



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.899/1/V
van 9 augustus 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van
5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling
en de beroepsopleiding’

Op 17 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 31 augustus 2017,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Stephan DE TAEYE en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

*

^(*) 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 wordt verlengd 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 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’.

Artikel 1 van het ontwerp vervangt artikel 111/36 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 dat de voorwaarden bepaalt waaronder de verplicht ingeschreven werkzoekende die een werkloosheids- of inschakelingsuitkering ontvangt, kan worden vrijgesteld van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt gedurende de periode waarin hij een studie hoger onderwijs volgt. De belangrijkste wijziging die in de ontworpen regeling vervat is, ten aanzien van de thans geldende versie van artikel 111/36, bestaat erin dat de mogelijkheid tot het verkrijgen van een vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt met het oog op het volgen van een studie hoger onderwijs, niet meer beperkt is tot een studie hoger onderwijs “die voorbereidt op een beroep waarvoor een significant tekort aan arbeidskrachten bestaat”.

Artikel 2 van het ontwerp voegt in het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 een nieuw “artikel 111/43” in dat bepaalt welke stukken “het dossier” moet bevatten om volledig te zijn, teneinde een beslissing te nemen over de aanvraag tot vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt met het oog op het volgen van een studie, opleiding of stage. Het regelt tevens de procedure voor het geval dat “het dossier” onvolledig is.

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt op de dag die volgt op de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 4 van het ontwerp is een uitvoeringsbepaling.

3.1. Luidens zijn aanhef zoekt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit rechtsgrond in artikel 5, § 1, 7°, b), en § 2, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’.

3.2. Artikel 5, § 1, 7°, b), van het decreet van 7 mei 2004 luidt:

“Teneinde de in artikel 4 bedoelde missie waar te maken, vervult de VDAB de volgende taken:

(...)

7° taken met betrekking tot de activering en controle van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en sanctionering:

(...)

b) het toekennen van vrijstellingen van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt voor de verplicht ingeschreven werkzoekende met behoud van de uitkeringen in geval van studiehervatting, het volgen van een beroepsopleiding of een stage. De vrijstelling houdt in dat de verplicht ingeschreven werkzoekende ingeschreven blijft bij de VDAB en vrijgesteld is van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt op voorwaarde dat hij handelt overeenkomstig zijn traject naar werk. Er wordt slechts een vrijstelling toegekend op voorwaarde dat dit kadert in het voor de verplicht ingeschreven werkzoekende vastgestelde traject naar werk. De vrijstelling wordt toegekend voor de duurtijd van de studie, beroepsopleiding of stage die de verplicht ingeschreven werkzoekende volgt, beperkt tot een duurtijd van twaalf maanden. De Vlaamse Regering bepaalt na advies van de raad van bestuur van de VDAB de nadere voorwaarden voor de duurtijd van de vrijstelling, het toekennen, verlengen of intrekken van vrijstellingen, en de categorieën van werkzoekenden die voor een vrijstelling in aanmerking kunnen komen;”.

Artikel 5, § 2, van het voornoemde decreet luidt:

“De Vlaamse regering kan nadere regels uitvaardigen betreffende de in artikel 5, § 1, vermelde aangelegenheden. In deze regels kunnen de taken van het agentschap verder worden gepreciseerd en/of geconcretiseerd.”

3.3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit vindt reeds voldoende rechtsgrond in artikel 5, § 1, 7°, b), van het decreet van 7 mei 2004.

VORMVEREISTEN

4.1. Het Vlaamse Gewest ontleent aan artikel 6, § 1, IX, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) de bevoegdheid om de voorwaarden vast te stellen waaronder vrijstellingen van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt voor uitkeringsgerechtigde werklozen met behoud van de uitkeringen in geval van studiehervatting, het volgen van een beroepsopleiding of een stage kunnen worden toegekend.

Luidens het tweede lid van de voornoemde bijzondere wetsbepaling is “[v]oor het bepalen van de soort rechthebbende werkzoekende die voor de in eerste lid bedoelde vrijstelling in aanmerking komt, (...) het eensluidend advies van de Ministerraad vereist”.

4.2. Artikel 1 van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit wijzigt de voorwaarden waaronder een verplicht ingeschreven werkzoekende die een werkloosheids- of inschakelingsuitkering ontvangt, kan worden vrijgesteld van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt gedurende de periode waarin hij een studie hoger onderwijs volgt. Zoals *sub* 2 reeds werd aangegeven, voert de ontworpen regeling, in vergelijking met de actueel geldende regeling, wezenlijk als nieuwigheid in dat ook andere studies hoger onderwijs dan degene die voorbereiden op “een beroep waarvoor een significant tekort aan arbeidskrachten bestaat” tot een vrijstelling van beschikbaarheid kunnen leiden.

De vraag rijst of het aldus wijzigen van de studies die de verplicht ingeschreven werkzoekende die een werkloosheids- of inschakelingsuitkering ontvangt, kan volgen en waarvoor hij een vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt kan verkrijgen, moet worden beschouwd als “het bepalen van de soort rechthebbende werkzoekende” zoals bedoeld in

artikel 6, § 1, IX, 6°, tweede lid, BWHI, waarvoor het eensluidend advies van de Ministerraad vereist is.

Volgens een eerste interpretatie zouden immers, enerzijds, de verplicht ingeschreven werkzoekende die een werkloosheids- of inschakelingsuitkering ontvangt en een studie hoger onderwijs volgt die voorbereidt op een beroep waarvoor een significant tekort aan arbeidskrachten bestaat en, anderzijds, de verplicht ingeschreven werkzoekende die een andere studie hoger onderwijs volgt, kunnen worden beschouwd als verschillende “soorten” rechthebbende werkzoekenden. Volgens een andere interpretatie zou het begrip ‘soorten’ dan weer kunnen worden opgevat als categorieën die worden afgebakend op basis van eigenschappen van de werkzoekenden als zodanig, die derhalve geen betrekking hebben op de door de betrokken werkzoekenden gevolgde studies, opleidingen of stages. Indien deze laatstgenoemde interpretatie moet worden aangenomen, volgt daaruit dat voor het bepalen van de studies die kunnen leiden tot een vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, het eensluidend advies van de Ministerraad niet vereist is.

4.3. In de memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, wordt het begrip ‘soort rechthebbende werkzoekende’ niet uitdrukkelijk toegelicht. Wel worden het bepalen “welke studies en beroepsopleidingen” kunnen worden gevolgd en het bepalen “welk soort werkzoekende” hiervoor in aanmerking komt, als onderscheiden elementen vermeld en wordt de vereiste van het eensluidend advies van de Ministerraad enkel op dat laatste betrokken.¹

“De gewesten bepalen autonoom welke studies en beroepsopleidingen een uitkeringsgerechtigde werkloze met behoud van zijn uitkeringen kan aanvatten en welke soort werkzoekende voor deze maatregel in aanmerking kan komen. De gewesten zullen de soort rechthebbende werkzoekende bepalen na eensluidend advies van de Federale Staat. Er zal per gewest een federale enveloppe worden bepaald. De gewesten zijn financieel verantwoordelijk bij overschrijding van de vastgelegde enveloppe.”

In het verslag van de betrokken senaatscommissie wordt het “bepalen welke categorieën van personen in aanmerking komen voor een vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt” eveneens onderscheiden van het bepalen van “de voorwaarden hiertoe”.²

“Het voorstel voorziet dat de gewesten bevoegd worden om de vrijstellingen van beschikbaarheid te bepalen voor de arbeidsmarkt in geval van studiehervatting, het volgen van een beroepsopleiding of een stage. De andere gevallen van vrijstellingen behoren tot de federale bevoegdheid.

De gewesten kunnen autonoom bepalen welke studies, beroepsopleidingen en stages een uitkeringsgerechtigde werkloze met behoud van zijn uitkeringen kan aanvatten en welke soort werkzoekende voor deze maatregel in aanmerking kan komen.

De federale overheid is dus niet langer bevoegd om vrijstellingen te regelen in geval van studiehervatting of het volgen van een beroepsopleiding. De gewesten kunnen deze regelingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Ze kunnen bepalen welke categorieën van personen in aanmerking komen voor een vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en de voorwaarden hiertoe.

¹ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 12.

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/5, 36.

De gewesten bepalen de categorieën van rechthebbende werkzoekenden op eensluidend advies van de federale Ministerraad.”

4.4. Uit het voorgaande leidt de Raad van State, afdeling Wetgeving, af dat artikel 1 van het ontwerp niet moet worden beschouwd als “het bepalen van de soort rechthebbende werkzoekende die voor (...) vrijstelling in aanmerking komt” zoals bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 6°, tweede lid, BWHL.

Bijgevolg is het eensluidend advies van de federale Ministerraad niet vereist.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3.3 is opgemerkt, dient de verwijzing naar de rechtsgrond in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp te worden beperkt tot een verwijzing naar 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’.

Artikel 2

6. De inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat “een artikel 111/43 [wordt] toegevoegd”. De ontworpen bepaling vat daarentegen aan met de vermelding “Art. 111/42/1”. Ook de nota aan de Vlaamse Regering over het ontwerp maakt gewag van een nieuw artikel 111/42/1.

De gemachtigde verklaarde hierover dat het de bedoeling is om een nieuw artikel 111/43 en geen artikel 111/42/1 in te voegen, wat overigens vanuit wetgevingstechnisch oogpunt verkieslijk is. De ontworpen bepaling moet hiermee in overeenstemming worden gebracht.

7.1. Het ontworpen artikel 111/43, § 2, tweede lid, van het te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 bepaalt dat het vervolledigde dossier aan de VDAB moet worden bezorgd “binnen een termijn van vier weken, die ingaat de dag die volgt op de dag waarop de VDAB de werkzoekende daarvan schriftelijk op de hoogte heeft gebracht”.

