



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.970/1/V
van 21 september 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
wijk-werken’

Op 24 juli 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,^(*) van rechtswege verlengd tot 7 september 2017,^(**) en nogmaals verlengd tot 21 september 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende wijk-werken’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 september 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Jan VELAERS en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Joke GORIS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 september 2017.

*

(*) In de aanhef dient derhalve gewag gemaakt te worden van 2° van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

(**) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 beperkt tot 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.¹

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 7 juli 2017 ‘betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming’ (hierna: Wijk-werkendecreet).

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de (in de aanhef te vermelden) artikelen 6, 8, 9, 11, 14 tot 18, 20, 25, 27, 29, 30 tot 32, 34 tot 36, 38, 40 en 42 van het Wijk-werkendecreet,² al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: “BWHI”).

Een aantal bepalingen van het ontwerp strekken tot het toewijzen van taken aan de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (hierna VDAB), een extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, waarvan de taken worden geregeld in artikel 5 van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’’. Luidens artikel 5, § 1, 8°, van het decreet van 7 mei 2004, vervangen bij artikel 55, 2° van het Wijk-werkendecreet, vervult de VDAB “taken met betrekking tot wijk-werken als vermeld in artikel 16 van het Wijk-werkendecreet”, zodat deze bepaling mee rechtsgrond biedt voor de ter uitvoering van artikel 16 van het Wijk-werkendecreet bedoelde taken.

BEVOEGDHEID

4. Wat betreft de bevoegdheid van de gewesten, brengt de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 61.475/1 van 9 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet 7 juli 2017 ‘betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming’³ in herinnering:

“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)’.

¹ Gelet op de overbevraging van de afdeling Wetgeving heeft de Raad van State geen diepgaand onderzoek aan het ontwerp kunnen wijden. Het advies dient met dit voorbehoud te worden gelezen.

² Of onderdelen ervan.

³ *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1197/1, p. 49 ev.

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’⁴.

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 [...] optreedt binnen de hoger vermelde inhoudelijke grenzen van een PWA-stelsel.”

Ook bij het uitvoeren van de verordenende delegaties in het Wijk-werkendecreet 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.

VORMVEREISTEN

5. 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’

⁴ Voetnoot 3 van de geciteerde tekst: *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 129-130.

(hierna: BWHI) overleg moet worden gepleegd tussen de Vlaamse Regering en “de betrokken federale overheid”⁵.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, brengt in dit verband voornoemd advies 61.475/1 van 9 juni 2017 in herinnering:

“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’⁶ heeft de afdeling Wetgeving in dit verband het volgende gesteld:

‘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.’

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

Hiernaar gevraagd, verwijst de gemachtigde opnieuw naar de overlegmomenten op 8 maart 2017 en 24 mei 2017 tussen ambtenaren van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), naast “contact per e-mail”. Wat betreft het overleg op ambtenarenniveau verwijst de gemachtigde naar een schrijven van de Vlaamse minister van werk van 19 juli 2016 en de federale minister van werk van 17 oktober 2016, waarin de “vereiste machtiging” kan worden teruggevonden.

⁵ Artikel 6, § 3bis, 1°, BWHI 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;

(...).”

⁶ Voetnoot 2 van de geciteerde tekst: Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 922/1, p. 48.

Uit de voorgelegde stukken blijkt vooralsnog niet dat over het thans om advies voorgelegde ontwerp van besluit overleg is gepleegd met toepassing van artikel 6, § 3bis, 1°, BWHI. De stellers van het ontwerp dienen erop toe te zien dat het genoemde vormvereiste op een correcte wijze wordt vervuld.

6. Het ontwerpbesluit bevat een aantal bepalingen over de toegang tot en de registratie en de uitwisseling van persoonsgegevens (artikelen 43 tot 48 van het ontwerp).

Het verdient aanbeveling om over die bepalingen, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’, het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van voornoemd overleg en advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

8. In diverse bepalingen van het ontwerpbesluit wordt verordenende bevoegdheid toegekend aan de (raad van bestuur van de) VDAB (artikelen 3, 12, 27, tweede lid, en 36 van het ontwerp).

8.1. Zoals de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt in voornoemd advies 61.475/1 van 9 juni 2017, is het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling 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.

8.2. In het bijzonder wordt gewezen op artikel 3 van het ontwerp, waarbij de raad van bestuur van de VDAB wordt gemachtigd om de toeleiding naar wijk-werken tijdelijk te beperken of stop te zetten als hij van oordeel is dat het contingent, vermeld in artikel 6, § 1, IX, 11°, van de BWHI, “bijna is bereikt”.

Gelet op de verplichting tot financiering door de federale overheid, die gepaard gaat met een zogenaamde “responsabiliseringsbijdrage” ten laste van de gewesten, geregeld in artikel 35nonies, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten’, rijst de vraag of te dezen nog gewag kan worden gemaakt van

een delegatie met “een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte”.

De stellers van het ontwerp worden uitgenodigd de ontworpen bepaling in dit licht opnieuw te onderzoeken.

8.3. Voorts zou dienen te worden gespecificeerd wat moet worden verstaan onder de “uitzonderlijke omstandigheden” die voorhanden moeten zijn opdat de VDAB gebruik zou kunnen maken van de hem in artikel 27, tweede lid, van het ontwerp toegekende bevoegdheid.

9. Diverse bepalingen van het ontwerp strekken ertoe aan de VDAB de bevoegdheid toe te kennen om bepaalde individuele beslissingen te nemen (zie bijvoorbeeld de artikelen 44, eerste lid, 57 en 58 van het ontwerp).

Zulks kan worden aanvaard, mits de grenzen van deze bevoegdheidsopdracht duidelijk worden aangegeven, bij voorkeur door te bepalen in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, door de nodige criteria voor het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid vast te leggen, en door de doeleinden te bepalen waarvoor die bevoegdheid mag worden gebruikt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jan SMETS