



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.048/1
van 23 september 2016

over

een voorontwerp van decreet ‘betreffende de tijdelijke
werkervaring, het regelen van stages en diverse bepalingen in het
kader van de zesde staatshervorming’

Op 24 augustus 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de tijdelijke werkervaring, het regelen van stages en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 september 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 september 2016.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een nieuwe regeling inzake tijdelijke werkervaring tot stand te brengen. Daarbij wordt het stelsel waarin wordt voorzien in de artikelen 57*quater*, 60, § 7, en 61, van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, in de ontworpen regeling geïntegreerd. Daarnaast bevat het ontwerp diverse bepalingen inzake stages en aangelegenheden die in het kader van de Zesde Staatshervorming werden overgeheveld naar de gewesten, zoals die met betrekking tot de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen.

VORMVEREISTEN

3.1. De ontworpen regeling betreft een aangelegenheid waarover met toepassing van artikel 6, § 3*bis*, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ overleg moet worden gepleegd tussen de Vlaamse Regering en “de betrokken federale overheid”.² De gemachtigde verstrekke over deze overlegverplichting de volgende verduidelijking:

“We zijn het eens dat deze bepaling van toepassing is. Er was de voorbije maanden reeds overleg met RVA en POD MI. Ook RSZ werd intussen gecontacteerd.

Overleg met RVA

Eerste uitnodiging verstuurd op 21/3/16, eerste toelichting over de hervorming tijdelijke werkervaring op 17 mei 2016. VDAB en RVA zitten ondertussen frequent samen voor afstemming over hervorming tijdelijke werkervaring, hervorming PWA alsook de integratie van de PWA-beambten.

Overleg met POD II

Eerste uitnodiging verstuurd op 1/6/16, eerste toelichting over hervorming tijdelijke werkervaring/artikel 60 op 6 juli 2016. Verder overleg tussen VDAB en POD MI vond plaats op 24/8 en staat gepland op 21/9.

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

² Artikel 6, § 3*bis*, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidt: “Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de betrokken federale overheid over:

1° het uitwisselen van informatie tussen de diensten voor opleiding, werkloosheid en bemiddeling, alsmede over de initiatieven met betrekking tot de programma’s voor wedertewerkstelling van de niet-werkende werkzoekenden;

(...).”

Overleg met RSZ

Eerste stappen werden recentelijk gezet om RSZ te informeren over stopzetting werkgeversbijdrageverminderingen ikv tewerkstellingen via art. 60, § 7 via mail vanuit departement Werk en Sociale Economie.”

Het overleg, bedoeld in artikel 6, § 3bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient, wat de gewesten betreft, in beginsel te worden gevoerd door de regering. Wel is het zo dat die bevoegdheid kan worden gedelegeerd met inachtneming van het besluit waarbij de bevoegdheden van de leden van de betrokken regeringen worden bepaald. In dat verband kan gerefereerd worden aan artikel 6, eerste lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’, waaruit onder meer blijkt dat de leden van de regering beschikken over een delegatie voor “de samenwerking met de federale staat en de andere gemeenschappen en gewesten, voorgeschreven door de Grondwet of de institutionele wetten, als het gaat om advies-, overleg- of betrokkenheidsprocedures”.

Indien het overleg dat over de ontworpen regeling wordt gevoerd niet op regerings-, maar op ambtenarenniveau plaatsvindt, zal het overleg uiteraard moeten gebeuren door personen die daartoe op een behoorlijke wijze zijn gemachtigd. Of dat effectief het geval is, blijkt niet uit de gegevens van het dossier dat aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd.

3.2. In artikel 6, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de verplicht ingeschreven werkzoekende die werkloosheids- of inschakelingsuitkeringen geniet, kan worden vrijgesteld van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt voor de duurtijd van de werkervaringsovereenkomst, met toepassing van artikel 5, § 1, 7°, b), van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding”’. Tevens bevat de voornoemde bepaling een regeling voor de vrijstelling van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt voor de werkzoekende die gedurende de duurtijd van de werkervaringsovereenkomst verplicht ingeschreven werkzoekende wordt.

Artikel 6, § 2, van het ontwerp betreft derhalve ook een bevoegdheid zoals omschreven in artikel 6, § 1, IX, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Deze laatste bepaling schrijft “het eensluidend advies van de Ministerraad” voor. De bij de adviesaanvraag gevoegde documenten doen er niet van blijken dat met betrekking tot de ontworpen regeling het laatstgenoemde advies is ingewonnen. Deze vormvereiste dient alsnog te worden vervuld.

4. Indien als gevolg van het vervullen van de sub 3.1 en 3.2 vermelde vormvereisten nog wijzigingen zouden worden aangebracht aan de tekst van het ontwerp dient deze opnieuw om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In diverse bepalingen van het ontwerp worden aan de Vlaamse Regering verordenende bevoegdheden gedelegeerd. Sommige van die delegaties betreffen rechten zoals bedoeld in artikel 23, derde lid, van de Grondwet.

Zo kan bijvoorbeeld de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 5, tweede lid, van het ontwerp, nadere voorwaarden en nadere regels (niet: modaliteiten) bepalen voor de toegang tot het traject tijdelijke werkervaring en de begeleiding tijdens het traject tijdelijke werkervaring en kan zij daarnaast nadere regels bepalen voor de duurtijd, verlenging, intrekking, schorsing, organisatie en opbouw van het traject tijdelijke werkervaring. Overeenkomstig artikel 7, tweede lid, van het ontwerp kan de Vlaamse Regering nadere regels bepalen met betrekking tot de instrumenten die kunnen worden ingezet gedurende het traject tijdelijke werkervaring, alsook de voorwaarden en de nadere regels van de instrumenten. Deze laatste bepaling komt erop neer dat het bepalen van zo goed als de essentie van de regeling inzake de werkplekleerinstrumenten aan de Vlaamse Regering wordt overgelaten.

In dit verband brengt de Raad van State, afdeling Wetgeving, de opmerking in herinnering die hij heeft gemaakt in advies 58.697/1 van 5 februari 2016³ en die luidde:

“10. [...] Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan de ‘wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel toe om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen’. Zowel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat artikel 23 van de Grondwet moet worden beschouwd als één van de bepalingen van de Grondwet die sommige aangelegenheden voorbehouden aan een wetgever.”⁴⁻⁵

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat het genoemde artikel 23 van de Grondwet machtigingen niet verbiedt voor zover de machtigingen betrekking hebben op ‘maatregelen’⁶ of op ‘de tenuitvoerlegging’⁷ of op ‘het aannemen’⁸ van maatregelen ‘waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven’ en dat artikel 23 van de Grondwet zich ‘geenszins ertegen verzet dat de wetgever aan de Koning de bevoegdheid opdraagt een bepaalde aangelegenheid, waarvan hij het onderwerp aanduidt, nader te regelen’⁹. Uit de adviespraktijk van de Raad van State blijkt dat hij van

³ Adv.RvS 58.697/1 van 5 februari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 24 juni 2016 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 715/1, 159-160.

⁴ Voetnoot 27 van de geciteerde tekst: Zie bijv. adv.RvS 41.413/1 van 19 oktober 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 december 2006 ‘tot invoering van de toekenningsvoorwaarden van een adoptieuitkering ten gunste van de zelfstandigen’.

⁵ Voetnoot 28 van de geciteerde tekst: Volgens het Grondwettelijk Hof heeft de Grondwet in artikel 23 een bevoegdheid toegekend aan de (formele) wetgever en voorzien in het optreden van een democratisch verkozen vergadering. Zie bijv. GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.3.4.

⁶ Voetnoot 29 van de geciteerde tekst: GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.39 en GwH 30 april 2015, nr. 47/2015, B.7.

⁷ Voetnoot 30 van de geciteerde tekst: GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.39; GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, B.6.3; GwH 11 juli 2013, nr. 110/2013, B.4; GwH 3 april 2014, nr. 62/2014, B.3.2. Zie ook GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.6.4.

⁸ Voetnoot 31 van de geciteerde tekst: GwH 9 december 2010, nr. 135/2010, B.15; GwH 22 december 2010, nr. 151/2010, B.4; GwH 28 juni 2012, nr. 84/2012, B.5.2.

⁹ Voetnoot 32 van de geciteerde tekst. GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.13.3.

oordeel is dat uit deze arresten desalniettemin blijkt dat de wetgever zich er bij het bepalen van het ‘onderwerp’ van een te waarborgen sociaal, economisch of cultureel grondrecht niet toe kan beperken het zonder meer aan de regering over te laten om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het personele toepassingsgebied van deze rechten te bepalen¹⁰”.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om, in het licht van de aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de soms ruime machtigingen aan de Vlaamse Regering die in het ontwerp voorkomen en die in verband kunnen worden gebracht met rechten in de zin van artikel 23 van de Grondwet, aan een bijkomende controle te onderwerpen wat de verenigbaarheid ervan betreft met het legaliteitsbeginsel van de voornoemde grondwetsbepaling.

6. De artikelen 24 tot 35 van het ontwerp strekken tot het wijzigen of opheffen van uiteenlopende koninklijke besluiten.

Over dergelijke werkwijze heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 57.332/1/VR van 3 april 2015¹¹ het volgende opgemerkt:

“De werkwijze om bij wet rechtstreeks een koninklijk besluit te wijzigen is, voor zover niet wordt geraakt aan voorbehouden bevoegdheden van de uitvoerende macht en voor zover de wetgever zich hiermee geen uitvoeringsbevoegdheid toe-eigent, principieel mogelijk. De werkwijze is evenwel sterk af te raden. Ze leidt immers tot een vermenging van rechtsregels van wettelijk en reglementair niveau in één tekst, waarbij de uitvoerende macht de wijzigingen die door de wetgever werden aangebracht, later in beginsel niet meer kan wijzigen.”

Rekening houdend met de aangehaalde opmerking zou kunnen worden overwogen om de artikelen 24 tot 35 uit het ontwerp te lichten en om de beoogde wijzigingen en opheffingen te laten uitvoeren door de uitvoerende macht zelf.¹² Niettemin mag daarbij niet uit het oog worden verloren dat voor elk van de betrokken wijzigingen door de Vlaamse Regering dan een voldoende rechtsgrond zal moeten bestaan. Of dit in alle gevallen zo is, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, binnen het beperkte onderzoek van het ontwerp (zie *sub* 1) niet nagegaan.

¹⁰ Voetnoot 33 van de geciteerde tekst: Zie bijvoorbeeld adv.RvS 54.820/1 van 24 januari 2014 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 25 april 2014 ‘houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2429/1, 109-126 of adv.RvS 58.321/1-2-3-4-VR van 28 oktober 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet (I) van 26 december 2015, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479/1, 101-102.

¹¹ Adv.RvS 57.332/1/VR van 3 april 2015 over amendementen ‘op het wetsontwerp tot verbetering van de werkgelegenheid’, *Parl.St.* Kamer, 2014-15, nr. 52-960/9, 12.

¹² De daartoe vereiste tijdsruimte lijkt niet problematisch te zijn: met uitzondering van de artikelen 25 en 26 van het ontwerp is het de bedoeling dat de betrokken bepalingen immers toch pas in werking worden gesteld op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum (zie artikel 36 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

7. Zoals in artikel 1 van het ontwerp wordt bevestigd heeft de ontworpen regeling betrekking op zowel gewest- als gemeenschapsaangelegenheden. Uit de “Algemene toelichting” die in de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt gegeven, zou evenwel kunnen worden afgeleid dat het ontwerp uitsluitend betrekking heeft op gewestaangelegenheden. Zo wordt in die toelichting enkel uitdrukkelijk gerefereerd aan de gewestbevoegdheden bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 2°/1, 7° en 11°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het ontwerp worden evenwel ook gemeenschapsaangelegenheden, zoals die bedoeld in artikel 4, 16°, van de voornoemde bijzondere wet (beroepsomscholing en -bijscholing), geregeld. Het verdient aanbeveling om dit duidelijker tot uitdrukking te brengen in de memorie van toelichting.

Artikel 6

8. In artikel 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald wat voor de toepassing van het eerste lid van die paragraaf moet worden verstaan onder “partnerorganisaties”. Het betrokken begrip wordt evenwel al gedefinieerd in artikel 3, 6°, van het ontwerp. Artikel 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp is derhalve overbodig en moet worden weggelaten.

Artikel 16

9. In artikel 16 van het ontwerp wordt een punt 12° toegevoegd aan artikel 2, eerste lid (lees: artikel 2), van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding”’. Bij artikel 14, 1°, van het decreet van 4 maart 2016 ‘houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid’ werd met ingang van 1 juli 2016 evenwel al een punt 12° toegevoegd aan artikel 2 van het decreet van 7 mei 2004.¹³ In artikel 16 van het ontwerp dient derhalve een punt 13° te worden toegevoegd aan artikel 2 van het decreet van 7 mei 2004. Waar nodig moeten de interne verwijzingen naar de omschrijving van het begrip “leefloongerechtigde” in artikel 2 van het decreet van 7 mei 2004 dan worden aangepast.¹⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹³ In artikel 2, 12°, van het decreet van 7 mei 2004 wordt het begrip “persoon met een arbeidshandicap” omschreven.

¹⁴ Zie artikel 3, 3°, van het ontwerp.