



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.102/1
van 2 oktober 2015

over

een voorontwerp van decreet 'houdende het Vlaamse
doelgroepenbeleid'

Op 21 augustus 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 2 oktober 2015, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 september 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur en Jonas RIEMSLAGH, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 oktober 2015.

*

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voorontwerp van decreet ertoe vorm te geven aan het Vlaamse doelgroepenbeleid. Volgens de memorie van toelichting wordt daarbij hoofdzakelijk gestreefd naar een rationalisatie van de bestaande doelgroepverminderingen en andere in het verleden genomen maatregelen op dat vlak.

2.2. Bij de artikelen 4 en 7 van het ontwerp worden nieuwe bepalingen ingevoerd betreffende de doelgroepverminderingen voor jonge en oudere werknemers.

De bestaande regelingen betreffende het zogenaamde “werkervaringsprogramma” (artikelen 2 en 3 van het ontwerp), de doelgroepvermindering voor langdurige werkzoekenden (artikelen 5 en 6), de doelgroepvermindering voor werknemers ontslagen in het kader van een herstructurering (artikel 9), de doelgroepvermindering voor de zogenaamde “gesubsidieerde contractuelen” (artikelen 10 en 11) en de doelgroepvermindering voor werknemers die tewerkgesteld zijn met toepassing van artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (artikel 12), worden opgeheven.

Bij de artikelen 13 tot 20 en 22 van het ontwerp wordt aan verschillende aan de gewesten overgedragen regelingen een bepaling toegevoegd, waarbij het toezicht en de controle op de uitvoering van die regelingen worden uitgevoerd overeenkomstig het decreet van 30 april 2004 ‘houdende sociaalrechtelijk toezicht’. Eveneens met dat doel wordt artikel 2 van het decreet van 30 april 2004, waarin het toepassingsgebied van dat decreet wordt geregeld, gewijzigd (artikel 21).

Artikel 23 van het ontwerp bepaalt dat de arbeidsrechtbank bevoegd is voor de betwistingen over de tegemoetkomingen die voortvloeien uit het ontworpen decreet. Artikel 24 regelt de verjaring van rechtsvorderingen die ontstaan uit de toepassing van het ontworpen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om een regeling vast te stellen die gericht is op de opheffing van het “Activaplan” (artikel 25 van het ontwerp), om het ‘doorstromingsprogramma’ op te heffen (artikel 26), en om een regeling vast te stellen die gericht is op de opheffing van de “invoeginterim” (artikel 27).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Artikel 28 van het ontwerp verleent aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om overgangsmaatregelen te nemen met betrekking tot de gewijzigde of opgeheven bepalingen bedoeld in de artikelen 4 tot 12 van het ontworpen decreet.

Artikel 29, ten slotte, machtigt de Vlaamse Regering om voor iedere bepaling van het decreet de datum van inwerkingtreding te bepalen.

BEVOEGDHEID

3.1. Het ontworpen decreet vindt zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag hoofdzakelijk in artikel 6, § 1, IX, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, op grond waarvan de gewesten bevoegd zijn voor “het doelgroepenbeleid”. Voor sommige bepalingen van het ontwerp is de bevoegdheidsrechtelijke grondslag evenwel te vinden in andere bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat is met name het geval voor de artikelen 2, 3, 16 en 21 (ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, 50°, van het decreet van 30 april 2004) van het ontwerp, die hun grondslag vinden in artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en voor de artikelen 13 en 21 (ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, 48°, van het decreet van 30 april 2004) van het ontwerp, die hun grondslag vinden in artikel 6, § 1, IX, 9°, van dezelfde bijzondere wet.

3.2. In het ontworpen artikel 7, §4^{ter}, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ (artikel 13 van het ontwerp) wordt onder meer bepaald dat het toezicht en de controle op de uitvoering van artikel 7, § 1, derde lid, i), van dezelfde besluitwet en de uitvoeringsbesluiten ervan verlopen overeenkomstig het decreet van 30 april 2004 ‘houdende sociaalrechtelijk toezicht’.

Artikel 7, § 1, derde lid, i) van de besluitwet van 28 december 1944 bepaalt thans dat de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, tot taak heeft om, met behulp van de te dien einde opgerichte of nog op te richten organismen, aan de onvrijwillige werklozen en aan hun gezin de uitbetaling van de hun verschuldigde uitkeringen te verzekeren. Die bepaling omschrijft bijgevolg de taken van de voornoemde Rijksdienst en vormt meer bepaald de rechtsbasis voor het vaststellen van de werkloosheidsreglementering. Zoals die bepaling thans luidt, dient zij bevoegdheidsrechtelijk te worden gekwalificeerd als een bepaling die in beginsel behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Dit neemt niet weg dat op grond van de erin opgenomen (ruime) machtiging aan de Koning in het verleden regelingen tot stand zijn gebracht die ingevolge de Zesde Staatshervorming thans behoren tot de bevoegdheid van de gewesten.² Rekening houdend daarmee, kan het ontworpen artikel 7, § 4^{ter}, van de besluitwet van 28 december 1944 bevoegdheidsrechtelijk worden aanvaard, mits de draagwijdte ervan uitdrukkelijk wordt beperkt tot die aangelegenheden waarvoor het Vlaamse Gewest thans bevoegd is. Het verdient niettemin sterk aanbeveling om voor die aangelegenheden in een meer geëigende decretale rechtsbasis te voorzien, die dan in de plaats dient te komen van die welke thans is opgenomen in voornoemd artikel 7, § 1, derde lid, i) van de besluitwet van 28 december 1944.

² Zie artikel 6, § 1, IX, 5° en 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.3. In het ontworpen artikel 12^{ter} van de besluitwet van 7 februari 1945 ‘betreffende de maatschappelijke veiligheid van de zeelieden ter koopvaardij’ (artikel 14 van het ontwerp) wordt bepaald dat het toezicht en de controle op de uitvoering van artikel 3, § 1, derde lid, van dezelfde wet en de uitvoeringsbesluiten ervan verlopen overeenkomstig het decreet van 30 april 2004 ‘houdende sociaalrechtelijk toezicht’, “wat betreft de vrijstelling van betalingen van de *werkgeversbijdragen*”.

In dat verband moet worden opgemerkt dat uit artikel 6, § 1, IX, 7°, a), vierde lid, eerste streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volgt dat de gewesten, wat de sector van de koopvaardij betreft, ook bevoegd zijn voor de verminderingen van de *werknemersbijdragen* voor de sociale zekerheid. In het ontworpen artikel 12^{ter} van de besluitwet van 7 februari 1945 wordt met dit gegeven geen rekening gehouden.

3.4.1. In het ontworpen artikel 46, tweede lid, van de wet van 24 december 1999 ‘ter bevordering van de werkgelegenheid’ (artikel 16 van het ontwerp) wordt bepaald dat het toezicht en de controle op de uitvoering van artikel 43 van dezelfde wet en de uitvoeringsbesluiten ervan verlopen overeenkomstig het decreet van 30 april 2004 ‘houdende sociaalrechtelijk toezicht’. De draagwijdte van die bepaling dient uitdrukkelijk te worden beperkt tot de aangelegenheden waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is, namelijk “de startbaanovereenkomsten in het kader van globale projecten, met uitzondering van de globale projecten met tewerkstelling binnen federale instellingen”.³

3.4.2. Die opmerking geldt ook voor het ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, 50°, van het decreet van 30 april 2004 ‘houdende sociaalrechtelijk toezicht’ (artikel 21 van het ontwerp).

3.5. Artikel 23 van het ontwerp bepaalt dat betwistingen over de tegemoetkomingen die voortvloeien uit dit decreet tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank behoren.

Voor zover deze bevoegdheidstoewijzing niet reeds voortvloeit uit de bestaande regelgeving, en het derhalve nog nodig is om deze bevoegdheid uitdrukkelijk toe te wijzen aan de arbeidsrechtbanken, dient te worden opgemerkt dat het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscolleges in beginsel behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever. De gemeenschappen en de gewesten kunnen dit terrein slechts betreden mits zij een beroep kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.⁴ Het verdient in voorkomend geval dan ook aanbeveling om de verantwoording inzake de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op te nemen in de memorie van toelichting.

³ Zie in dat verband: *Parl.St.*, Senaat, 2012-13, 2232/1, 124.

⁴ Zie o.m. GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.3; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.3; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.5.2; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.3; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3.

VORMVEREISTEN

4. De vraag rijst of de ontworpen bepalingen staatssteun betreffen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), waarvoor overeenkomstig artikel 108, lid 3 VWEU een voorafgaandelijke aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie geldt.

