



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.014/1
van 19 mei 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering
van het decreet van 22 november 2013 betreffende de lokale
diensteneconomie’

Op 8 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 mei 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 22 november 2013 betreffende de lokale diensteneconomie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 en 15 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 mei 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten van 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 22 november 2013 ‘betreffende de lokale diensteneconomie’, dat bij artikel 67 van het ontwerp in werking wordt gesteld op 1 januari 2015, datum waarop ook het voorliggende ontwerpbesluit in werking treedt.

3.1. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, kan voor de ontworpen regeling rechtsgrond worden gevonden in het decreet van 22 november 2013, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

3.2. Artikel 9, § 1, van het ontwerp bepaalt dat de bevoegde minister in een bepaald geval tot managementondersteuning van de lokale dienstenonderneming kan bevelen. De paragrafen 2 en 3 van dat artikel regelen de inhoud en de uitvoering van die ondersteuning. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet niet in welke bepaling van het decreet van 22 november 2013 dergelijke regeling rechtsgrond zou kunnen vinden, ook wanneer daarvoor een beroep zou worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

3.3. De artikelen 40 tot 43 van het ontwerp bevatten een regeling voor de toekenning van een label “lokale diensteneconomieonderneming”. Het kan worden betwijfeld of een dergelijke regeling kan worden ingepast in de machtigingen die in de artikelen 22, derde lid, en 23, tweede lid, van het decreet van 22 november 2013 aan de Vlaamse Regering worden verleend. Een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 lijkt in elk geval uitgesloten, nu in het decreet van 22 november 2013 nergens sprake is van de toekenning van een dergelijk label. Het lijkt er dan ook op dat voor deze regeling het best in een meer deugdelijke rechtsgrond zal moeten worden voorzien.

3.4. De artikelen 57 tot 59 van het ontwerp, die bepalingen met betrekking tot het toezicht en de controle bevatten, zouden weliswaar rechtsgrond kunnen vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 2 van het decreet van 22 november 2013 dat bepaalt dat de financiering van de dienstverlening met toepassing of ter uitvoering van dat decreet geschiedt met inachtneming van de voorwaarden van het zogenaamde DAEB-besluit, doch met die vaststelling valt niet te rijmen dat artikel 32 van hetzelfde decreet op algemene wijze bepaalt dat het toezicht en de controle op de uitvoering van dat decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan verlopen met toepassing van de bepalingen van het decreet ‘houdende sociaalrechtelijk toezicht’ van 30 april 2004, zonder dat wat dat betreft enige machtiging wordt

verleend aan de Vlaamse Regering. Het lijkt er dan ook op dat voor het vaststellen van specifieke toezichts- en controlebepalingen als in de artikelen 57 tot 59 van het ontwerp een uitdrukkelijke decretale machtiging voorhanden dient te zijn, wat te dezen niet het geval is.

3.5. Het ontwerp lijkt geen uitvoering te geven aan artikel 4, § 1, derde lid, van het decreet van 22 november 2013, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt waaronder kan worden afgeweken van de voorwaarde vermeld in het tweede lid, 1°, van dezelfde paragraaf. Het lijkt daarbij de wil van de decreetgever te zijn dat in elk geval in een mogelijkheid tot afwijking van laatstgenoemde voorwaarde moet worden voorzien.

VORMVEREISTEN

4. Uit de notulen van de vergadering van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 blijkt dat de Vlaamse minister bevoegd voor de sociale economie slechts werd gemachtigd om het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, in te winnen op voorwaarde dat het eerst in te winnen advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) geen aanleiding geeft tot wijziging van de door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.¹

De adviesaanvraag is te dezen evenwel ingediend vooraleer de genoemde minister het advies van de SERV had ontvangen, zodat bij de indiening van de adviesaanvraag niet kon zijn voldaan aan de door de Vlaamse Regering gestelde voorwaarde. Aangezien het niet aan een afzonderlijk optredende minister staat om af te wijken van een beslissing van de Vlaamse Regering, die op grond van artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ collegiaal beslist, zou zulks normalerwijze tot de niet-ontvankelijkheid van de adviesaanvraag moeten leiden.

Bij brief van 15 mei 2014 werd door de minister bevoegd voor de sociale economie het advies van de SERV over het ontwerp bezorgd, en deelde de minister mee dat “na terugkoppeling van het advies van de SERV binnen de Vlaamse Regering [we] van mening [zijn] dat het advies van de SERV aanleiding geeft tot wijziging van de ontwerpbesluiten zoals voorgelegd aan de Raad van State op 8 april 2014”. Uit het vervolg van de brief blijkt evenwel dat de minister van mening is dat een wijziging van de bepalingen in het ontwerpbesluit niet aan de orde is.

Onder voorbehoud van een andersluidende beoordeling door de Vlaamse Regering, neemt de Raad van State bijgevolg aan dat in het advies van de SERV geen opmerkingen worden gemaakt die leiden tot een aanpassing van de tekst van het ontwerp, en wordt het ontwerp door de Raad van State toch onderzocht. De adviesaanvrager wordt evenwel

¹ Zie over de moeilijkheden die dit procedé doet rijzen, adv.RvS 49.269/3 van 8 maart 2011 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 8 juli 2011 ‘tot wijziging van verschillende decreten in het kader van de herstructurering van het agentschap Toerisme Vlaanderen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1093/1, p. 52-54, en over het vereiste dat de aan de Raad van State voorgelegde ontwerpen een definitief karakter dienen te hebben en derhalve het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad het ontwerp aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten, advies 41.417/AV tot 41.420/AV van 6 oktober 2006 van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2720/001, 130-131.

verzocht, met het oog op een vlot onderzoek van het dossier door de Raad van State, zich in de toekomst aan de beslissingen van de Vlaamse Regering te conformeren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. Het ontwerp bevat tal van bepalingen die een herhaling inhouden van bepalingen van het decreet van 22 november 2013.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever het betreffende voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de relevante decreetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden (“overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”). De redactie van de betrokken bepalingen van het ontwerp dient dan dienovereenkomstig te worden aangepast. Daarbij dient er wel over gewaakt te worden dat de overgenomen bepalingen ongewijzigd worden overgenomen, derhalve zonder weglatingen² of toevoegingen³.

Artikel 3

6. Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, moet in artikel 3, 2°, van het ontwerp de verwijzing naar de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’ worden geschrapt.

Artikelen 11 en 13

7. Artikel 7 van het decreet van 22 november 2013 bepaalt dat de VDAB de individuele behoefte aan kwaliteitsvolle begeleide en competentieversterkende inschakeling van de werkzoekende vaststelt op basis van indicaties die bepalend zijn voor de afstand tot de arbeidsmarkt (eerste lid) en dat die indicaties worden bepaald door de Vlaamse Regering (tweede lid).

² Zie bijvoorbeeld artikel 22, eerste lid, van het ontwerp, dat bepaalde onderdelen overneemt van artikel 13, 1°, van het decreet van 22 november 2013, maar niet onderdeel d) van die bepaling.

³ Vgl. bijvoorbeeld artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, van het ontwerp (“de doorstroom binnen de sociale economie en naar het normale economische circuit”) met artikel 4, § 1, tweede lid, 5°, d), van het decreet van 22 november 2013 (“de doorstroom naar het normaal economisch circuit”).

Teneinde de artikelen 11 en 13 van het ontwerp meer in overeenstemming te brengen met voornoemd artikel 7, dient in artikel 11 telkens te worden geschreven een “indicering op basis van de indicaties bedoeld in artikel 13”, in plaats van een “indicering op basis van ICF”, terwijl in artikel 13 dient te worden geschreven “... stellen, na het advies van de VDAB, de lijst met indicaties bedoeld in artikel 7 van het decreet van 22 november 2013, op basis van de International Classification of Functioning, Disability and Health, referentieclassificatie van de Wereldgezondheidsorganisatie, vast ...”.⁴ Op die wijze wordt meteen ook de delegatie opgenomen in artikel 13 nader afgebakend en kan zij doorgang vinden.

Artikel 14

8. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting blijkt dat het bepaalde in artikel 14, § 3, van het ontwerp moet worden begrepen in het licht van de regeling betreffende het elektronische platform, opgenomen in de artikelen 22/1 tot 22/9 van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding”’. Die decretale regeling is evenwel door de Vlaamse Regering nog niet in werking gesteld. Tot zolang dat niet is gebeurd, kan artikel 14, § 3, van het ontwerp dan ook geen doorgang vinden.

Dezelfde opmerking geldt wellicht voor artikel 22, derde lid, van het ontwerp.

Artikel 28

9. De steller van het ontwerp dient na te gaan of de toepassing van de regelingen opgenomen in artikel 28, derde en vierde lid, van het ontwerp niet leidt tot een verschil in behandeling wat de duur van de ondersteuning betreft, al naargelang de ene of de andere regeling wordt toegepast, dat niet verenigbaar is met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. In dat verband dient ook te worden nagegaan, wat specifiek de regeling opgenomen in het vierde lid betreft, of het verenigbaar is met hetzelfde grondwettelijke beginsel dat, al naargelang het (willekeurig) tijdstip binnen het kwartaal waarop de kennisgeving door de VDAB gebeurt, nog een korte dan wel een lange periode van ondersteuning kan volgen.

Artikel 32

10. In artikel 32, tweede lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar “het eerste lid, 4°” (niet: het eerste lid, 5°) en “het eerste lid, 5°” (niet: het eerste lid, 6°).

Artikel 67

11.1. Artikel 41 van het decreet van 22 november 2013 voorziet in de opheffing van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de lokale diensteneconomie’. Artikel 42 van het

⁴ De definitie opgenomen in artikel 1, 4°, van het ontwerp komt dan te vervallen.

decreet van 22 november 2013 machtigt de Vlaamse Regering om de maatregelen te bepalen die nodig zijn om de overgang van de regelgeving, vermeld in artikel 40 (lees: artikel 41), naar de nieuwe regelgeving “op een coherente manier te laten verlopen”. Artikel 43 van het decreet van 22 november 2013 machtigt de Vlaamse Regering om de datum van inwerkingtreding van het bedoelde decreet te bepalen.

11.2. Artikel 67, 1°, van het ontwerp stelt het decreet van 22 november 2013 in werking op 1 januari 2015, maar maakt daarbij een uitzondering voor artikel 41.

Dit heeft tot gevolg dat het oude decreet van 22 december 2006 onverkort blijft gelden. Op die manier blijft de bestaande regeling volledig parallel bestaan naast de nieuwe regeling, wat de rechtszekerheid niet ten goede komt. Zo zouden ook nieuwe initiatieven alsnog onder de oude regeling vallen, en zouden de bestaande lokale diensteneconomieondernemingen parallel aan twee soorten regelgevingen moeten voldoen.

11.3. Weliswaar voorzien de artikelen 64 tot 66 van het ontwerp in een overgangsregeling. Doordat de huidige regeling parallel zou blijven bestaan en niet zou worden opgeheven, vormt deze overgangsregeling evenwel een bijkomende regeling, bovenop de huidige regeling die voor iedereen onverkort zou blijven gelden.

11.4. Conclusie is dan ook dat het hele decreet van 22 november 2013 in werking moet worden gesteld, met inbegrip van de opheffingsbepaling van artikel 41.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME