



Advies

Ontwerpdecreet Tijdelijke werkervaring

Brussel, 8 augustus 2016

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet betreffende de tijdelijke werkervaring, het regelen van stages en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming

Adviesvrager: Philippe Muyters - Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

Ontvangst adviesvraag: 15 juli 2016

Adviestermijn: 30

Goedkeuring raad: 8 augustus 2016

Contactpersoon: Sandra Hellings - shellings@serv.be



De heer Philippe MUYTERS
Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport
Martelaarsplein 7
1000 BRUSSEL

contactpersoon
Sandra Hellings
shellings@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20160808_Tijdelijke_werkervaring_ADV

Brussel
8 augustus 2016

Ontwerpdecreet Tijdelijke Werkervaring

Mijnheer de minister

De SERV heeft uw adviesvraag over het voorontwerp van decreet betreffende de tijdelijke werkervaring, het regelen van stages en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming goed ontvangen.

Het advies is positief onder voorbehoud van het maximaal honoreren van de principes uit het Banenpact in het ontwerpdecreet en in de ontwerputvoeringsbesluiten. Volgende principes uit het Banenpact zijn cruciaal: tijdelijke werkervaring wordt met prioriteit ingezet voor langdurig werkzoekenden; het traject is zo kort mogelijk, met uitzondering van art.60; er wordt in stijgende financiële incentives voorzien; de degressiviteit van de uitkering wordt stopgezet voor het hele traject. Het advies is positief onder voorbehoud van het daadwerkelijk, tijdig en gezamenlijk betrekken van de sociale partners bij de verdere uitwerking van Tijdelijke werkervaring in de ontwerputvoeringsbesluiten.

De SERV adviseerde al enkele keren over het thema tijdelijke werkervaring, namelijk in het banenpact 21 oktober 2016 en in het SERV advies op de conceptnota "Naar een nieuw stelsel van tijdelijke werkervaring". Bovendien ontving u, gezien het belang van dit dossier, reeds op 14 juli 2016 een advies op eigen initiatief gebaseerd op voorlopige teksten. Het voorliggend advies, verleend tijdens het zomerreces, bouwt hierop verder. De sociale partners wensen bij verdere uitwerking van tijdelijke werkervaring nauw en tijdig te worden betrokken.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter

Inhoud

Inhoud	4
Krachtlijnen	5
Advies	8
1 Een voorwaardelijk positief SERV-advies	8
2 Het Banenpact maximaal honoreren	9
3 Sociale partners betrekken bij uitwerking Tijdelijke werkervaring	10
4 Inkanteling artikel 60	12
5 Monitoring en evaluatie van het beleid	16
6 Transparante regelgeving & regelgevingsagenda	16

Krachtlijnen

- De SERV stemt er mee in dat met dit ontwerpdecreet de basislijnen van het nieuwe systeem van Tijdelijke werkervaring worden vastgelegd, maar geeft een voorwaardelijk positief advies.
- Het advies is positief onder voorbehoud van het maximaal honoreren van de principes uit het Banenpact in het ontwerpdecreet en in de ontwerpuitvoeringsbesluiten. Volgende principes uit het Banenpact zijn cruciaal: tijdelijke werkervaring wordt met prioriteit ingezet voor langdurig werkzoekenden; het traject is zo kort mogelijk, met uitzondering van art.60; er wordt in stijgende financiële incentives voorzien; de degressiviteit van de uitkering wordt stopgezet voor het hele traject. Het advies is positief onder voorbehoud van het daadwerkelijk, tijdig en gezamenlijk betrekken van de sociale partners bij de verdere uitwerking van Tijdelijke werkervaring in de ontwerpuitvoeringsbesluiten.
- Wat de inkanteling van art.60 betreft, is het positief dat, bij gebrek aan een volwaardig alternatief, de arbeidsovereenkomst en de opbouw van sociale rechten worden behouden.
- Het ontwerpdecreet is een eerste stap richting optimalisatie van de werking van art 60§7. Ook dit is positief. Er moet volgens de SERV worden ingezet op screening, voortrajecten, een mix van diverse werkvloeren via ter beschikking stelling, activering, kwaliteitsvolle begeleiding enz. Om als OCMW de haar toegekende begeleidings- en activeringsopdracht ten volle te kunnen waarmaken, is een zekere schaalgrootte vereist. Clusterwerking moet blijvend worden aangemoedigd. Daarnaast moeten zowel de inhoudelijke werking als de toeleiding van de VDAB en van de OCMW's op mekaar worden afgestemd. Verder moet de (nieuwe) compenserende subsidie de begeleidingskost dekken en bijgevolg ongeveer even hoog zijn als de voormalige RSZ-korting. Ook moet er een meer gedetailleerd kwaliteitskader voor begeleiding worden uitgewerkt.
- De SERV is van mening dat het beleid dit ontwerpdecreet had moeten aangrijpen als momentum om via een impactanalyse het systeem van vergoedingen, premies en toelages nader te onderzoeken. De SERV vraagt om deze impactanalyse met hoogdringendheid, nl. binnen het jaar, te laten uitvoeren.
- Wat de productiviteitspremie betreft, is er geen eensgezindheid onder de sociale partners. De werkgeversorganisaties vinden dat het systeem onmiddellijk moet worden geuniformiseerd en waar mogelijk vereenvoudigd. Ze verwelkomen het schrappen van de verplichte productiviteitspremie voor privé-ondernemingen. Dit biedt volgens de werkgeversorganisaties de mogelijkheid om het principe van de afstand tot de arbeidsmarkt meer consequent toe te passen. De werknemersorganisaties pleiten er voor om eerst een grondig evaluatieonderzoek uit te voeren. Bijkomende informatie is volgens hen nodig om te kunnen beoordelen of het bestaande systeem moet worden bestendigd dan wel bijgestuurd.
- Het instrument van de verhoogde toelage moet volgens de SERV blijvend worden ingezet voor de activering van de allerzwakste doelgroep binnen het geheel van art. 60'ers en in lijn met het principe van afstand tot de arbeidsmarkt. De verhoogde toelage kan binnen de sociale economie worden behouden, maar alle types sociale economie-initiatieven moeten hier toegang tot kunnen hebben. Het geven van extra zuurstof aan de sociale economie-sector is blijvend nodig. In afwachting van de resultaten van de impactanalyse (m.a.w. uiterlijk over een jaar) en in lijn met het principe van afstand tot de arbeidsmarkt bepleit de SERV om het systeem van verhoogde toelage vervolgens uit te breiden naar alle types van

ondernemingen. De SERV is immers van mening dat de verhoogde toelage moet worden ingezet voor de begeleiding van de allerswaksten ongeacht hun plaats van tewerkstelling. Dit honoreert de inclusiegedachte en zorgt er voor dat het budget voorzien voor begeleiding prioritair voor de begeleiding en ondersteuning van de allerswaksten wordt ingezet. Zodra de impactanalyse is afgerond, m.a.w. over uiterlijk een jaar, willen de sociale partners hierover met het beleid overleggen.

- De SERV vindt dat begeleiding op de werkvloer moet worden gegarandeerd. Bij tenderopdrachten is expertise inzake het werken met langdurig werkzoekenden een must en ervaring met andere werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een meerwaarde. Het systeem moet voldoende aantrekkelijk zijn voor alle betrokkenen, ook wat betreft de kost van de begeleiding voor de werkgever. Deze begeleiding moet in functie staan van de ondersteuning van zowel de werknemer als de werkgever. Het systeem moet voldoende aantrekkelijk zijn voor alle betrokkenen, ook wat betreft de kost van de begeleiding voor de werkgever, om zo een aanbod aan voldoende kwalitatieve werkplekken te garanderen.
- De SERV vraagt ook dat art.61 behouden blijft maar wordt open getrokken naar alle types van ondernemingen en dat de middelen inzake art.61 blijvend worden ingezet voor begeleiding op de werkvloer.
- Werkzoekenden met een te grote afstand tot de arbeidsmarkt om op korte termijn via een werkervaringstraject toegeleid te kunnen worden tot het NEC, moeten worden toegeleid naar andere, meer passende maatregelen. Correcte screening en toeleiding moeten hier voor zorgen. Indien echter bij een persoon die via art. 60 ter beschikking werd gesteld binnen sociale economie, na verloop van tijd via indicering wordt vastgesteld dat tewerkstelling in sociale economie voor deze persoon de best passende oplossing is, dan moet een volledig werkervaringstraject binnen sociale economie en directe doorstroom naar sociale economie juridisch mogelijk blijven. Het gaat hier om een uitzonderingssituatie die eigenlijk via een correcte screening en toeleiding moet worden ondervangen.
- Het behoud van een open end budget voor art.60 is belangrijk.
- Het nieuwe systeem van tijdelijke werkervaring moet, zowel inhoudelijk als budgettair onderwerp zijn van een jaarlijkse, adequate monitoring en evaluatie.
- Indien het beleid er voor kiest om, zoals nu bij Tijdelijke werkervaring, via een ontwerpdecreet enkel de grote lijnen van een maatregel vast te leggen en een aantal fundamentele zaken niet decretaal te verankeren (zoals de specifieke doelgroep, de duurtijd, de invulling van het traject, de in te zetten instrumenten en de kwaliteitsvoorwaarden) maar naar de uitvoeringsbesluiten te delegeren, is het wenselijk om meer synchroon met het ontwerpdecreet ook de ontwerpuitvoeringsbesluiten vorm te geven en voor advies voor te leggen. De SERV vraagt dan ook dat er snel werk zou worden gemaakt van de ontwerpuitvoeringsbesluiten inzake Tijdelijke werkervaring, van het systeem van wijk-werken, van de aanwervingsstimulans voor langdurig werkzoekenden los van of na een traject van tijdelijke werkervaring en van de VDAB-werkplekleerinstrumenten.
- Er is nood aan transparante regelgeving; aan heldere decreten en dito uitvoeringsbesluiten. Deze moeten worden geconsolideerd in een bevattelijke en duidelijke synthese die inzicht geeft in de historiek, de initiële en later gewijzigde/toegevoegde doelstellingen, de achterliggende logica, visie en argumentatie bij het nemen van beslissingen. Ook de verschillende werven binnen een dossier moeten duidelijk zijn.

- ▀ Voor dit en de hiermee samenhangende dossiers (Hervorming PWA / Aanwervingsstimulans / Herschikking VDAB-werkplekleerinstrumenten) is info over de timing van de regelgevingsagenda dringend nodig.

Advies

1 Een voorwaardelijk positief SERV-advies

Aangezien er tijdens het zomerreces geen SERV-commissievergaderingen plaats vinden, gaf de SERV een advies op eigen initiatief over het te verwachten ontwerpdecreet tijdelijke werkervaring op 14 juli 2016. De SERV ontving op 15 juli 2016 een adviesvraag met betrekking tot het voorontwerp van decreet betreffende Tijdelijke Werkervaring, het regelen van stages en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming. De SERV vroeg om uitstel, maar verkreeg dit niet.

Dit ontwerpdecreet beoogt volgende doelstellingen:

1. de basis van het nieuwe Vlaamse stelsel “Tijdelijke werkervaring”, inclusief de implementatie van art.60, decretaal vastleggen;
2. de basis voor stages juridisch versterken door de stagebevoegdheid in te kantelen in het VDAB-decreet;
3. de bestaande regelgeving van een aantal topics (o.a. inzake PWA) opheffen of wijzigen.

Het ontwerpdecreet Tijdelijke werkervaring is hiermee een mozaiek- of kaderdecreet dat tegelijkertijd verschillende zaken regelt. Dit vormt op zich geen probleem. Maar de SERV is wel van mening dat het werken met drie afzonderlijke ontwerpdecreten eleganter zou zijn geweest.

Bovendien creëert het ontwerpdecreet enkel een algemeen referentiekader. Dit betekent dat het beleid nu enkel de grote contouren wenst vast te leggen en een aantal inhoudelijke keuzes nog niet wenst te maken of te expliciteren. Dit roept argumenten pro en contra op. Enerzijds worden de fundamentele inhoudelijke bepalingen van een maatregel (zoals de doelgroep, de opbouw van het traject, de in te zetten instrumenten, de vergoedingen) en bijbehorend kwaliteitskader (zoals de screening, de mandaatvoorwaarden, het trajectplan, de begeleiding) best decretaal verankerd, dit met oog op kwaliteitsgarantie en mede uit respect voor de democratische controle door het parlement. Anderzijds biedt deze werkwijze de mogelijkheid om meer flexibel en snel in te spelen op eventuele nieuwe uitdagingen of nood aan bijsturing op basis van evaluatieresultaten. De SERV is van mening dat, indien het beleid er voor kiest om, zoals nu, via een ontwerpdecreet enkel de grote lijnen van een maatregel vast te leggen en een aantal fundamentele zaken niet decretaal te verankeren (zoals de doelgroep, de duurtijd, de inhoud van de maatregel en de kwaliteitsvoorwaarden) maar naar de uitvoeringsbesluiten te delegeren, het wenselijk is om meer synchroon met het ontwerpdecreet ook de ontwerpuitvoeringsbesluiten vorm te geven en voor advies voor te leggen.

Rekening houdend met het voorgaande, geeft de SERV dan ook een voorwaardelijk positief advies. De SERV stemt er mee in dat met dit ontwerpdecreet de basislijnen van het nieuwe systeem van Tijdelijke werkervaring worden vastgelegd, maar dit positief advies is onder voorbehoud van:

1. Het maximaal honoreren van de principes uit het Banenpact (21 oktober 2015) in het ontwerpdecreet en in de ontwerpuitvoeringsbesluiten.
2. Het daadwerkelijk en tijdig betrekken van de sociale partners bij de verdere uitwerking van Tijdelijke werkervaring in de ontwerpuitvoeringsbesluiten.

De SERV vraagt dat snel werk wordt gemaakt van de verschillende, onderling samenhangende, sub-dossiers binnen Tijdelijke werkervaring, nl.:

1. De ontwerpuitvoeringsbesluiten inzake Tijdelijke werkervaring;
2. De hervorming van het PWA-stelsel naar een systeem van wijk-werken;
3. De aanwervingsstimulans voor langdurig werkzoekenden los van of na een traject van tijdelijke werkervaring;
4. De herschikking van de VDAB-werkplekleerinstrumenten.

zodat er snel duidelijkheid komt voor alle betrokken actoren.

2 Het Banenpact maximaal honoreren

Op 21 oktober 2015 sloten Vlaamse sociale partners een Banenpact. Tijdelijke werkervaring is één van de luiken binnen dit pact. De Vlaamse sociale partners vragen dat de principes inzake tijdelijke werkervaring die in het Banenpact werden afgesproken en later via het SERV-advies over de conceptnota Tijdelijke werkervaring werden herbevestigd, maximaal zouden worden gehonoreerd. De minister stelde al in zijn conceptnota *“Naar een nieuw stelsel van tijdelijke werkervaring”* dat er maximaal rekening zou worden gehouden met dit akkoord tussen sociale partners.

Volgende principes uit het Banenpact zijn cruciaal:

- Tijdelijke werkervaring wordt met prioriteit ingezet voor langdurig werkzoekenden.
- Het traject is zo kort mogelijk, met uitzondering van art.60.
- Er wordt in stijgende financiële incentives voorzien.
- De degressiviteit van de uitkering wordt stopgezet voor het hele traject.

Bij voorkeur worden deze principes opgenomen in het decreet zelf. Indien er vanuit het beleid inhoudelijke argumenten zijn om dit niet te doen, vragen de sociale partners om deze principes op te nemen in bijgevoegde Memorie van Toelichting. Deze principes worden, samen met andere elementen, verder uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten.

Doelgroep: prioritair langdurig werkzoekenden

Het Banenpact stelt: *“Het gaat om personen die nog niet klaar zijn voor een job in het NEC, maar leer- en groeipotentieel hebben om door te stromen naar een job in het NEC. Het systeem is met prioriteit gericht op langdurig werkzoekenden.”*

In de Memorie van Toelichting van het ontwerpdecreet wordt de doelgroep omschreven als *Werkzoekenden met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder langdurig werkzoekenden, die beschikken over voldoende leervermogen en ontwikkelpotentieel kunnen instromen in het traject tijdelijke werkervaring zodoende dat zij hun competenties verwerven en/of versterken in reële situaties.* In het ontwerpdecreet (Art. 5) staat dat het traject tijdelijke werkervaring toegankelijk is voor werkzoekenden. Aangezien de groep van langdurig werkzoekenden toeneemt en door gewijzigd beleid inzake doelgroepenkorting en WEP+ net voor hen heel wat maatregelen wegvallen, vraagt de SERV om expliciet op te nemen dat het systeem van tijdelijke werkervaring prioritair wordt ingezet voor langdurig werkzoekenden.

Wat betreft de doorstroom naar het NEC onderstrepen de Vlaamse sociale partners het belang van het bereiken van een duurzaam effect, waarbij duurzaam wordt begrepen als continuïteit in de tewerkstelling.

Duurtijd: zo kort mogelijk traject

Het Banenpact stelt: *“Het werkervaringstraject duurt maximum één jaar, indien nodig verlengbaar tot 18 maanden. Er moet gestreefd worden naar snelle en duurzame doorstroom naar het NEC.”* Het SERV-advies over de conceptnota Tijdelijke werkervaring voegt hier als verduidelijking aan toe: *“Enkel voor art.60 –meer bepaald voor het opbouwen van sociale zekerheidsrechten- zijn langere trajecten mogelijk.”*

De SERV wil nogmaals zijn bezorgdheid over te lange trajecten meegeven: tijdelijke werkervaring mag geen opeenvolging van stages worden. Voor de SERV gaat het om een *maximumtermijn*, hetgeen betekent dat een maximaal traject de uitzondering en niet de norm is en dat, indien mogelijk en op maat, een zo kort mogelijk traject steeds de voorkeur krijgt. De Vlaamse sociale partners formuleerden in het Banenpact zelf een voorstel van inhoud en fasering van zulk traject en voorzagen ook nazorg: *“In de nazorg is er een intensieve begeleiding om de werkervaring maximaal te valoriseren. De nazorgmodule moet bijdragen aan een warme overdracht naar een job in het NEC.”*

Stijgende financiële incentive

Het Banenpact stelt: *“Het is belangrijk om voor de deelnemers aan een werkervaringstraject te voorzien in groeiende incentives, naargelang de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner wordt, waarbij het eindpunt een werknemersstatuut in een job in het NEC is.”*

Voor de SERV is het principe van stijgende financiële incentives één van de uitgangspunten bij de verdere uitwerking van het traject en de in te zetten stages en instrumenten.

Stopzetten degressiviteit van de uitkering voor het traject Tijdelijke werkervaring

Het Banenpact stelt: *“Met de federale overheid moeten afspraken gemaakt worden om, rekening houdend met de evaluaties, de degressiviteit van de werkloosheidsvergoeding tijdens de duurtijd van het werkervaringstraject tegen te gaan.”*

Voor de SERV is het stopzetten van de degressiviteit van de uitkering een belangrijke doelstelling. Het begrip “stopzetten van de degressiviteit” kan verschillende ladingen dekken. Het principe moet verder worden uitgewerkt met de RVA en de VDAB, de sociale partners willen hierbij worden betrokken. De uitkomst van de onderhandelingen moet helder zijn. De SERV vraagt daarom dat er op korte termijn met de federale overheid wordt onderhandeld. De SERV vindt het positief dat de werkervaringsovereenkomst betrekking heeft op het volledige traject. Dit sluit al vast aan bij de vraag uit het Banenpact.

3 Sociale partners betrekken bij uitwerking Tijdelijke werkervaring

Gezien het beleid er voor kiest om niet alle elementen decretaal vast te leggen om zo meer flexibiliteit te behouden, moet er voorafgaand aan de operationalisering van tijdelijke werkervaring voldoende tijd en ruimte zijn voor een inhoudelijke discussie met de sociale partners. Concreet vragen de sociale partners:

- (1) om binnen de VDAB gezamenlijk betrokken te worden bij de invulling van het traject, met name bij de verdere totstandkoming van de ontwerpuitvoeringsbesluiten;

- (2) dat dit engagement zou worden geconcretiseerd en decretaal verankerd door in het decreet bij elk artikel waar van toepassing telkenmale op te nemen “Het wordt verder door de VR uitgewerkt *op voorstel van of na raadpleging en advies van de sociale partners (en wel gezamenlijk via VDAB/SERV)*.”. De sociale partners vinden het positief dat deze werkwijze wordt gevolgd voor wat betreft art.17 en art. 20-23 (die betrekking hebben op de VDAB-stages), maar vragen om deze formulering ook toe te voegen aan art.5, art.6§3, art.7, art.8§4, art.9, art.10 en art.13 m.b.t. het nieuwe Vlaamse stelsel Tijdelijke werkervaring.
- (3) om in een latere fase ongewijzigd via de SERV om advies te worden gevraagd over de ontwerpsluitingen.

Volgens de sociale partners zijn (minstens) volgende elementen onderwerp van overleg en van verdere concretisering en uitwerking in de uitvoeringsbesluiten:

- Toegang tot het traject: criteria; doelgroep¹; screening en inschatting; toeleiding & initiatiefrecht (beslissing tot deelname); toewijzing, opdrachten, expertise en mandaatvoorwaarden van de trajectbegeleiders.
- Modaliteiten van het traject: duurtijd²; opbouw van het traject en de (opeenvolging) van instrumenten die kunnen worden ingezet³; inhoudelijke invulling van de verschillende VDAB-stages met bijzondere aandacht voor de invulling van het nieuwe instrument, nl. de werkervaringsstage; inhoud van de werkervaringsovereenkomst; begeleiding op de werkvloer; ondersteuning van de werkgever; trajectplan/opvolgdossier; werkplekken, vrijstelling van beschikbaarheid; vergoeding betrokkene.
- Na afloop traject: nazorg; statuut.
- Financiële luik: vergoedingen, incentives en toelages; subsidie van VDAB aan OCMW voor begeleiding van werkzoekenden in een traject tijdelijke werkervaring.
- Monitoring en evaluatie: criteria, timing, onderzoeksopzet.
- Beoogd bereik: aantal personen, trajecten en werkplekken.

Toeleiding

Een correcte toeleiding naar de gepaste instrumenten is cruciaal voor het welslagen van Tijdelijke Werkervaring. Het standaard toepassen van ICF is niet haalbaar en wellicht moet het alternatief, namelijk de bestaande inschattingslijst, nog beter worden geconcretiseerd. Zowel administratief zware en starre procedures die wachtlijsten creëren als te vrijblijvende en oppervlakkige bevestigingen moeten worden vermeden. De sociale partners gaan ervan uit dat ze via de VDAB verder inhoudelijk worden betrokken bij de operationalisering van zowel de methodiek als de procedure van toeleiden.

¹ Ook onderwerp van het ontwerpdecreet en/of Memorie van Toelichting (zie eerder).

² Idem.

³ In het SERV-advies Hervorming PWA werd er uitdrukkelijk gevraagd om geen bijkomende instrumenten inzake werkplekieren te creëren maar het aantal stages eerder te beperken.

4 Inkanteling artikel 60

Statuut art.60

Het Banenpact stelt: *“Bij gebrek aan een volwaardig alternatief vragen de sociale partners het behoud van het huidige statuut van wie tewerkgesteld is via art. 60 § 7 en art. 61. Het volgen van een werkervaringstraject vanuit leefloon heeft een dubbele finaliteit, nl. enerzijds duurzame doorstroom naar het NEC en anderzijds het opbouwen van het recht op een werkloosheidsuitkering via tewerkstelling. Het opbouwen van sociale zekerheidsrechten is een noodzakelijke voorwaarde opdat het OCMW door de federale overheid betoelaagd wordt voor de tewerkstelling.”*

De SERV vindt het positief dat, conform het Banenpact, bij gebrek aan een volwaardig alternatief de arbeidsovereenkomst en de opbouw van sociale rechten worden behouden.

Werking van art.60§7 optimaliseren

In het Banenpact werd gesteld: *“De Vlaamse sociale partners dringen erop aan dat de werking van art 60 § 7 en art 61 geoptimaliseerd wordt, rekening houdend met de aanbevelingen van VVSG terzake, o.a:*

- *samenwerking tussen VDAB en OCMW qua begeleiding en toeleiding naar de arbeidsmarkt;*
- *grotere nadruk op de activerende en kwalitatief versterkende component;*
- *afstemming met het Vlaamse W²-kader;*
- *voldoende flexibiliteit in de duurtijd van de trajecten.”* Dit laatste met respect voor de te presteren dagen binnen de referentieperiode.

Een OCMW-beleid louter gericht op ‘het in regel brengen’ (cfr. voldoende gewerkte dagen) resorteert enkel kortetermijneffecten. Er moet bij art.60 ook worden ingezet op screening, voortrajecten (cfr. korte OCMW-stage voorafgaand aan art.60§7 – zie verder), een mix van diverse werkvloeren via ter beschikking stelling, activering, kwaliteitsvolle begeleiding enz. Samenwerking en onderlinge afstemming met de VDAB, met respect voor mekaar eigenheid en expertise, is hierbij cruciaal.

Activeringsaanpak van OCMW's

Met dit decreet wordt de activeringsrol van OCMW's⁴ bestendigd. Uit onderzoek blijkt dat vooral OCMW's met een brede kijk op activering goed werk leveren. Het is de mix aan maatregelen die het succes maakt van het OCMW-activeringsbeleid. Het is belangrijk dat alle OCMW's op deze manier (kunnen) werken. VVSG onderstreept verder o.a. het belang van meer mogelijkheden tot progressieve tewerkstelling, opleiding als vast onderdeel van een traject, het opmaken van ontwikkelings- en opleidingsplannen (POP) bij art. 60'ers, een duurtijd aangepast aan de noden en het belang van een stijgende moeilijkheidsgraad van trajecten met oog voor gevarieerde werksettings.

⁴ Activering door OCMW's: In 2013 werd 11,4% van de OCMW-gebruikers (gerechtigden op een leefloon, op financiële steun of op een tewerkstellingsmaatregel of om combinatie van maatregelen) geactiveerd. Hiervoor doen OCMW's vooral beroep op art. 60§7: in 2013 werden meer dan 9 op 10 gerechtigden dankzij art.60§7 tewerkgesteld. POD Maatschappelijke integratie ondersteunt de activeringsinspanningen van OCMW's via drie specifieke initiatieven: het clusterplan voor kleine OCMW's; de verhoogde toelage voor specifieke sociale-inschakelingsinitiatieven en de partnerschapsovereenkomsten (KB 500 euro).

De SERV is van mening dat een minimale schaalgrootte noodzakelijk is om als OCMW de haar toegekende begeleidings- en activeringsopdracht ten volle te kunnen waarmaken. Uit cijfers van POD Maatschappelijke Integratie blijkt dat kleine OCMW's die samenwerken, beter scoren qua activeringsgraad dan andere OCMW's van vergelijkbare grootte. De SERV is van mening dat deze clusterwerking blijvend moet worden aangemoedigd.

Verder vormt dit ontwerpdecreet een opportuniteit om de werking en activeringsaanpak van OCMW's verder in kaart te brengen (werking/aanpak type cliënteel, schaalgrootte, resultaat, ...) en (conform de VDAB) nauwgezet op te volgen.

Een aantal OCMW's bouwen nu kortdurende stages in ter voorbereiding van een art.60§7. Deze vormen voor de gebruiker en de cliënt een manier om de eerste samenwerking af te tasten. VVSG stelt dat de slaagkansen van een art.60§7-traject stelselmatig verbeteren als gevolg van het gebruik van deze stages. Deze stages worden nu echter in een min of meer juridisch vacuüm toegepast. Daarom vraagt VVSG juridisch verankerde stages die na de oriëntering de eerste stap in een activeringstraject kunnen zijn. De SERV kan dit onderschrijven, mits respect voor het uitgangspunt van trajecten op maat, zo kort als mogelijk.

■ Begeleiding

OCMW's werden totnogtoe vrijgesteld van patronale RSZ-bijdrage op het loon van een art.60§7. Tegenover deze RSZ-vrijstelling stond een verplichte investering in begeleiding en omkadering. In de praktijk wordt dit soms voor een mix van maatregelen ingezet (waaronder voor sociale activering). In het ontwerpdecreet wordt voorgesteld om deze vrijstelling te laten wegvallen en wordt er in een compenserende subsidie voorzien. De voorwaarden en hoogte van deze subsidie worden niet verder uitgewerkt in het ontwerpdecreet.

Voor de SERV is het belangrijk dat kwaliteitsvolle begeleiding van art.60'ers in alle OCMW's wordt gegarandeerd. Er moeten hiertoe nog een aantal randvoorwaarden worden ingevuld. Zo moet deze compenserende subsidie de begeleidingskost dekken en bijgevolg ongeveer even hoog zijn als de voormalige RSZ-korting. De budgetneutraliteit moet m.a.w. in hoofde van de OCMW's worden bewaakt. Ook moet een meer gedetailleerd kwaliteitskader voor begeleiding worden uitgewerkt. In het ontwerpdecreet werden geen voorwaarden voor kwaliteitsvolle begeleiding opgenomen (bv. mandaatvoorwaarden, trajectplan, opdrachten trajectbegeleider enz). Dit kwaliteitskader kan ook worden opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst tussen OCMW's en VDAB.

■ Samenwerking OCMW's en VDAB

In het advies over de Conceptnota Tijdelijke werkervaring stelde de SERV: *“De SERV vindt het belangrijk dat het nieuwe systeem van tijdelijke werkervaring als opportuniteit wordt aangegrepen om de samenwerking tussen de VDAB en de OCMW's op het terrein structureel te versterken. Dit engagement werd al eerder genomen, maar moet nu dringend ook effectief naar de praktijk worden vertaald. Alle aanwezige knowhow en informatie moet worden benut en gebundeld.”*

Zowel de inhoudelijke werking als de toeleiding van de VDAB en van de OCMW's moeten op mekaar worden afgestemd. De SERV vindt dit ontwerpdecreet een stap in de goede richting en hoopt dat er snel werk wordt gemaakt van een samenwerkingsakkoord. De SERV had bij voorkeur meer synchroon met de inhoud van het ontwerpdecreet ook deze van de samenwerkingsovereenkomst tussen de VDAB en de OCMW's gekend.

Toelages en vergoedingen bestuderen

Het systeem van financiering omvat vandaag o.a. volgende vergoedingen en toelages:

- Als een OCMW optreedt als werkgever in het kader van art. 60 ontvangt het hiervoor een toelage van de POD Maatschappelijke Integratie. Er zijn een toelage bij voltijdse tewerkstelling, een toelage bij deeltijdse tewerkstelling en een verhoogde toelage in geval van terbeschikkingstelling in een sociaal-economie-initiatief.
- In geval van terbeschikkingstelling kan een OCMW een productiviteitsvergoeding vragen aan de gebruiker. Het OCMW bepaalt of ze deze bijdrage vraagt en bepaalt ook de hoogte van deze bijdrage, maar bij terbeschikkingstelling aan privé-ondernemingen, is deze vergoeding wettelijk verplicht en bedraagt bovendien 1/12e van het verschil tussen het brutojaarloon en de toelage op jaarbasis.
- Verder is er nog de opleidings- en omkaderingspremie op basis van art.61 OCMW-Wet: wanneer een OCMW-cliënt die gerechtigd is op maatschappelijke integratie aan de slag gaat bij een privéonderneming met winstoogmerk of door het OCMW ter beschikking wordt gesteld aan een privéonderneming met winstoogmerk, kan het OCMW van de POD Maatschappelijke integratie een opleidings- en omkaderingspremie krijgen. Het OCMW houdt deze premie zelf of betaalt deze premie door aan de privé-onderneming die de kosten voor opleiding en/of omkadering heeft gemaakt.
- Tot slot is er nog KB 500 euro waarbij het OCMW een partnerschapsovereenkomst aangaat met een openbare dienst voor arbeidsbemiddeling of een erkende partner inzake begeleiding van een persoon naar tewerkstelling in een onderneming.

De SERV stelt vast dat vandaag een aantal cruciale elementen niet centralistisch noch systematisch in kaart zijn gebracht. Bijvoorbeeld:

- Welke criteria hanteert men om te bepalen of een persoon te werk wordt gesteld binnen het OCMW zelf dan wel ter beschikking wordt gesteld aan een privéonderneming of aan een sociaal economie-initiatief?
- Hoe vaak, aan wie en op basis van welke criteria wordt er een productiviteitsvergoeding gevraagd door de OCMW's en hoe hoog is deze vergoeding dan?
- Hoe vaak en wanneer wordt art. 61 in de praktijk toegepast?
- Hoe vaak en wanneer wordt KB 500 in de praktijk toegepast?
- Voor welke doelgroep en op welke manier is er in de praktijk een link tussen art. 61 of KB 500 en de andere opgesomde maatregelen?
- ...

De SERV is verwonderd dat het beleid nog geen impactanalyse heeft laten uitvoeren. De SERV is van mening dat het beleid dit ontwerpdecreet had moeten aangrijpen als momentum om via een impactanalyse het systeem van vergoedingen en toelages nader te onderzoeken. De SERV vraagt om deze impactanalyse met hoogdringendheid, nl. binnen het jaar, te laten uitvoeren.

■ De productiviteitspremie

Wat de productiviteitspremie betreft, is er geen eensgezindheid onder de sociale partners. De werkgeversorganisaties vinden dat het systeem onmiddellijk moet worden geuniformiseerd en waar mogelijk vereenvoudigd. Ze verwelkomen het schrappen van de verplichte productiviteitspremie voor privé-ondernemingen. Dit biedt volgens de werkgeversorganisaties de mogelijkheid om het principe van de afstand tot de arbeidsmarkt meer consequent toe te

passen. De werknemersorganisaties pleiten er voor om eerst een grondig evaluatieonderzoek uit te voeren. Bijkomende informatie is volgens hen nodig om te kunnen beoordelen of het bestaande systeem moet worden bestendig dan wel bijgestuurd.

■ De verhoogde toelage

Het instrument van de verhoogde toelage moet blijvend worden ingezet voor de activering van de allerzwakste doelgroep binnen het geheel van art. 60'ers en in lijn met het principe van afstand tot de arbeidsmarkt. De verhoogde toelage kan binnen de sociale economie worden behouden, maar alle types sociale economie-initiatieven moeten hier toegang tot kunnen hebben. De SERV is van mening dat het geven van extra zuurstof aan de sociale economie-sector blijvend nodig is.

Rekening houdend met de resultaten van de impactanalyse (uiterlijk over een jaar) en in lijn met het principe van afstand tot de arbeidsmarkt bepleit de SERV om het systeem van verhoogde toelage vervolgens uit te breiden naar alle types van ondernemingen. De SERV is immers van mening dat de verhoogde toelage moet worden ingezet voor de begeleiding van de allerzwaksten ongeacht hun plaats van tewerkstelling. Dit honoreert de inclusiegedachte en zorgt er voor dat het budget voorzien voor begeleiding prioritair voor de begeleiding en ondersteuning van de allerzwaksten wordt ingezet. Zodra de impactanalyse is afgerond, m.a.w. over uiterlijk een jaar, willen de sociale partners hierover met het beleid overleggen.

