



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.948/1
van 10 februari 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
toekenning van aanwervingsincentives voor langdurig
werkzoekenden’

Op 3 februari 2017 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 ‘tot toekenning van aanwervingsincentives voor langdurig werkzoekenden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 februari 2017. 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, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 februari 2017.

*

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 gemotiveerd door de omstandigheid

“- dat de werkuitkering en doelgroepvermindering voor langdurig werkzoekenden (bekend onder de naam ‘activaplan’) met ingang van 1 januari 2017 niet meer aangevraagd kunnen worden voor wat het Vlaams Gewest betreft,

- dat de maatregel die in onderhavig besluit wordt geregeld, de bedoeling heeft om zowel aan te sluiten op de uitdoof van bovengenoemde maatregelen, als gelijk op te starten met het nieuwe systeem tijdelijke werkervaring dat op 1 januari 2017 van start ging, en het derhalve van toepassing moet zijn op aanwervingen van langdurig werkzoekenden met ingang van dezelfde datum van 1 januari 2017,

- dat bijgevolg de betrokken werkgevers onverwijld kennis moeten kunnen nemen van de toepasselijke rechtsregels, zodanig dat zij geldig de modaliteiten van de nieuwe maatregel kunnen toepassen en aldus de rechtszekerheid gewaarborgd wordt,

- dat een aantal voorwaarden en modaliteiten van de nieuwe maatregel, waaronder de startdatum van 1 januari 2017, reeds publiek gecommuniceerd werden door de Vlaamse Regering,

- dat het organisme belast met de uitvoering van deze maatregel onverwijld op de hoogte moet zijn van de toepasselijke rechtsregels zodat het tijdig de nodige praktische en administratieve schikkingen kan treffen om de uitvoering van deze maatregel daadwerkelijk te kunnen waarborgen”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een regeling in te stellen waarbij aanwervingsincentives voor langdurig werkzoekenden worden toegekend aan ondernemingen.

4. Het ontwerp kan rechtsgrond vinden in artikel 5, § 1, 2°, b), en § 2, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’ en in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waarin de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering vervat ligt.

VORMVEREISTEN

5. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, gegeven op 16 november 2016. In de nota aan de Vlaamse Regering over het ontwerp wordt bovendien verwezen naar het advies van de Inspectie van Financiën van 23 september 2016.

Het advies van 23 september 2016 en het begrotingsakkoord van 16 november 2016 hebben echter betrekking op het ontwerp waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 17 januari 2017 advies 60.675/1 uitbracht. Onderhavige adviesaanvraag betreft daarentegen een ontwerp dat daar wezenlijk van verschilt, in hoofdzaak doordat de taken en bevoegdheden die in het ontwerp 60.675/1 aan het departement Werk en Sociale Economie werden toegewezen, thans aan de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) worden opgedragen.

Het gegeven dat de VDAB en niet het departement Werk en Sociale Economie wordt belast met de uitvoering van de ontworpen regeling heeft een (minstens potentiële) budgettaire impact. Ter naleving van de artikelen 6 en 15, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 ‘houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak’ moet over het nieuwe ontwerp het advies van de Inspectie van Financiën en het akkoord van de minister bevoegd voor de begroting worden ingewonnen. Indien het ontwerp als gevolg van het vervullen van deze vormvereisten wijzigingen zou ondergaan, dient dit opnieuw te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

6. De ontworpen regeling vormt een steunmaatregel aan ondernemingen die in beginsel moet worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Indien, zoals verder wordt besproken *sub* 7 tot 10, het ontwerp niet de naleving waarborgt van de toepasselijke bepalingen van verordening nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’ (hierna: algemene groepsvrijstellingsverordening), moet het ontwerp met toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU voorafgaandelijk worden aangemeld bij de Europese Commissie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

7. Artikel 5, § 1, van het ontwerp bepaalt dat de “aanwervingsincentive die aan de ondernemingen wordt uitbetaald, (...) vrijgesteld [is] van de aanmeldingsverplichting, vermeld in artikel 108, lid 3, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, krachtens de bepalingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening”.

8. Het loutere gegeven dat de algemene groepsvrijstellingsverordening rechtstreekse werking heeft en de bepalingen ervan in beginsel niet door de nationale regelgever(s) moeten worden overgenomen, neemt niet weg dat het toepassingsgebied en de voorwaarden van de ontworpen regeling voldoende nauwkeurig moeten afgestemd zijn op de toepasselijke voorwaarden van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

Het staat de Vlaamse Regering weliswaar vrij om de ontworpen regeling niet af te stemmen op de algemene groepsvrijstellingsverordening, maar in dat geval wordt geen vrijstelling genoten van de aanmeldingsverplichting bedoeld in artikel 108, lid 3, VWEU, hetgeen luidens artikel 5, § 1, van het ontwerp de bedoeling is.

9.1. Artikel 4 en artikel 5, § 2, van het ontwerp bevatten bepalingen inzake cumulatie van steun en inzake uitsluiting van bepaalde ondernemingen met het oog op de overeenstemming met de algemene groepsvrijstellingsverordening.

De naleving van diverse andere onderdelen van de algemene groepsvrijstellingsverordening wordt echter niet uitdrukkelijk door het ontwerp gewaarborgd.

9.2. Zo bevat het ontwerp geen waarborg dat artikel 4, lid 1, o) van de algemene groepsvrijstellingsverordening, dat bepaalt dat het plafond voor steun voor de aanwerving van kwetsbare werknemers 5 miljoen euro per onderneming per jaar bedraagt, wordt nageleefd. Evenmin waarborgt het ontwerp de regel van artikel 32, lid 3, van de algemene groepsvrijstellingsverordening dat de aanwervingsincentive niet toegekend wordt aan aanwervingen die het gevolg van zijn van “afvloeiingen”.

9.3. Daarnaast moet opgemerkt worden dat artikel 2, 4, van de algemene groepsvrijstellingsverordening een “kwetsbare werknemer” definieert als een persoon die “in de voorafgaande zes maanden geen reguliere betaalde betrekking heeft gevonden (...)”.

Artikel 2, § 1, 1°, van het ontwerp voorziet in een subsidie voor de aanwerving van “niet-werkende werkzoekenden”. Artikel 1, 4°, van het ontwerp definieert “niet-werkende werkzoekende”, door verwijzing naar artikel 1, eerste lid, 8°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’, als volgt:

“a) de werkzoekende die geen betaalde beroepsarbeid verricht;

b) de onvrijwillig deeltijdse werknemer, vermeld in artikel 29 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering;

c) de deeltijdse werknemer die een opleiding volgt in een onderwijsinstelling als vermeld in artikel 87, waarvoor hij vrijstelling heeft gekregen van de directeur van het werkloosheidsbureau;”.

De personen die onder a) vallen, lijken onder de definitie van “kwetsbare werknemer” te vallen (samen gelezen met de vereiste van 2 jaar inschrijving bij de VDAB in artikel 2, § 1, 1°, a) van het ontwerp). Voor de personen onder b) en c) van de definitie van niet-werkende werkzoekende lijkt niet vast te staan dat deze in de voorafgaande zes maanden geen reguliere betaalde betrekking hebben gevonden.

Hieromtrent ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Ook de personen die onder b) en c) vallen moeten samen gelezen worden met de verplichting van twee jaar inschrijving bij de VDAB. Een periode van inschrijving bij de VDAB betekent niet dat de persoon geen acties onderneemt om werk te zoeken, opleiding te volgen, eventueel een deeltijdse job te aanvaarden in afwachting van een voltijdse job, ... We vermoeden dat in eerder uitzonderlijke gevallen personen onder b) en c) in aanmerking zullen komen voor de aanwervingsincentive. Maar we willen personen die onvrijwillig deeltijds werken of een deeltijdse job combineren met een opleiding (of dergelijke periodes in de twee jaar inschrijving) niet uitsluiten. Dit past in het doel van de GBER om kwetsbare werknemers kans te geven op een reguliere voltijdse arbeidsplaats.”

Het is twijfelachtig dat deze zienswijze verenigbaar is met de uitdrukkelijke bepalingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

10. Het is raadzaam om het ontwerp op deze punten aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen en desgevallend de betrokken voorwaarden nauwkeuriger in het ontwerp op te nemen, dan wel om uitdrukkelijk te bepalen dat de steun slechts kan worden toegekend op voorwaarde dat alle toepasselijke voorwaarden voor steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van de aanwerving van kwetsbare werknemers zoals bedoeld in (artikel 32 van) de algemene groepsvrijstellingsverordening worden nageleefd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME