet zomaar kan worden afgeleid dat die dienstverlening (uitsluitend) betrekking heeft op de beroepsomscholing en -bijscholing en niet op de arbeidsbemiddeling. Het staat bijgevolg aan de Vlaamse Regering om bij de uitvoering van dat artikel hierover duidelijkheid te scheppen, door de aard en de inhoud van de activiteiten van de gemandateerde ondernemingen op zodanige wijze te omschrijven dat ze wel degelijk te situeren vallen binnen de aangelegenheid van de beroepsomscholing en -bijscholing. De Vlaamse Regering is daartoe bevoegd krachtens artikel 102, vierde lid, van het decreet van 19 december 2003. Zoals het ontwerp thans voorligt, blijft de band met de beroepsomscholing en -bijscholing immers onduidelijk, nu bijvoorbeeld de loopbaanbegeleiding niet wordt betrokken op het volgen van een opleiding.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de steun verleend met toepassing of ter uitvoering van dit besluit, wordt toegekend met inachtneming van de voorwaarden van het besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’ (hierna: DAEB-besluit).

5.2. Gelet op de aard en de inhoud van de loopbaanbegeleidingsdienst, kan worden betwijfeld of deze in al zijn aspecten als essentieel of noodzakelijk kan worden beschouwd voor het voldoen aan “de sociale behoefte van toegang tot de arbeidsmarkt en herintreding” (artikel 2, lid 1, c), van het DAEB-besluit). Bijgevolg rijst de vraag of die dienst kan worden beschouwd als zijnde van algemeen economisch belang in de zin van het DAEB-besluit. Het komt aan de Europese Commissie toe om de ontworpen regeling vanuit dit oogpunt te beoordelen, naar aanleiding van de verslaglegging over de toepassing van het DAEB-besluit (zie artikel 9 van dat besluit). De Raad van State, afdeling Wetgeving, beperkt zich ertoe om op dit punt een voorbehoud te maken.

5.3. Overeenkomstig het DAEB-besluit mag de toegekende compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbardienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van deze verplichtingen. Het staat aan de steller van het ontwerp om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan.

6. Artikel 2, 7°, van het ontwerp bepaalt welke categorieën van personen worden beschouwd als professioneel actieve personen die in aanmerking komen voor loopbaanbegeleiding. Voor zover die omschrijving een beperking inhoudt ten opzichte van het toepassingsgebied van de huidige regeling, waardoor bepaalde categorieën van personen niet langer in aanmerking zullen komen voor loopbaanbegeleiding, zal het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit verantwoord moeten kunnen worden in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie.

7. Artikel 6, eerste lid, 1°, van het ontwerp bepaalt dat de gemandateerde onderneming de loopbaanbegeleiding aanbiedt in het Nederlands. Aangezien die gemandateerde ondernemingen niet belast zijn met een taak die hen in het algemeen belang door de overheid is toevertrouwd, in de zin van artikel 1, § 1, 2°, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, in welk geval het overigens overbodig zou zijn uitdrukkelijk te bepalen dat de loopbaanbegeleiding dient te worden aangeboden in het Nederlands, geldt voor die ondernemingen, overeenkomstig artikel 30 van de Grondwet, het beginsel dat het gebruik der talen vrij is. De betrokken bepaling dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

#### BIJZONDERE OPMERKINGEN

##### Artikel 2

8. In artikel 2, 7°, a), 3), en b), 3), van het ontwerp dient gerefereerd te worden aan de artikelen 45 en 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (niet: de artikelen 39 en 43 van het EG-verdrag) en aan verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 ‘betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie’ (niet: verordening (EEG) nr. 1612/68).

##### Artikel 5

9. Voor zover de machtiging aan de bevoegde minister om de nadere voorwaarden voor de indiening en behandeling van de aanvraag te bepalen, opgenomen in artikel 5, § 3, tweede lid, van het ontwerp, enkel betrekking heeft op de procedurele aspecten ervan, kan ze toelaatbaar worden geacht. In het andere geval dient de delegatie nader te worden afgebakend.

##### Artikel 6

10. Artikel 6, 4°, van het ontwerp dient wellicht zo te worden begrepen dat de loopbaanbegeleiding die uitgevoerd wordt via onderaanneming eveneens dient te worden verleend door een gemandateerde onderneming, zo niet dreigt deze mogelijkheid het principe uit te hollen dat de begeleiding moet worden verleend door ondernemingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen en daartoe gemandateerd zijn. Het verdient aanbeveling die voorwaarde uitdrukkelijk in de betrokken bepaling op te nemen.

11. De machtiging aan de VDAB om bijkomende registratieverplichtingen op te leggen aan de gemandateerde ondernemingen, kan slechts doorgang vinden voor zover ze betrekking heeft op een aangelegenheid die van technische of detailmatige aard is en waarvoor die instelling het best geplaatst is om regeland op te treden. Bovendien is de machtiging te ruim en dient ze nader te worden afgebakend.

#### Artikel 7

12. Voor zover de machtiging aan de bevoegde minister om de nadere voorwaarden op het vlak van de wijze van aanvraag, kennisgeving en toekenning van de loopbaancheque te bepalen, opgenomen in artikel 7, derde lid, van het ontwerp, enkel betrekking heeft op de procedurele aspecten ervan, kan ze toelaatbaar worden geacht. In het andere geval dient de delegatie nader te worden afgebakend.

#### Artikel 15

13. In artikel 15, § 1, eerste lid, van het ontwerp dient in de inleidende zin te worden geschreven “loopbaanbegeleiding” (niet: loopbaandienstbegeleiding).

#### Artikel 21

14. Uit het oogpunt van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om de klachtenprocedure nader uit te werken in het ontwerp.

#### Artikel 22

15. Het verdient aanbeveling om ook in het opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 de vermelding van “begeleidingscheques” te schrappen. Een bepaling in die zin kan worden toegevoegd aan het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME