RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.584/1
van 9 december 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, wat betreft activering en opvolging van het zoekgedrag’

‡LW-AJMPPEJDG-FIFIEMW‡

Op 2 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, wat betreft activering en opvolging van het zoekgedrag’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 december 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, adjunct-audtieur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 december 2015.

*

‡LW-AJMPPFJDG-FFIEMW‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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[1] gemotiveerd door de omstandigheid

> "dat een koninklijk besluit het federaal normatief kader zal vastleggen waarbinnen een eenvormige opvolging van de beschikbaarheid van de werkzoekenden moet gebeuren door de bevoegde gewestinstellingen, en dat dit besluit zal in werking treden op 1 januari 2016.
>
> Gelet op het feit dat de bijwerking van dit federaal kader bij koninklijk besluit een inhoudelijk zeer grote impact heeft op de uitoefening van deze bevoegdheid door de gewestelijke instellingen en dat deze bijwerking de werking na de bevoegdheidsverdeling in grote mate faciliteert, daar waar het bestaande federaal kader niet was aangepast aan deze bevoegdheidsverdeling. De inhoud van deze bepalingen werden slecht kortelings aan ons overgemaakt. Vandaar deze laattijdige adviesaanvraag.
>
> Gelet op het feit dat de instellingen van het Vlaamse Gewest die bevoegd zijn geworden voor de opvolging van de beschikbaarheid van de werkzoekenden krachtens artikel 6, § 1, IX, 5 0, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, te weten de VDAB, op diezelfde datum een afdoende juridische basis nodig hebben om deze bevoegdheid correct uit te oefenen, en dat dit zowel een KB met federaal normatief kader dient te omvatten als een Besluit van de Vlaamse Regering, gelet op de bevoegdheidsverdeling tussen beide beleidsniveaus.
>
> Gelet op het feit dat er voor de VDAB een redelijke tijd nodig is om de nodige elektronische gegevensuitwisselingen op te zetten, om de nodige communicatie en informatie te verspreiden, en om de overname van lopende procedures te regelen, en dat voor al deze zaken de einddatum van 1 januari werd afgesproken met het federale beleidsniveau en de RVA. Als er op die datum geen afdoende juridische basis voorhanden is, komt men in een juridisch vacuüm terecht, wat de werking inzake deze materie volkomen zou stilleggen. Noch RVA, noch VDAB zijn dan immers nog in staat om de bevoegdheid operationeel uit te oefenen.
>
> Het uitblijven of laattijdig in werking treden van een BVR ter uitvoering van deze bevoegdheid zou dan ook tot grote problemen leiden bij deze bevoegdheidsoverdracht."

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

[1] Overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State dient de motivering van het spoedeisend karakter die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit te worden overgenomen. De verwijzing naar het advies van de Raad van State in de aanhef van het ontwerp dient op overeenkomstige wijze te worden aangepast.

‡LW-AJMPPEJDG-FIFIEMW‡

STREKKING VAN HET ONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’ te wijzigen, teneinde uitvoering te geven aan de bevoegdheid bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), die vanaf 1 juli 2014 toekomt aan het Vlaams Gewest, en dit in overeenstemming met het in die bepaling bedoelde (federale) normatief kader.

3.2. Met het oog hierop voegt artikel 1, 2°, van het ontwerp enkele nieuwe definities toe aan artikel 1 van het besluit van 5 juni 2009. De artikelen 2 tot 8 en 12 tot 20 van het ontwerp bevatten hoofdzakelijk wijzigingsbepalingen die de terminologie van het besluit van 5 juni 2009 afstemmen op de nieuwe bepalingen inzake activering en opvolging van het zoekgedrag. Met de artikelen 1, 1°, en 9 tot 11 van het ontwerp worden enkele correcties aangebracht in de huidige tekst van het besluit van 5 juni 2009. Artikel 21 van het ontwerp voegt in het besluit een titel III/I in, met als opschrift “Activering en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt”, die bestaat uit de artikelen 111/1 tot 111/30. Deze titel bevat hoofdzakelijk de bepalingen inzake controle en sanctionering inzake de actieve en passieve beschikbaarheid van de werklozen.

