



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.154/1
van 15 maart 2023

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de lijst met aandoeningen en voorgeschiedenis van personen met een arbeidsbeperking en de lijst met voorwaarden van het indicerend arbeidsonderzoek van personen met een arbeidsbeperking die aanleiding geven tot een vaststelling van een behoefte aan werkondersteunende maatregelen, bepaald in artikel 2, derde lid, van het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 tot uitvoering van het decreet van 14 januari 2022 over maatwerk bij individuele inschakeling’

Op 21 februari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de lijst met aandoeningen en voorgeschiedenis van personen met een arbeidsbeperking en de lijst met voorwaarden van het indicerend arbeidsonderzoek van personen met een arbeidsbeperking die aanleiding geven tot een vaststelling van een behoefte aan werkondersteunende maatregelen, bepaald in artikel 2, derde lid, van het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 tot uitvoering van het decreet van 14 januari 2022 over maatwerk bij individuele inschakeling’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 maart 2023.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt er vooreerst toe de lijst met aandoeningen en voorgeschiedenis van personen met een arbeidsbeperking vast te stellen, alsook de lijst met voorwaarden van het indicerend arbeidsonderzoek, zoals bedoeld in artikel 2, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 ‘tot uitvoering van het decreet van 14 januari 2022 over maatwerk bij individuele inschakeling’ (artikel 1 van het ontwerp). Die lijsten zijn opgenomen in bijlage 1 bij het ontwerp.

Daarnaast strekt het ontwerp van ministerieel besluit tot het vervangen van de bijlage bij het ministerieel besluit van 29 april 2021 ‘tot vaststelling van de lijst met aandoeningen en voorgaande feiten van personen met een indicatie van een arbeidshandicap en de lijst met multidisciplinaire informatie die recht geven op een aanpassing arbeidsomgeving, een tegemoetkoming in verplaatsing- en verblijfskosten, gebarentaal-, oraal- of schrijftolken en de Vlaamse Ondersteuningspremie, bepaald in artikel 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 betreffende de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap en tot aanduiding van de organisatie die gelast is met de beoordeling van zelfstandige activiteiten’ (artikel 2 van het ontwerp). Bijlage 2 bij het ontwerp komt in de plaats van de huidige bijlage bij het ministerieel besluit van 29 april 2021.

RECHTSGROND

3. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2, derde lid, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 32, tweede lid, van het decreet van 14 januari 2022 ‘over maatwerk bij individuele inschakeling’. De verwijzingen die voorkomen in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp sluiten daarbij aan.

4. Wat artikel 2 van het ontwerp betreft kan evenwel geen rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen waarnaar in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef wordt verwezen.

De door de gemachtigde verstrekte toelichting doet ervan blijken dat de bijlage bij het ministerieel besluit van 29 april 2021 dient te worden aangepast omdat deze onder meer betrekking heeft op de Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP) die met ingang van 1 juli 2023 wordt geïntegreerd in de regeling vervat in het decreet van 14 januari 2022. De betrokken bijlage blijft evenwel relevant voor de overige “bijzondere tewerkstellingsondersteunende maatregelen”, meer bepaald “(omgevings)aanpassingen; tegemoetkoming verplaatsingskosten; tolken voor doven en slechthorenden”.

Alhoewel de regeling inzake individueel maatwerk de aanleiding vormt voor de ontworpen wijziging van het ministerieel besluit van 29 april 2021, vindt de vervanging van de bijlage bij dat ministerieel besluit geen rechtsgrond in de onder randnummer 3 vermelde bepalingen. De ontworpen bijlage bij het ministerieel besluit van 29 april 2021 geeft immers geen verdere uitvoering aan de regeling inzake het individueel maatwerk.

Evenmin kan rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen van het decreet van 14 januari 2022 en het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 die in de opheffing van de Vlaamse ondersteuningspremie voorzien. Zelfs in zoverre abstractie wordt gemaakt van het gegeven dat de betrokken bijlage in haar geheel wordt vervangen en die bijlage niet punctueel wordt gewijzigd met het oog op de stopzetting van de Vlaamse ondersteuningspremie in het kader van de inwerkingtreding van de regelgeving inzake individueel maatwerk, moet worden vastgesteld dat een minister enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden beschikt, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Er lijkt geen machtiging aan de minister te bestaan op grond waarvan hij bestaande regelingen kan aanpassen met het oog op de inwerkingtreding van de regelgeving inzake individueel maatwerk.

Artikel 1 en de bijlage bij het ministerieel besluit van 29 april 2021 vinden op dit ogenblik rechtsgrond in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ‘betreffende de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap’. Die bepaling luidt als volgt:

“De VDAB kan aan een persoon met een indicatie van een arbeidshandicap een recht op een of meer bijzondere tewerkstellingsondersteunende maatregelen toekennen. Dat recht wordt toegekend voor bepaalde of onbepaalde duur op basis van:

1° een attest waaruit blijkt dat de persoon met een indicatie van een arbeidshandicap een aandoening of voorgeschiedenis heeft die voorkomt op een door de Vlaamse minister, bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid, na advies van de raad van bestuur van de VDAB, vastgestelde lijst;

2° of, een multidisciplinair arbeidsonderzoek waaruit blijkt dat de persoon met een indicatie van een arbeidshandicap voldoet aan een van de voorwaarden op een door de Vlaamse minister, bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid, na advies van de door de raad van bestuur van de VDAB vastgestelde lijst;

(...)

Voor de toekenning van de VOP bepaalt de VDAB het recht en de duur van het recht op basis van een van de volgende documenten of onderzoeken:

1° een attest waaruit blijkt dat de persoon met een indicatie van een arbeidshandicap een aandoening of voorgeschiedenis heeft die voorkomt op een door de Vlaamse minister, bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid, na advies van de raad van bestuur van de VDAB, vastgestelde lijst;

2° of, een multidisciplinair arbeidsonderzoek waaruit blijkt dat de persoon met een indicatie van een arbeidshandicap voldoet aan een van de voorwaarden op een door de Vlaamse minister, bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid, na advies van de raad van bestuur van de VDAB, vastgestelde lijst;

(...).”

Het tweede lid van dit artikel wordt met ingang van 1 juli 2023 opgeheven bij artikel 74 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022. Aangezien de ontworpen bijlage betrekking heeft op de toekenning van bijzondere tewerkstellingsondersteunende maatregelen, kan deze rechtsgrond blijven vinden in het huidige artikel 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008. Hetzelfde geldt dan voor artikel 2 van het ontwerp, dat in de vervanging van de betrokken bijlage voorziet.

Het huidige artikel 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008, vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 2, 12°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’’, dat het begrip “persoon met een arbeidshandicap” omschrijft als “een persoon met een langdurig en belangrijk probleem van deelname aan het arbeidsleven dat te wijten is aan het samenspel tussen functiestoornissen van mentale, psychische, lichamelijke of zintuiglijke aard, beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten en persoonlijke en externe factoren. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden en de procedure aan de hand waarvan de VDAB bepaalt of een persoon al dan niet een arbeidshandicap heeft”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Het opschrift van een normatieve tekst dient volgens de legistieke richtlijnen nauwkeurig, volledig en beknopt te zijn.¹ Een opschrift moet het voor de bestemming van de norm mogelijk maken om onmiddellijk en op een toegankelijke wijze een volledig en correct inzicht te verwerven omtrent de draagwijdte van de normatieve tekst in kwestie. Het opschrift van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit voldoet daar niet aan omdat het niet beknopt is, te weinig toegankelijk en het bovendien niet een volledige weergave bevat van de draagwijdte van de inhoud van het ontwerp. Om die reden zou het opschrift van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, beter worden vervangen door een beknopter en bovendien meer algemeen opschrift. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen om te schrijven “Ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van sommige lijsten met het oog op bepaalde werkondersteunende maatregelen ten behoeve van personen met een arbeidsbeperking of arbeidshandicap”.

Aanhef

6. Rekening houdend met wat onder de randnummers 3 en 4 van dit advies is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, schrijve men in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef wat volgt:

“Dit besluit is gebaseerd op:

¹ Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanwijzing 50.

- het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’, artikel 2, 12°, ingevoegd bij het decreet van 4 maart 2016;
- het decreet van 14 januari 2022 over maatwerk bij individuele inschakeling, artikel 32, tweede lid;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 betreffende de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap, artikel 4, vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2018, en gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 en 15 juli 2022;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 tot uitvoering van het decreet van 14 januari 2022 over maatwerk bij individuele inschakeling, artikel 2, derde lid”.

Artikel 1

7. Artikel 1 van het ontwerp moet worden vervolledigd met de vermelding van de datum van het besluit van de Vlaamse Regering van “15 juli 2022”.

Artikel 3

8. Aangezien de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit in de toekomst ligt en de gemachtigde bevestigde dat geen terugwerkende kracht wordt beoogd, moet artikel 3 van het ontwerp worden geformuleerd als volgt:

“Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2023.”

Bijlagen

9. Aan het einde van elke bijlage dient nog een slotformule te worden toegevoegd.²

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² Zie de voornoemde omzendbrief VR 2019/4, aanwijzing 267.