RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.475/1
van 9 juni 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming’

‡LW-AJGRQAJEF-GBEHFVT‡

Op 8 mei 2017 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 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 mei 2017. 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 Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 juni 2017.

*

‡LW-AJGRQAJEF-GBEHFVT‡

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van Vlaams decreet strekt ertoe aanpassingen in te voeren aan verschillende reglementeringen die betrekking hebben op de uitvoering van een aantal nieuwe bevoegdheden met betrekking tot het tewerkstellingsbeleid.

Het ontwerp beoogt in de eerste plaats, met uitzondering van de aangelegenheden inzake plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (hierna: PWA) waarvoor de federale overheid na de zesde staatshervorming bevoegd is gebleven, een nieuwe invulling te geven aan het PWA-stelsel, met de nieuwe naam "wijk-werken".[1]

Daarnaast wordt de beroepsinlevingsovereenkomst hervormd tot de beroepsinlevings-stage en worden de drie volgende premies (vestigingsuitkering, kinderopvangtoeslag, toeslag voor beroepsopleiding en vormings- of inschakelingsactie) opgeheven. Verder wordt een bepaling die betrekking heeft op het outplacement gewijzigd.

VORMVEREISTEN

2. Artikel 6, § 3*bis*, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (BWHI) bepaalt dat er overleg wordt gepleegd tussen de betrokken regeringen en de betrokken federale overheid over 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.

Het ontwerp van decreet betreft aangelegenheden waarover met toepassing van artikel 6, § 3*bis*, 1°, BWHI overleg dient te worden gepleegd tussen de Vlaamse Regering en de "betrokken federale overheid".

De vraag rijst of dergelijk overleg tussen de Vlaamse Regering en de federale overheid werd gepleegd.

Daarover ondervraagd antwoordt de gemachtigde het volgende:

> "Ja, er werd rechtstreeks overleg gepleegd met de diensten van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA).
>
> In bijlage voegen we enkele afschriften toe van vergaderingen die hebben plaatsgevonden met de bevoegde diensten van RVA. Dit is uiteraard aanvullend ten aanzien van mailverkeer en telefonische afstemming."

[1] Artikel 1, 10°, van het ontwerp definieert het begrip "wijk-werken" als "een maatregel met als doel het opdoen van werkervaring door het uitvoeren van activiteiten bij gebruikers in het kader van een traject naar werk".

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt: "Wijk-werken heeft als doelstelling om werkzoekenden met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt werkervaring te laten opdoen minstens gericht op het behoud van reeds verworven competenties. Dat gebeurt door het uitvoeren van maatschappelijk relevante activiteiten binnen een reële arbeidsmarktomgeving door middel van werkplekken op lokaal niveau bij een gebruiker. De werkzoekende kan werkervaring opbouwen in functie van een individueel traject naar werk dat gericht is op het normale economische circuit."

‡LW-AJGRQAJEF-GBEHFVT‡

Uit de documenten toegezonden door de gemachtigde blijkt dat er op 8 maart 2017 en 24 mei 2017 overleg heeft plaatsgevonden over de ontwerptekst van het decreet wijk-werken tussen ambtenaren van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB).

In het 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'[2] heeft de afdeling Wetgeving in dit verband het volgende gesteld:

> "Het overleg, bedoeld in artikel 6, § 3*bis*, 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."

Een gelijkaardige opmerking dient te worden gemaakt bij het onderhavige ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

HOOFDSTUK 2

3. Krachtens artikel 4 van het ontwerp wordt "een PWA-stelsel opgericht voor het Vlaamse Gewest, hierna het stelsel wijk-werken te noemen". Daarnaast bepaalt artikel 12 van het ontwerp dat de "wijk-werker" met de organisator een "wijk-werkovereenkomst" sluit. Hiermee wordt, aldus artikel 12, een PWA-arbeidsovereenkomst bedoeld, gesloten met toepassing van de wet van 7 april 1999 'betreffende de PWA-arbeidsovereenkomst' en met toepassing van het koninklijk besluit van 13 juni 1999 'tot vaststelling van een model van de PWA-arbeidsovereenkomst en tot uitvoering van artikel 17, 3°, van de wet van 7 april 1999 betreffende de PWA-arbeidsovereenkomst'.

4. Op grond van artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, zijn de gewesten bevoegd inzake "plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA)".

[2] Parl.St. Vl. Parl. 2016-17, nr 922/1, p. 48.