Het is niet duidelijk of met “de dag waarop de VDAB de werkzoekende (...) schriftelijk op de hoogte heeft gebracht” de dag van de verzending dan wel de dag van de ontvangst van het schrijven met de vermelding van alle ontbrekende stukken en inlichtingen wordt bedoeld. De gemachtigde verklaarde dat “ ‘op de hoogte gebracht’ dient begrepen te worden als ‘dag van de verzending’ ”.

7.2. In dit verband moet evenwel worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de keuze van de datum van verzending als aanvangspunt voor een beroeps- of bezwaartermijn het recht van verdediging van de geadresseerden op een onevenredige

wijze beperkt, wanneer die termijnen beginnen te lopen op een ogenblik dat zij nog geen kennis kunnen hebben van de inhoud van de beslissing.³

Aangezien in dit geval de onvolledigheid van de aanvraag van de vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt gevolgen kan hebben voor het recht van de werkzoekende op een uitkering, dat behoort tot de rechten zoals bedoeld in artikel 23 van de Grondwet, is het raadzaam evenzeer te voorzien in een regeling die aan de werkzoekende voldoende waarborgen en rechtszekerheid biedt ter vrijwaring van dat recht. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de betrokken termijn te laten ingaan op de dag waarop de geadresseerde naar alle waarschijnlijkheid kennis heeft kunnen nemen van de kennisgeving, dit wil zeggen de derde werkdag na de dag van de verzending van de kennisgeving, waarbij aan de geadresseerde de mogelijkheid wordt gegeven te bewijzen dat de kennisgeving hem pas later heeft bereikt.⁴

7.3. De gemachtigde verklaarde met betrekking tot het ontworpen artikel 111/43, § 2, tweede lid:

“We zijn van mening dat deze regeling in overeenstemming is met de aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Die rechtspraak had betrekking op een termijn die aanving vanaf de datum van het document in kwestie. Het Grondwettelijk Hof stelde daarbij dat het redelijk verantwoord is dat de wetgever, om rechtsonzekerheid te vermijden, de termijnen van rechtspleging laat lopen vanaf een datum die niet afhankelijk is van de handelwijze van de partijen. Het Hof stelde ook dat de keuze van de datum van een document als aanvangspunt van bijvoorbeeld de beroepstermijn de rechten van verdediging van de geadresseerden op onevenredige wijze beperkt, doordat die termijnen beginnen te lopen op een ogenblik dat zij nog geen kennis kunnen hebben van de inhoud van het document.

In de ontworpen bepaling wordt gesteld dat de termijn van vier weken ingaat op de dag die volgt op de dag waarop de VDAB de werkzoekende schriftelijk op de hoogte brengt. Vermits Bpost een brief aanbiedt de eerstvolgende (werk)dag na de verzending, zijn we van mening dat de termijn ingaat op een moment dat de betrokkene kennis heeft (kan hebben) van de inhoud.”

7.4. De Raad van State, afdeling Wetgeving, valt deze zienswijze van de gemachtigde echter niet bij. Vooreerst kan immers niet worden aangenomen dat de brief “naar alle waarschijnlijkheid” de dag na de verzending wordt geleverd, aangezien dit onder meer afhangt van het tijdstip waarop de brief bij de postdiensten werd aangeboden. Bovendien laat de ontworpen bepaling de termijn lopen vanaf de dag – en niet de werkdag – die volgt op de verzending, zodat de brief al zeker niet kan worden geacht de volgende dag te zijn afgeleverd indien hij daags vóór een weekend- of feestdag werd verzonden. Ten slotte wordt ook niet voorzien in de mogelijkheid voor de geadresseerde om te bewijzen dat de kennisgeving hem pas later heeft bereikt.

³ GwH 17 december 2003, nr. 170/2003; GwH 16 november 2005, nr. 166/2005; GwH 1 maart 2006, nr. 34/2006; GwH 15 maart 2006, nr. 43/2006; GwH 7 juni 2007, nr. 85/2007; GwH 26 september 2007, nr. 123/2007; GwH 19 december 2007, nr. 162/2007; GwH 12 november 2009, nr. 178/2009; GwH 11 mei 2016, nr. 69/2016; GwH 22 maart 2017, nr. 41/2017.

⁴ Aldus wordt de suggestie van het Grondwettelijk Hof gevolgd om de vastgestelde ongrondwettigheid te verhelpen (zie o.m. GwH 7 juni 2007, nr. 85/2007, B.4; GwH 26 september 2007, nr. 123/2007, B.5; GwH 19 december 2007, nr. 162/2007, B.4; GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.13).

7.5. Het verdient dan ook aanbeveling het ontworpen artikel 111/43, § 2, tweede lid, aan te passen zoals aangegeven *sub* 7.2.

Artikel 3

8. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, vastgesteld bij artikel 84, 2°, eerste lid, BWHI, dient te worden afgezien van de inwerkingtreding op de dag na deze waarop het besluit wordt bekendgemaakt, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME