



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 70.185/3  
van 20 oktober 2021

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘over  
maatwerk bij individuele inschakeling’

Op 14 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘over maatwerk bij individuele inschakeling’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 oktober 2021.

\*

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 VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest bevat een regeling betreffende het ‘maatwerk bij individuele inschakeling’. Het doel ervan is, luidens de memorie van toelichting, “de kansen op de arbeidsmarkt [te] verhogen voor personen met een arbeidsbeperking, ook in een (in eerste instantie) reguliere arbeidscontext en op die manier een bijdrage [te] leveren aan onze ambitie om de werkzaamheidsgraad te verhogen. De doelgroep van deze maatregel zijn personen met een arbeidsbeperking die zonder ondersteuning niet zomaar aan de slag kunnen gaan. Om voor werkgevers de drempel voor de tewerkstelling van deze mensen te verlagen en er ook voor te zorgen dat deze personen met de juiste omkadering aan de slag kunnen gaan, biedt de overheid aan de werkgever en de zelfstandige een financiële incentive (loonpremie of ondersteuningspremie) en/of een begeleidingspremie om de bijkomende kosten verbonden aan deze tewerkstelling te compenseren.”

De ontworpen regeling komt in de plaats van diverse andere ondersteuningsstelsels, waaronder de regelingen inzake de Vlaamse ondersteuningspremie (VOP) en de tewerkstelling van doelgroepwerknemers in maatwerkafdelingen op basis van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling’.

2.2. Het voorontwerp is onderverdeeld in elf hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat een inleidende bepaling en definities. Hoofdstuk 2 betreft het Europees steunkader en hoofdstuk 3 bepaalt de voorwaarden en de procedure om te kunnen worden beschouwd als een persoon met een arbeidsbeperking. Hoofdstuk 4 bevat de werkondersteunende maatregelen voor de werkgever, meer bepaald de loonpremie (afdeling 2) en de begeleiding op de werkvloer (afdeling 3). Hoofdstuk 5 bevat de werkondersteunende maatregelen voor zelfstandigen, die de vorm aannemen van een ondersteuningspremie. Hoofdstuk 6 heeft betrekking op de vaststelling van de behoefte aan en de duurtijd van werkondersteunende maatregelen en de evaluatie ervan. Hoofdstuk 7 regelt de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen beslissingen met betrekking tot de behoefte aan werkondersteunende maatregelen. Hoofdstuk 8 bevat een regeling voor de verwerking van persoonsgegevens. Hoofdstuk 9 regelt het toezicht op de ontworpen regeling en bepaalt de sancties bij niet-naleving ervan. Hoofdstuk 10 bevat wijzigings- en opheffingsbepalingen. Hoofdstuk 11, tenslotte, bevat overgangsmaatregelen en een inwerkingtredingsbepaling.

---

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

### BEVOEGDHEID

3. De ontworpen regeling en de ermee gepaard gaande opheffing of wijziging van bestaande regelingen kan geacht worden haar bevoegdheidsrechtelijke grondslag te ontleen aan artikel 6, § 1, IX, 1° en 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, op grond waarvan de gewesten bevoegd zijn voor de arbeidsbemiddeling en het doelgroepenbeleid. In zoverre sommige steunmaatregelen ten aanzien van het uitoefenen van een activiteit als zelfstandige ook moeten worden beschouwd als maatregelen ter bevordering van het zelfstandig ondernemerschap, vindt de ontworpen regeling eveneens een bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van dezelfde bijzondere wet, op grond waarvan de gewesten op algemene wijze bevoegd zijn voor het economisch beleid.

### VORMVEREISTEN

4. Het voorontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens. Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2021/62 gevoegd dat de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 20 juli 2021 over het voorontwerp heeft uitgebracht. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse Toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming<sup>2</sup> heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.<sup>3</sup>

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp doorgang kan vinden.

5. Gelet op hetgeen wordt uiteengezet in opmerking 0 moet het voorontwerp, althans wat de ondersteuningspremie voor zelfstandigen betreft, mogelijk worden aangemeld als staatssteun bij de Europese Commissie.

---

<sup>2</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

<sup>3</sup> Adv.RvS 61.267/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,<sup>4</sup> 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.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### ALGEMENE OPMERKING

7.1. De steun aan ondernemingen waarin het voorontwerp voorziet kan mogelijk worden gekwalificeerd als staatssteun, die moet worden aangemeld overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Uit hoofdstuk 2 van het voorontwerp kan worden afgeleid dat de bedoeling voorligt om de ontworpen regeling in te passen in de algemene groepsvrijstellingsverordening<sup>5</sup>, en meer bepaald in de bepalingen van hoofdstuk III, deel 6, van die verordening die betrekking hebben op de “steun ten behoeve van kwetsbare werknemers en werknemers met een handicap”.

Zoals de afdeling Wetgeving in het verleden reeds heeft opgemerkt betekent het loutere gegeven dat de algemene groepsvrijstellingsverordening rechtstreekse werking heeft en de bepalingen ervan in beginsel niet door de nationale regelgever(s) moeten worden overgenomen, niet dat de toepasselijke voorwaarden automatisch van toepassing zijn op de ontworpen regeling. Het staat de decreetgever immers in beginsel vrij een regeling tot stand te brengen die afwijkt van de voorwaarden en grenzen van die verordening, in welk geval de vrijstelling waarin de verordening voorziet van de verplichting tot aanmelding bedoeld in artikel 108, lid 3, VWEU, geen toepassing zal vinden.<sup>6</sup> Indien de decreetgever effectief van die vrijstellingsmogelijkheid gebruik wil maken, moeten het toepassingsgebied en de voorwaarden van de tot stand te brengen regeling voldoende nauwkeurig afgestemd zijn op de toepasselijke voorwaarden van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

In dit geval blijkt uit artikel 3 van het voorontwerp dat de “steun met toepassing of ter uitvoering van dit decreet gebeurt met inachtneming van de voorwaarden, vermeld in de algemene groepsvrijstellingsverordening”. Daarmee wordt beoogd om alle toepasselijke voorwaarden van die verordening om vrijstelling van de aanmeldingsplicht te genieten in beginsel ook op de ontworpen maatregelen van toepassing te verklaren.

7.2. De algemene groepsvrijstellingsverordening voorziet in hoofdstuk III, deel 6, in vier soorten van steun:

- steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van de aanwerving van kwetsbare werknemers (artikel 32);

---

<sup>4</sup> Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

<sup>5</sup> Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’.

<sup>6</sup> Zie bv. Adv.RvS 63.981/1/V van 20 september 2018, opm. 6.2.

- steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van de tewerkstelling van werknemers met een handicap (artikel 33);
- steun ter compensatie van de bijkomende kosten voor de tewerkstelling van werknemers met een handicap (artikel 34);
- steun ter compensatie van de kosten voor de begeleiding van kwetsbare werknemers (artikel 35).

In artikel 8 van het voorontwerp wordt naar die types van steun verwezen en wordt telkens de maximale steunintensiteit, die is bepaald in het laatste lid van de respectievelijke artikelen van de verordening, overgenomen. Er wordt echter in het voorontwerp niet bepaald welke maatregel onder welke regeling van de algemene groepsvrijstellingsverordening ressorteert en, bijgevolg, welke voorwaarden daarvoor gelden. Die onduidelijkheid wordt nog versterkt door de hiernavolgende elementen.

7.2.1. Artikel 32 van de algemene groepsvrijstellingsverordening betreft loonsubsidies voor de aanwerving van “kwetsbare werknemers”. Dat begrip is gedefinieerd in artikel 2, punt 4, van de verordening. Voor de subcategorie van de “uiterst kwetsbare werknemers”, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 99, van de verordening, voorziet artikel 32, lid 2, in een langere periode waarvoor de loonkosten in aanmerking komen voor steun.

In artikel 8, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het voorontwerp wordt echter enkel verwezen naar “loonsubsidies voor uiterst kwetsbare werknemers”, al wordt dat begrip in het voorontwerp niet gedefinieerd. De gemachtigde bevestigde dat het de bedoeling is om op basis van het ontworpen decreet enkel steun toe te kennen aan “uiterst kwetsbare werknemers”:

“Dat is correct. Enkel personen met een arbeidsbeperking (handicap volgens de groepsvrijstellingsverordening) en uiterst kwetsbare werknemers komen in aanmerking voor steun, waarvan we de hoogte en duurtijd bepalen.”

7.2.2. Gelet op dat antwoord rijst de vraag of de loonpremie waarin het voorontwerp voorziet niet hoe dan ook als een “loonsubsidie ten behoeve van de tewerkstelling van werknemers met een handicap” moet worden beschouwd, in welk geval artikel 33 van de verordening van toepassing is. Aan die steuncategorie wordt in elk geval gerefereerd in artikel 8, eerste lid, 2<sup>o</sup>, van het voorontwerp.

In artikel 2, punt 3, van de verordening wordt een “werknemer met een handicap” gedefinieerd als volgt:

“een persoon:

- a) die volgens het nationale recht als werknemer met een handicap is erkend, of
- b) die een langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperking heeft die haar/hem in wisselwerking met diverse drempels kan beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.”

Aangezien uit het antwoord van de gemachtigde zou kunnen worden afgeleid dat de in artikel 2, 9°, van het voorontwerp vervatte definitie van een “persoon met een arbeidsbeperking” samenvalt met de definitie van “werknemer met een handicap” in de verordening, is het geenszins duidelijk hoe de artikelen 32 en 33 van de algemene groepsvrijstellingsverordening moeten worden toegepast op de loonpremie waarin het voorontwerp voorziet.

7.2.3. Daarbij moet nog worden opgemerkt dat artikel 32 van de verordening enkel in steun voorziet voor de “aanwerving” van de betrokken werknemer, hetgeen ook blijkt uit de maximumtermijn die aanvangt “vanaf de aanwerving”, terwijl artikel 33 van de verordening betrekking heeft op subsidies “ten behoeve van de tewerkstelling” en de voor steun in aanmerking komende kosten overeenstemmen met “de loonkosten gedurende de gehele periode dat de werknemer met een handicap in dienst is”. De loonpremie waarin wordt voorzien in hoofdstuk 4, afdeling 2, van het voorontwerp, geldt zowel voor de aanwerving als het in dienst houden van de werknemer,<sup>7</sup> zodat ook op dit punt de verhouding tussen de artikelen 32 en 33 van de verordening en het voorontwerp niet duidelijk is.

7.2.4. Ten slotte rijst de vraag welke bepaling van de verordening van toepassing is op de begeleidingspremie waarin wordt voorzien in hoofdstuk 4, afdeling 3, van het voorontwerp. In artikel 8, eerste lid, 3° en 4°, van het voorontwerp lijkt te worden verwezen naar respectievelijk artikel 34 en 35 van de verordening. Artikel 34 van de verordening betreft steun “ter compensatie van de bijkomende kosten voor de tewerkstelling van werknemers met een handicap”, waarbij onder meer als in aanmerking komende kosten worden beschouwd “de kosten voor het inzetten van medewerkers voor de tijd die het personeel uitsluitend besteedt aan de begeleiding van de werknemers met een handicap, en de kosten voor het opleiden van medewerkers die werknemers met een handicap begeleiden”. Artikel 35 van de verordening betreft steun ter compensatie van de kosten voor de begeleiding van kwetsbare werknemers, die in de tijd is beperkt. Bijgevolg dient in het voorontwerp ook wat de begeleidingspremie betreft het onderscheid tussen “werknemers met een handicap” en “uiterst kwetsbare werknemers” te worden uitgeklaard.

7.2.5. Uit het voorgaande volgt dat het voorontwerp, zowel in het algemeen als inzonderheid wat betreft de aard en de omvang van de steunmaatregelen en de categorieën van personen die ervoor in aanmerking komen, beter moet worden afgestemd op hetgeen in dat verband is bepaald in de groepsvrijstellingsverordening. Wat dat laatste betreft kan in elk geval reeds op het volgende worden gewezen.

7.2.5.1. Gevraagd om de verhouding toe te lichten tussen artikel 6 van het voorontwerp en artikel 8 van de algemene groepsvrijstellingsverordening, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Naar analogie met het besluit collectief maatwerk verwijzen we hier expliciet naar het ESF en EFRO omdat de cumul met deze fondsen en met maatwerk veel voorkomen. Wij willen het parallel[isme] in dit artikel behouden. Wij zullen artikel 6 daarentegen aanpassen dat andere gevallen van cumul gevat worden, zoals ook gevat in

---

<sup>7</sup> Zie artikel 15, eerste lid, van het voorontwerp. Zie ook artikel 12 met betrekking tot de maximale duurtijd van de werkondersteunende maatregelen voor werkgevers.