‡LW-AJGRQAJEF-GBEHFVT‡

Deze bevoegdheid omvat de bevoegdheid "voor de organisatie en de controle van activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidsmarkt, met het oog op de herinschakeling van bepaalde categorieën van werkzoekenden in de reguliere arbeidsmarkt". Het gewest is bevoegd voor het bepalen van de werklozen die van het PWA-stelsel mogen genieten "binnen de categorie van de langdurig werklozen en personen die ver van de arbeidsmarkt staan, zonder het begrip langdurig werklozen en personen die ver van de arbeidsmarkt staan te mogen denatureren".[3]

Artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI bepaalt bovendien dat "zolang de gewesten een PWA-systeem behouden, (…) de federale overheid de bestaande betaling van de werkloosheidsuitkeringen van de werknemers tewerkgesteld in het kader van een [PWA] [voortzet]". Deze verplichting tot financiering door de federale overheid, gaat gepaard met een zogenaamde "responsabiliseringsbijdrage", geregeld in artikel 35*nonies*, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten'.

5. De stellers van het ontwerp beogen duidelijk een PWA-stelsel te regelen, hoewel er voor gekozen wordt hieraan een andere naam toe te kennen, waarbij ze beogen de regeling te laten vallen binnen de bevoegdheid van artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI, met de hiervoor beschreven gevolgen.

Om onder de toepassing van artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI te ressorteren, volstaat het niet om het uitgewerkte stelsel formeel als PWA-stelsel te kwalificeren, of om te bepalen dat de wijk-werkovereenkomst een PWA-arbeidsovereenkomst is. Het stelsel moet ook inhoudelijk gericht zijn op de organisatie van activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidsmarkt, met het oog op de herinschakeling van bepaalde categorieën van werkzoekenden in de reguliere arbeidsmarkt. Daarnaast moet het stelsel gericht zijn op langdurig werklozen of personen die ver van de arbeidsmarkt staan.

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat het wijk-werken als doelstelling heeft om werkzoekenden met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt werkervaring te laten opdoen minstens gericht op het behoud van reeds verworven competenties. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat het stelsel toegankelijk is voor werkzoekenden met een gebrek aan werkervaring, die niet in de mogelijkheid verkeren om minimaal een halftijdse professionele tijdsbesteding op te nemen, en die na het wijk-werken kunnen doorstromen naar een volgende stap in het traject naar werk. Aldus lijkt aan de voorwaarden te zijn voldaan om het ontworpen stelsel te kunnen kwalificeren als een PWA-stelsel in de zin van artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI. Wel zal erover gewaakt moeten worden dat de Vlaamse Regering, bij het uitvoeren van de verordenende delegaties in het ontwerp (zoals bijvoorbeeld in artikel 10, tweede lid, van het ontwerp), optreedt binnen de hoger vermelde inhoudelijke grenzen van een PWA-stelsel.

[3] *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 129-130.

‡LW-AJGRQAJEF-GBEHFVT‡

Artikel 4

6. Artikel 4 van het ontwerp verwijst naar de oprichting van het “PWA-stelsel”. Deze afkorting wordt in het ontwerp nergens omschreven. Weliswaar gaat het om een afkorting die in artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI wordt toegelicht. Het verdient evenwel aanbeveling deze afkorting in artikel 3 van het ontwerp toe te lichten, waarbij het best wordt verduidelijkt dat het gaat om een PWA-stelsel in de zin van artikel 6, § 1, IX, 11°, BWHI.

Artikelen 8 en 10

7. Artikel 8, tweede lid, van het ontwerp machtigt de Vlaamse Regering nadere regels te bepalen voor de toelating, de voorwaarden voor de toegang tot het wijk-werken, en de begeleiding tijdens het wijk-werken. Artikel 10, tweede lid, tweede zin, van het ontwerp machtigt de Vlaamse Regering nadere regels te bepalen voor de toegang tot het wijk-werken.

Deze beide machtigingen lijken minstens gedeeltelijk dezelfde inhoud te hebben, zodat een van beide bepalingen overbodig zou kunnen zijn. Indien er toch enig verschil bestaat tussen de inhoud en draagwijdte van de beide machtigingen, dient dit te worden verduidelijkt in het ontwerp.

Artikel 13

8. Artikel 13 van het ontwerp bepaalt dat de wijk-werkovereenkomst geen arbeidsovereenkomst is in de zin van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’. Deze bepaling is in de eerste plaats overbodig, aangezien uit de keuze van de stellers om een PWA-stelsel op te richten (zie artikel 4 van het ontwerp, alsook de bevestiging hiervan in artikel 12, tweede lid, van het ontwerp) voortvloeit dat de wet van 7 april 1999 ‘betreffende de PWA-arbeidsovereenkomst’ van toepassing is op de wijk-werkovereenkomst. Bovendien overschrijdt artikel 13 van het ontwerp de gewestbevoegdheid inzake de PWA. Zoals bevestigd in de toelichting bij het voorstel dat de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is geworden[4] en in de memorie van toelichting bij het om advies voorgelegde ontwerp, komt de bevoegdheid om de PWA-arbeidsovereenkomst te regelen uitsluitend toe aan de federale wetgever.

Artikel 13 moet bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 14

9. Artikel 14 van het ontwerp maakt artikel 2, eerste lid, 24°, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 ‘houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’ van overeenkomstige toepassing. Deze bepaling in

[4] *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 128-131.

‡LW-AJGRQAJEF-GBEHFVT‡

het koninklijk besluit van 9 juni 1999 bepaalt dat “de personen die tewerkgesteld worden door een PWA” vrijgesteld zijn van de verplichting tot het verkrijgen van een arbeidskaart.

Het verdient aanbeveling om artikel 14 weg te laten en, bij besluit van de Vlaamse Regering, het artikel 2, eerste lid, 24°, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 aan te vullen met een verwijzing naar de tewerkstelling in het kader van het Wijk-werkendecreet.

Artikel 18

10. Artikel 18, § 2, tweede lid, eerste zin, van het ontwerp bepaalt dat gedurende de periode waarin het personeelslid bij de organisator werkt, de organisator instaat voor de toepassing van de “wetgeving over de reglementering en de bescherming van de arbeid”. Het verdient aanbeveling om, minstens in de memorie van toelichting, te preciseren naar welke wetgeving wordt verwezen (zoals wellicht de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ en de uitvoeringsbesluiten daarvan.[5])

11. Artikel 18, § 2, derde lid,van het ontwerp bepaalt dat de raad van bestuur van de VDAB beslist “over de voorwaarden en modaliteiten (lees: nadere regels) van de bepalingen van deze paragraaf”. Artikel 18, § 2, betreft het ter beschikking stellen van personeelsleden door de VDAB van de organisator met het oog op de organisatie van het wijk-werken.

De ontworpen bepaling kent aldus verordenende bevoegdheid toe aan de VDAB. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Artikel 29

12. Artikel 29, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de raad van bestuur van de VDAB de lijst van activiteiten bepaalt die verricht mogen worden in Vlaanderen in het kader van wijk-werken. Die lijst kan jaarlijks uitgebreid, aangepast of beperkt worden door de raad van bestuur van de VDAB zonder dat er verdringing van reguliere arbeid is, noch in het normale economische circuit, noch in de sociale economie.

[5] Artikel 35 van het ontwerp bepaalt dat de wet van 4 augustus 1996 “van overeenkomstige toepassing” is.

‡LW-AJGRQAJEF-GBEHFVT‡

Ook hier wordt aan de raad van bestuur van de VDAB een verordenende bevoegdheid toegekend. Er kan worden verwezen naar de opmerking bij artikel 18 van het ontwerp.

13. In artikel 29, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp is sprake van activiteiten die in "Vlaanderen" mogen worden verricht. Deze verwijzing naar het niet-juridische begrip "Vlaanderen" dient te worden vervangen door een verwijzing naar "het Vlaamse Gewest".

14. Artikel 29, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de gemeenten de lijst van activiteiten verder kunnen "uitbreiden of beperken". In artikel 15, § 1, 2°, van het ontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid op lokale "afwijkingen of aanvullingen" op de lijst van activiteiten. Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid is het raadzaam in beide bepalingen dezelfde terminologie te gebruiken.

Artikel 41

15. Artikel 41, 8°, van het ontwerp, verwijst naar "het contingent wijk-werken, vermeld in artikel 6, § 1, IX, 11°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980". Zoals blijkt uit de bespreking van de bevoegdheid, wordt in de BWHI enkel melding gemaakt van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen. Er moet in artikel 41, 8°, van het ontwerp dan ook worden verwezen naar het "contingent personen dat in het PWA-systeem is tewerkgesteld, zoals vermeld in artikel 6, § 1, IX, 11°…".

Artikel 48

16. Artikel 48 van het ontwerp verwijst wat betreft de verjaring van de rechtsvorderingen naar de hoofdstukken 1 en 2 van het ontwerp. De verwijzing naar hoofdstuk 1 heeft evenwel geen zin, en dient te worden weggelaten.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-AJGRQAJEF-GBEHFVT‡