



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 64.852/1  
van 21 december 2018

over

een voorontwerp van decreet de Vlaamse Gemeenschap en het  
Vlaamse Gewest ‘betreffende het kwaliteits- en registratiemodel  
van dienstverleners in het beleidsdomein Werk en Sociale  
Economie’

Op 28 november 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'betreffende het kwaliteits- en registratiemodel van dienstverleners in het beleidsdomein Werk en Sociale Economie'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 december 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPES en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 december 2018.

\*

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,<sup>1</sup> alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

## STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een kwaliteits- en registratiemodel in te voeren voor de dienstverleners in het beleidsdomein Werk en Sociale Economie.

Het voorontwerp is onderverdeeld in zeven hoofdstukken. Hoofdstuk 1 (artikel 1 en 2) bevat algemene bepalingen. Hoofdstuk 2 (artikel 3) bepaalt het toepassingsgebied. Hoofdstuk 3 (artikelen 4 tot 9) betreft de registratie van de dienstverlener. Om geregistreerd te worden moet de dienstverlener aantonen dat hij voldoet aan de minimale kwaliteitsvoorwaarden op het vlak van klantgerichtheid, personeelsbeheer en financieel beheer. Dat kan worden aangetoond aan de hand van een kwaliteitsbewijs, uitgereikt door een onafhankelijke organisatie, of een goedkeuringsbewijs, uitgereikt door een door de Vlaamse Regering aangeduide dienst, of door aan te tonen dat wordt voldaan aan de kwaliteitsvoorwaarden van een wettelijk kwaliteitssysteem ingericht door een overheid. Hoofdstuk 4 (artikelen 10 tot 12) regelt de schorsing en de intrekking van de registratie. Hoofdstuk 5 (artikel 13) voorziet in de oprichting van een adviescommissie. Hoofdstuk 6 (artikelen 14 tot 16) bevat wijzigingsbepalingen, die er onder meer toe strekken in bepaalde decreten de registratie als dienstverlener overeenkomstig het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet als voorwaarde op te leggen voor het verkrijgen van subsidies of opdrachten. Hoofdstuk 7 (artikelen 18 en 19) bevat slotbepalingen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Algemene opmerkingen

3.1. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat aan het voorontwerp de bedoeling ten grondslag ligt om een uniform registratiestelsel tot stand te brengen op basis waarvan minimale kwaliteitseisen worden opgelegd aan ondernemingen of instellingen die voor of in opdracht van bepaalde overheidsdiensten bepaalde taken verrichten en daarvoor subsidies, financiering of ondersteuning ontvangen.

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Hoewel in artikel 6, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de “dienstverlener die overeenkomstig dit decreet een dienstverlening wil verrichten, [...] een aanvraag tot registratie” moet indienen, kan uit de definitie van het begrip dienstverlening in artikel 2, 2°, van het voorontwerp en uit de omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 3 ervan worden afgeleid dat de registratie enkel verplicht is in zoverre de dienstverlener “daarvoor financiering, subsidie of een andere vorm van ondersteuning ontvangt”.

Het niet beschikken over een erkenning in de zin van het voorliggende voorontwerp staat er bijgevolg niet aan in de weg om de betrokken activiteit te verrichten of de betrokken dienst te verlenen. Het is in dat geval evenwel niet mogelijk om de betrokken financiering, subsidie of andere vorm van ondersteuning te verkrijgen.

De ontworpen regeling heeft bijgevolg geen betrekking op een verplichting voor de dienstverrichter om bij de bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde of -vereniging op hun grondgebied, zoals bedoeld in artikel 16, lid 2, b), van de Dienstenrichtlijn.<sup>2-3</sup> en houdt derhalve geen rechtstreekse beperking in van de vrijheid van dienstverrichting.

3.2. Wel dient er over te worden gewaakt dat de ontworpen regeling geen indirecte beperking vormt op de vrijheid van dienstverrichting. Dat zou het geval kunnen zijn indien de registratie *de facto* moet worden beschouwd als een voorwaarde om de betrokken dienst te kunnen verrichten, bijvoorbeeld omdat het onmogelijk is om de diensten aan te bieden zonder de betrokken subsidies, financiering of ondersteuning, of omdat de dienstverleners die dergelijke steun ontvangen over een wezenlijk concurrentieel voordeel beschikken ten aanzien van andere dienstverleners.

4. In artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat het decreet van toepassing is op de dienstverleners die een dienstverlening verrichten “in het kader van werkgelegenheidsbeleid, professionele vorming en de sociale economie en daarvoor financiering, subsidie of een andere vorm van ondersteuning ontvangen”. Aangenomen moet worden dat onder dat laatste enkel regelingen worden verstaan waarbij de Vlaamse overheid voorziet in financiering, subsidies of een andere vorm van ondersteuning. Zoals artikel 3 van het voorontwerp is opgesteld, vindt het decreet echter ook toepassing wanneer een andere overheid of entiteit financiering, subsidies of een andere vorm van ondersteuning verleent.<sup>4</sup> Bovendien rijst de vraag of het toepassingscriterium “in het kader van werkgelegenheidsbeleid, professionele vorming en de sociale economie”, ook al wordt dit samen gelezen met de definitie van “dienstverlening” in artikel 2, 2°, van het voorontwerp, wel op een rechtszekere wijze het toepassingsgebied afbakt. Het toepassingsgebied zoals omschreven in artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp dient in het licht van het voorgaande te worden herzien.

---

<sup>2</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

<sup>3</sup> Zie voor een toepassing van artikel 16, lid 2, b), van de Dienstenrichtlijn in de Belgische rechtsorde: GwH 17 maart 2016, nr. 41/2016.

<sup>4</sup> Waarbij het niet duidelijk is wat onder een “andere vorm van ondersteuning” moet worden begrepen.

5. De ontworpen regeling zal ertoe leiden dat voor een reeks van uiteenlopende regelingen uniforme kwaliteitsvoorwaarden zullen gelden ten aanzien van de bij die regelingen betrokken dienstverleners. Artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp omschrijft die minimale kwaliteitsvoorwaarden op veeleer algemene wijze, terwijl artikel 4, derde lid, de Vlaamse Regering machtigt om deze voorwaarden nader te bepalen.

Er dient over gewaakt te worden dat de minimale kwaliteitsvoorwaarden die van een dienstverlener worden geëist, in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, in redelijk verband staan met de nagestreefde doelstellingen van de betrokken regeling waarin de subsidie, financiering of andere vorm van ondersteuning is voorzien. De voorwaarden moeten objectief en pertinent zijn en mogen de grenzen van de evenredigheid niet te buiten gaan.

#### Artikel 7

6. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering *kan* weigeren om de dienstverlener te registreren in de gevallen die opgesomd zijn in het eerste lid van die bepaling.

In het licht van het gelijkheidsbeginsel en het vereiste van rechtszekerheid is het raadzaam om ofwel te bepalen dat de Vlaamse Regering in die gevallen de registratie weigert, ofwel de criteria te bepalen die de Vlaamse Regering in aanmerking dient te nemen om de registratie al dan niet te weigeren.

#### Artikel 9

7. Artikel 9 bepaalt dat de kennisgeving van de beslissing over de heroverweging de volgende elementen bevat:

- “1° de mogelijkheid om bij de bevoegde rechtbank beroep in te stellen;
- 2° de wijze waarop tegen de heroverweging beroep kan worden ingesteld;
- 3° de termijn om beroep in te stellen.”.

Deze bepaling lijkt geen ruimere verplichting te bevatten dan die welke voortvloeit uit artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’, dat luidt:

“Een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor een of meer bestuurden of voor een ander bestuur, wordt slechts geldig ter kennis gebracht als tevens de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep worden vermeld.

Bij ontstentenis daarvan neemt de termijn voor het indienen van een beroep een aanvang vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de akte of van de beslissing met individuele strekking.”.

Indien er bijzondere redenen voorhanden zijn om de in artikel 9 van het voorontwerp opgesomde elementen uitdrukkelijk in het decreet te vermelden, verdient het aanbeveling om daarbij te verwijzen naar de algemeen geldende bepaling van artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 (“Overeenkomstig artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur ...”). In dat geval rijst bovendien de vraag waarom er niet in een gelijkaardige bepaling wordt voorzien met betrekking tot de beslissing tot schorsing of intrekking van de registratie, zoals geregeld in hoofdstuk 4 van het voorontwerp.

### Artikel 16

8. Artikel 16, 1°, van het voorontwerp vervangt artikel 5, § 1, tweede lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling’. Als gevolg van de ontworpen wijziging moet een maatwerkafdeling, teneinde de ondersteuning bedoeld in hoofdstuk 4 van dat decreet te genieten, geregistreerd zijn als dienstverlener overeenkomstig het voorliggend voorontwerp van decreet.

Artikel 2, 1°, van het voorontwerp definieert een dienstverlener als “de natuurlijke persoon met ondernemingsnummer of de rechtspersoon die dienstverlening tot doel heeft”. Artikel 5 van het decreet van 12 juli 2013 heeft echter betrekking op maatwerkafdelingen. Artikel 3, 4°, van het decreet van 12 juli 2013 definieert een maatwerkafdeling als “de werking binnen een onderneming die voldoet aan de subsidievoorwaarden, vermeld in artikel 5”. Bijgevolg is een maatwerkafdeling op zichzelf geen rechtspersoon en kan zij als zodanig niet als een dienstverlener zoals gedefinieerd in artikel 2, 1°, van het voorontwerp worden beschouwd.

De ontworpen wijziging moet in het licht hiervan worden herbekeken.

### Artikel 18

9. Op grond van artikel 18 van het ontwerp bepaalt de Vlaamse Regering “de overgangsmaatregelen voor de dienstverleners, die op de datum van inwerkingtreding van dit decreet al gesubsidieerd, gefinancierd of ondersteund worden vanuit het beleidsdomein Werk en Sociale Economie”.

Het verdient aanbeveling om het toepassingsgebied van de overgangsbepaling af te stemmen op het toepassingsgebied van het ontworpen decreet, daarbij rekening houdend met de opmerking die dienaangaande hiervoor *sub* 4 is gemaakt. Overigens is het hoe dan ook af te raden dat de decreetgever het toepassingsgebied van een regeling laat afhangen van het beleidsdomein dat in de uitvoering ervan voorziet, aangezien de organisatie van de Vlaamse administratie in beleidsdomeinen uitsluitend toekomt aan de Vlaamse Regering.<sup>5</sup>

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH

---

<sup>5</sup> Zie o.m. artikel 2, tweede lid, van het Kaderdecreet bestuurlijk beleid en de artikelen 2, 9°, en 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’.