Artikel 22 van het ontwerp bepaalt dat zowel het ontworpen besluit als hoofdstuk 9 van het decreet van 24 april 2015 ‘houdende de implementatie van de zesde staatshervorming en houdende diverse bepalingen inzake het beleidsdomein Werk en Sociale Economie’ in werking treden op 1 januari 2016. De minister bevoegd voor Werk kan echter een andere datum van inwerkingtreding vaststellen indien er op 1 januari 2016 geen normatief kader is bepaald door de federale overheid krachtens artikel 6, § 1, IX, 5° BWHI.

BEVOEGDHEID

4. De ontworpen regeling behoort hoofdzakelijk tot de bevoegdheid van het Vlaams Gewest zoals bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 5° BWHI. Sommige bepalingen van het ontwerp hebben geen betrekking op de controle en de sanctionering van de actieve en passieve beschikbaarheid van de werklozen.[2] Voor die bepalingen kunnen evenwel artikel 4, 16° BWHI (gemeenschapsbevoegdheid inzake beroepsomscholing en –bijscholing) en artikel 6, § 1, IX, 1° BWHI (gewestbevoegdheid inzake arbeidsbemiddeling) als bevoegdheidsrechtelijke grondslag worden ingeroepen.

RECHTSGROND

5.1. De bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de controle en de sanctionering van de actieve en passieve beschikbaarheid van werklozen, vinden rechtsgrond in artikel 5, § 1, 7°, a), van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk

[2] Zie bijvoorbeeld de artikelen 1, 1°, 3, 9 tot 11, 13 en 14 van het ontwerp.

‡LW-AJMPPFJDG-FIFIEMW‡

vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding”’.

De overige bepalingen van het ontwerp, die kunnen worden betrokken op de andere taken die in artikel 5, § 1, van het voornoemde decreet aan de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (hierna: VDAB) worden toegekend, vinden rechtsgrond in paragraaf 2 van dat artikel. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering “nadere regels” uitvaardigen waarbij die taken “verder (kunnen) worden gepreciseerd en/of geconcretiseerd”.

In de aanhef van het ontwerp dient bijgevolg ook te worden verwezen naar artikel 5, § 2, van het decreet van 7 mei 2004.

5.2. Daarnaast vindt artikel 22, eerste lid, 1°, van het ontwerp, alsook het tweede lid van dat artikel, voor zover het betrekking heeft op het eerste lid, 1°, rechtsgrond in artikel 44, tweede lid, van het voornoemde decreet van 24 april 2015. Krachtens die bepaling treedt hoofdstuk 9 van dat decreet in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum, met uitzondering van artikel 34, 2°, laatste lid, dat in werking treedt op 1 mei 2015.

5.3. Artikel 6, § 1, IX, 5° BWHI, waaraan eveneens wordt gerefereerd in de aanhef, bevat de hoofdzakelijke bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor het ontworpen besluit, maar biedt als zodanig geen rechtsgrond ervoor. Aangezien het wetgevingstechnisch niet gebruikelijk is om in de aanhef van een besluit te verwijzen naar de bevoegdheidsrechtelijke grondslag ervoor, dient die verwijzing uit de aanhef te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

6. Artikel 6, § 3*bis*, 1° BWHI bepaalt dat er overleg moet worden gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de betrokken federale overheid over “het uitwisselen van informatie tussen de diensten voor opleiding, werkloosheid en bemiddeling (…)”.

De ontworpen regeling voorziet in tal van bepalingen in de uitwisseling van informatie tussen de VDAB en de (federale) Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. Aan de voornoemde overlegverplichting dient bijgevolg te worden voldaan, en van de nakoming ervan dient melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

7. In het ontworpen artikel 5/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 wordt de VDAB opgedragen om, na advies van de raad van bestuur, een charter op te stellen dat “de rechten en plichten van werkzoekenden en werkgevers in het kader van dit besluit vaststelt”.

‡LW-AJMPPFJDG-FIFIEMW‡

Op grond van het decreet van 7 mei 2004 is er voor de Vlaamse Regering geen rechtsgrond voorhanden om aan de VDAB op te dragen om de rechten en de plichten van werkzoekenden en werkgevers, op een zelfstandige wijze, "vast te stellen". Wel kan aan de VDAB worden opgedragen om, op een descriptieve wijze, de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit het besluit van 5 juni 2009 op te nemen in een charter. De ontworpen bepaling dient in die zin te worden aangepast.