Algemeen wordt aangenomen dat een vermindering van sociale zekerheidsbijdragen beschouwd moet worden als een economisch voordeel dat met staatsmiddelen wordt bekostigd.⁵ Ook wordt in beginsel aanvaard dat deze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.⁶

Bevraagd omtrent de mogelijke kwalificatie als staatssteun en de aanmelding van de ontworpen maatregelen bij de Europese Commissie heeft de gemachtigde verklaard dat “de gesprekken nog lopende zijn” en dat “voor de uitvoering van het decreet wordt gewacht op de beslissing van de Europese Commissie”.

Aangezien de ontworpen doelgroepverminderingen mogelijk zullen worden gekwalificeerd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU, en gelet op de sanctie ingeval van een onterechte niet-aanmelding, namelijk dat de steun per se nietig is (zelfs indien ze verenigbaar verklaard zou kunnen worden als ze correct werd aangemeld), verdient het aanbeveling om het ontwerp, wat de doelgroepverminderingen betreft, aan te melden met toepassing van artikel 108, lid 3 VWEU (of minstens om afdoende zekerheid te verkrijgen omtrent de niet-kwalificatie als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe artikel 13 van het decreet van 17 maart 1998 ‘houdende diverse beleidsbepalingen’ op te heffen. Artikel 13 van het decreet van 17 maart 1998 bepaalt dat “[h]et Samenwerkingsakkoord van 4 maart 1997 tussen de Federale Staat en de Gewesten betreffende doorstromingsprogramma’s [...] volkomen uitwerking [zal] hebben wat het Vlaamse Gewest betreft”, en dit met ingang van 4 maart 1997.

Aangezien artikel 13 van het decreet van 17 maart 1998 in werking is getreden en volkomen uitwerking heeft gehad, dient vooreerst te worden opgemerkt dat de opheffing ervan in beginsel geen rechtsgevolgen heeft. Weliswaar kan artikel 3 in het ontwerp worden behouden, teneinde een overbodig geworden bepaling uit de rechtsorde te laten verdwijnen, maar de uitdrukkelijke opheffing van artikel 13 van het decreet van 17 maart 1998 zal in geen geval de beoogde opzegging van het samenwerkingsakkoord tot gevolg hebben.

⁵ Doorgaans wordt niet betwist dat aan deze voorwaarden van het begrip staatssteun is voldaan. Zie o.m.: HvJ 17 juni 1999, C-75/97, *België/Commissie*, nr. 23.

⁶ J. DE BEYS, “Politique belge de l’emploi et contrôle des aides d’Etat”, *Soc.Kron.* 2006, alf. 6, 309. Zie ook inzake fiscale zaken: R. GREAVES, “Autonomous regions, taxation and EC state-aid rules”, *ELRev.* 2009, afl. 5, 779-793.

Vraag is echter ook of het samenwerkingsakkoord van 4 maart 1997 door het Vlaamse Gewest eenzijdig kan worden opgezegd. De gemachtigde heeft dienaangaande verklaard dat door de bevoegdheidsoverdracht op het vlak van de doorstromingsprogramma's bij de Zesde Staatshervorming,⁷ het samenwerkingsakkoord van 4 maart 1997 zonder voorwerp is geworden. Met die vaststelling kan worden ingestemd. De federale Staat is op dat vlak niet meer bevoegd, en aangezien de verbintenissen van de federale Staat in het samenwerkingsakkoord van substantiële aard moeten worden geacht, moet worden aangenomen dat het samenwerkingsakkoord door de bevoegdheidsoverdracht zinledig is geworden. Gelet hierop kan worden aanvaard dat het samenwerkingsakkoord eenzijdig wordt opgezegd door het Vlaamse Gewest.⁸ Daartoe dient dan wel door de Vlaamse Regering, die het samenwerkingsakkoord heeft gesloten namens het Vlaamse Gewest, een formele opzegging te worden gedaan aan de twee andere bij het samenwerkingsakkoord betrokken gewesten. Aangezien de federale Staat op dat vlak niet meer bevoegd is, dient geen opzegging te worden gedaan aan die partij bij het samenwerkingsakkoord.

Artikel 4

6.1. In het ontworpen artikel 339 van de Programmawet (I) van 24 december 2002 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, met betrekking tot de toekenning van een doelgroepvermindering, de loongrens, het forfaitaire bedrag en de periode van de toekenning te bepalen. Die machtiging betreft essentiële aspecten van de regeling en dient bijgevolg in het licht van de beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht nader te worden afgebakend.

6.2. Die opmerking geldt ook voor het ontworpen artikel 346, §§ 2 en 3, van dezelfde wet (artikel 7 van het ontwerp).

Artikel 5

7. Artikel 5 van het ontwerp dient uit wetgevingstechnisch oogpunt te worden geredigeerd als volgt:

“De artikelen 340 en 341 van dezelfde wet worden opgeheven.”

⁷ In de memorie van toelichting bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ worden “doorstromingsprogramma's” vermeld als maatregelen inzake de activering van werkloosheidsuitkeringen, zoals bedoeld in het door deze bijzondere wet ingevoegde artikel 6, § 1, IX, 7°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (*Parl.St.* Senaat, 2012-13, 2232/1, 123, voetnoot 1).

⁸ Zie ook: Y. PEETERS, “De uitvoering, wijziging en beëindiging van samenwerkingsakkoorden als bindende, intrafederale verdragen”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2015, afl. 3, 217-220.

Artikel 7

8. Het verdient aanbeveling om in het ontworpen artikel 346, § 2, eerste lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002 de woorden “voor jonge werknemers” in te voegen tussen de woorden “doelgroepvermindering” en “toekennen”.

9. In het ontworpen artikel 346, § 3, tweede lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002 dient het woord “bedrag”, naar het voorbeeld van de ontworpen paragraaf 2, laatste lid, van dat artikel, te worden vervangen door de woorden “forfaitaire bedrag”.

Artikel 10

10. In artikel 10 van het ontwerp schrijve men “artikel 353bis/9” (niet: “artikelen 353bis/9, eerste lid,”)

Artikel 13

11. In de inleidende zin van artikel 13 van het ontwerp dient de datum van 25 april 2014 te worden vervangen door die van 23 april 2015.

12.1. In het ontworpen artikel 7, § 4^{ter}, van de besluitwet van 28 december 1944 schrijve men “het decreet van 30 april 2004 houdende sociaalrechtelijk toezicht” (niet: “het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht van 30 april 2004”).

12.2. Die opmerking geldt ook voor de artikelen 14 tot en met 18, 20 en 22 van het ontwerp.

Artikel 20

13. In de inleidende zin van artikel 20 van het ontwerp dienen de woorden “artikel 18” te worden vervangen door de woorden “artikel 19”.

Artikel 21

14. In het ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, 52°, van het decreet van 30 april 2004 ‘houdende sociaalrechtelijk toezicht’ wordt verwezen naar “de toelagen, vermeld in artikel 36 tot en met 39 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie [...]”. Gelet op de bij artikel 18 van het ontwerp ontworpen bepaling dient tevens te worden verwezen naar artikel 9 van die wet.

Artikel 23

15.1. Onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt met betrekking tot de bevoegdheid voor het aannemen van artikel 23 van het ontwerp (opmerking 3.5), moet worden vastgesteld dat het weinig zinvol is om met betrekking tot de bevoegdheidstoewijzing aan de arbeidsrechtbanken een autonome bepaling op te nemen in het ontworpen decreet, aangezien dat laatste hoofdzakelijk uit wijzigende bepalingen bestaat. Er dient integendeel ofwel telkens een specifieke bepaling in die zin te worden opgenomen in de verschillende betrokken regelingen die met het ontwerp worden gewijzigd, ofwel een algemene bepaling te worden opgenomen in het Gerechtelijk Wetboek.⁹

15.2. Met uitzondering van laatstgenoemde suggestie, geldt die opmerking *mutatis mutandis* ook voor artikel 24 van het ontwerp.

Artikelen 25 en 27

16. Het is in de artikelen 25 en 27 van het ontwerp niet duidelijk wat in de aan de Vlaamse Regering verleende machtiging dient te worden verstaan onder “een regeling vast te stellen *die gericht is op de opheffing van (...)*”. Zoals de machtiging thans is geformuleerd is ze te vaag en bijgevolg te ruim. Indien het de bedoeling is dat de Vlaamse Regering een overgangsregeling vaststelt in verband met de beoogde opheffing, dient dit uitdrukkelijk te worden bepaald. In elk geval dient de machtiging nader te worden afgebakend.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁹ Wat dit laatste betreft kan bij wijze van voorbeeld worden verwezen naar de artikelen 44 tot 48 van het decreet van 10 juli 2008 ‘houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid’.