■ Art.61

In het Banenpact en in het SERV-advies over de conceptnota Tijdelijke Werkervaring stellen de sociale partners dat begeleiding op de werkvloer cruciaal is. *“De SERV vindt dat begeleiding op de werkvloer moet worden gegarandeerd. Deze begeleiding moet in functie staan van de ondersteuning van zowel de werknemer als de werkgever. Dit betekent dat de begeleiding aan een aantal voorwaarden moet voldoen opdat deze zou slagen. De begeleiding moet voldoende flexibel zijn en met een duidelijk concept. Het is duidelijk wie de begeleiding aanbiedt en wie de partners zijn en er is vrijheid bij de keuze met wie er wordt samengewerkt. Er is verder voldoende expertise inzake begeleiding.”* Er wordt ook gesteld dat de werkgever moet worden ondersteund tijdens het werkervaringstraject; de werkgever die werkervaringsplaatsen ter beschikking stelt, wordt hierbij inhoudelijk gecoacht, begeleid, gefaciliteerd.

In lijn met het Banenpact en het SERV-advies over de conceptnota Tijdelijke werkervaring vragen de sociale partners dan ook dat art.61 behouden blijft maar wordt open getrokken naar alle types van ondernemingen en dat de middelen inzake art.61 blijvend worden ingezet voor begeleiding op de werkvloer zoals omschreven in het Banenpact.

Doorstroom naar sociale economie na terbeschikkingstelling in sociaal economie-initiatief is juridisch mogelijk

Het Banenpact stelt: *“Werkzoekenden die een te grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben om op korte termijn via een werkervaringstraject toegeleid te kunnen worden tot het NEC, moeten toegeleid worden naar meer aangepaste maatregelen.”*

Een correcte screening en toeleiding van zowel de VDAB als de OCMW's moet hier zoveel mogelijk voor zorgen. Indien echter bij een persoon die via art. 60 ter beschikking werd gesteld binnen sociale economie, na verloop van tijd (tijdens het traject tijdelijke werkervaring of na afloop ervan) via indicering wordt vastgesteld dat tewerkstelling in sociale economie voor deze

persoon de best passende oplossing is, dan moet directe doorstroom naar sociale economie juridisch mogelijk blijven alsook een volledig werkervaringstraject in sociale economie. De SERV beklemtoont dat het hier om een uitzonderingssituatie gaat. Een voorafgaandelijke correcte screening en toeleiding zou dit moeten ondervangen.

Behoud van een open end budget

Opdat fluctuaties in de omvang van de groep van leefloners geen impact zouden hebben op de (begeleidings-)opdracht van het OCMW, is een open end budget erg belangrijk.

5 Monitoring en evaluatie van het beleid

Het nieuwe systeem van tijdelijke werkervaring moet, zowel inhoudelijk als budgettair, onderwerp zijn van een jaarlijkse, adequate monitoring en evaluatie. Het is belangrijk na te gaan hoeveel en hoe snel deelnemers die een traject succesvol doorlopen effectief aan de slag gaan in het NEC. Ook is belangrijk om te monitoren wie gebruik maakt van deze maatregel. Het bereik van kansengroepen is hierbij een belangrijk aandachtspunt.

Duidelijke evaluatiecriteria zijn uiteraard essentieel. Zo wordt nu “afstand tot de arbeidsmarkt” gebruikt als criterium voor het bepalen van de doelgroep. Dit criterium is vooralsnog vaag omschreven. Wie wordt hier specifiek onder begrepen en wie niet? Dit maakt opvolging erg moeilijk.

Zowel de trajecten vanuit VDAB als vanuit OCMW worden opgevolgd en geëvalueerd. Het verzamelen van cijfermateriaal over de werking van de OCMW's is cruciaal. We denken hierbij aan info over het cliënteel, de vergoedingen, de betaalde lonen, de resultaten, de activeringsaanpak, ...

Er wordt jaarlijks over de effecten van het beleid gerapporteerd op het VESOC-overleg en indien nodig wordt de maatregel bijgestuurd. Aangezien de regie van het systeem bij de VDAB ligt, zullen de Vlaamse sociale partners de ontwikkelingen en het groeipad ook van nabij volgen binnen de VDAB.

6 Transparante regelgeving & regelgevingsagenda

Tot slot wil de SERV nog een meer algemene opmerking maken die niet louter op dit ontwerpdecreet betrekking heeft. Er is nood aan transparante regelgeving; aan heldere decreten en dito uitvoeringsbesluiten. De SERV vraagt om deze te consolideren in een bevattelijke en duidelijke synthese die op de eerste plaats voor het betrokken werkveld maar eigenlijk voor elke lezer inzicht geeft in de historische, de initiële en later gewijzigde/toegevoegde doelstellingen en de achterliggende logica, visie en argumentatie bij het nemen van beslissingen. Ook de verschillende werven binnen een dossier moeten duidelijk zijn: de (samenhangende) decreten, uitvoeringsbesluiten, conceptnota's, VDAB-tenderdossiers enz. De SERV suggereert dat op de website van het departement WSE een duidelijk overzicht van deze verschillende werven met onderliggende linken wordt opgenomen.

Wat dit en hiermee samenhangende dossiers betreft (Hervorming PWA / Aanwervingsstimulans / Herschikking VDAB-werkplekleerinstrumenten) vraagt de SERV met hoogdringendheid info over de timing van de regelgevingsagenda.



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 staats hervorming’

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^o, 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 verstrekte 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^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidt: “Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de betrokken federale overheid over:

1^o 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.