Artikel 21

Ontworpen artikel 111/11

8. Volgens de door de gemachtigde verstrekte toelichting bevat artikel 111/11, § 2, twee hypotheses: indien het afsprakenblad ter ondertekening wordt voorgelegd, dan blijft men in de fase van de "formele" opvolging (ontworpen artikel 111/9), en indien het afsprakenblad niet ter ondertekening wordt voorgelegd, dan keert men terug naar de "informele" opvolging (ontworpen artikel 111/6). Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in het ontworpen artikel 111/11, § 2, een uitdrukkelijke verwijzing op te nemen naar de voornoemde bepalingen.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 111/14, vierde en vijfde lid.

Ontworpen artikel 111/17

9. Ermee rekening houdend dat artikel 5, § 1, 7°, a), van het decreet van 7 mei 2004 uitdrukkelijk voorschrijft dat de Vlaamse Regering die bepaling uitvoert met "inachtname van (…) de rechten van verdediging", is het niet aanvaardbaar dat, zoals uit de ontworpen bepaling moet worden afgeleid, een retourzending onmiddellijk de schorsing van het recht op uitkeringen tot gevolg heeft, zonder dat hiervan op redelijke gronden in bepaalde gevallen kan worden afgeweken en zonder dat een poging moet worden ondernomen om de betrokkene te horen.

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting blijkt bovendien dat er na het ontvangen van een retourzending wel degelijk door de VDAB nog pogingen worden ondernomen om de betrokkene te bereiken. Dit blijkt evenwel niet uit de ontworpen bepaling.

Het ontworpen artikel 111/17 dient in het licht van het voorgaande te worden herzien.

Ontworpen artikel 111/20

10. Met betrekking tot het ontworpen artikel 111/20 rijst de vraag of het wel degelijk de bedoeling is dat de controledienst een advies verstrekt "over de toepassing van dit besluit" en of niet veeleer wordt bedoeld dat het advies betrekking heeft op "de toepassing van deze titel".

‡LW-AJMPPFJDG-FIFIEMW‡

Ontworpen artikel 111/22

11. Het ontworpen artikel 111/22, § 1, bepaalt dat de controledienst beslist over de schorsing of uitsluiting van het recht op werkloosheids- of inschakelingsuitkeringen of een verwittiging kan geven.

Die bepaling is niet in overeenstemming met het federale normatief kader, nu in dat kader ook wordt voorzien in de "vermindering" van de uitkeringen.[3] Het ontworpen artikel 111/22, § 1, dient, wat de sanctiebepaling betreft, met dat kader in overeenstemming te worden gebracht.

12. De gemachtigde heeft verklaard dat de informatie bedoeld in het ontworpen artikel 111/22, § 2 (het "controledossier") aan de werkzoekende wordt bezorgd samen met de uitnodiging voor het verhoor. Dit dient uitdrukkelijk in het ontworpen artikel 111/21, dat handelt over de uitnodiging voor het verhoor, te worden bepaald.

Artikel 22

13. Artikel 22, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat hoofdstuk 9 van het decreet van 24 april 2015 en het ontworpen besluit in werking treden op 1 januari 2016. In afwijking daarvan zal de inwerkingtreding, overeenkomstig het ontworpen artikel 22, tweede lid, plaatsvinden op een door de minister bevoegd voor Werk, vastgestelde datum "indien er op 1 januari 2016 geen normatief kader is bepaald door de Federale overheid krachtens artikel 6, § 1, IX, 5° van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

Een dergelijke regeling is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, aangezien bijvoorbeeld niet valt uit te sluiten dat eerst na 1 januari 2016 zal kunnen worden vastgesteld dat er geen normatief kader is en eerst op dat ogenblik een nieuwe datum van inwerkingtreding zal kunnen worden bepaald, terwijl het voornoemde hoofdstuk 9 van het decreet van 24 april 2015 en het ontworpen besluit op 1 januari 2016 reeds effectief in werking zullen zijn getreden.

[3] Zie het ontworpen artikel 58/9 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 7 december 2015 advies 58.567/1 heeft gegeven.

‡LW-AJMPPFJDG-FIFIEMW‡

Artikel 22 van het ontwerp dient dan ook te worden herzien met het oog op een meer rechtszekere regeling van inwerkingtreding.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-AIMPPFJDG-FFIEMW‡