GBER. Artikel 18 vermeldt in ieder geval dat andere tegemoetkomingen in de loonkosten dan de tegemoetkomingen die met toepassing van dit decreet worden toegekend, worden in mindering gebracht van de loonpremie. In het uitvoeringsbesluit wordt dit verder uitgewerkt.”

7.2.5.2. Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt dat de steun met toepassing of ter uitvoering van het ontworpen decreet “gebeurt met inachtneming van de voorwaarden, vermeld in de algemene groepsvrijstellingsverordening”. Artikel 7 van het voorontwerp bepaalt echter dat, indien de individuele aanmeldingsdrempels vermeld in artikel 4 van de verordening overschreden worden, de voorgenomen steun wordt aangemeld bij de Europese Commissie. Teneinde de verhouding tussen de artikelen 3 en 7 van het voorontwerp beter tot uitdrukking te brengen, verdient het aanbeveling om de bepaling van artikel 3 aan te vullen met de zinsnede “..., onder voorbehoud van de toepassing van artikel 7”.

7.2.5.3. De verwijzing in artikel 7 van het voorontwerp naar artikel 107 VWEU is overbodig. Hetzelfde geldt voor de zinsnede in dat artikel dat de Europese Commissie de steun moet goedkeuren. Het verdient bovendien aanbeveling om in dat artikel te verwijzen naar de specifieke onderdelen van artikel 4 van de algemene groepsvrijstellingsverordening die ten aanzien van het ontworpen decreet van toepassing zijn.

7.2.5.4. Aangezien de artikelen 32 tot 35 van de verordening enkel een maximale steunintensiteit bepalen, is de zinsnede “of het hoogste steunbedrag” in artikel 8, tweede lid, van het voorontwerp overbodig.

7.3. Wat betreft de ondersteuningspremie voor zelfstandigen, zoals geregeld in hoofdstuk 5 van het voorontwerp, dient op het volgende te worden gewezen.

Alle in het voorontwerp aangehaalde bepalingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening hebben betrekking op steun voor de aanwerving, tewerkstelling of begeleiding van werknemers, en niet op steun voor zelfstandigen.

Voor de toepassing van de Europese staatssteunregels moet een natuurlijke persoon die een economische activiteit uitoefent, met name een zelfstandige, beschouwd worden als een “onderneming” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.<sup>8</sup>

Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De groepsvrijstellingsverordening wil tewerkstellingssteun aan ondernemingen mogelijk maken opdat het haalbaar wordt om personen met een handicap in dienst te houden voor hun hele loopbaan. Naar de geest van de verordening is op het vlak van staatssteun de logica voor ons in hoofdstuk 5 dezelfde: we geven tewerkstellingssteun ook

<sup>8</sup> HvJ 13 februari 2003, C-409/00, *Spanje/Commissie*. Overigens bevestigde de gemachtigde dit zelf:

“De Europese Commissie beschouwt een zelfstandige (natuurlijke persoon) als een onderneming als deze persoon een economische activiteit uitvoert.

Zie de KMO definitie (bijlage 1 bij de GBER), artikel 1:

Als onderneming wordt beschouwd iedere entiteit, ongeacht haar rechtsvorm, die een economische activiteit uitoefent. Met name worden als zodanig beschouwd entiteiten die individueel of in familieverband ambachtelijke of andere activiteiten uitoefenen, personenvennootschappen en verenigingen die regelmatig een economische activiteit uitoefenen.”



aan de zelfstandige ondernemer met een handicap, omdat er anders sprake zou zijn van discriminatie ten aanzien van eenmanszaken-zelfstandigen met een handicap en een onderneming die een persoon met een handicap tewerkstelt.”

Ofschoon het voorkomen van wat de gemachtigde omschrijft als “discriminatie ten aanzien van eenmanszaken-zelfstandigen met een handicap” een legitieme doelstelling kan zijn, doet dit geen afbreuk aan de vaststelling dat de algemene groepsvrijstellingsverordening voor die steun aan zelfstandigen niet voorziet in een vrijstelling van de principiële aanmeldingsplicht die is voorgeschreven in artikel 108, lid 3, VWEU.

De ondersteuningspremie voor zelfstandigen kan bijgevolg slechts doorgang vinden nadat deze is aangemeld bij de Europese Commissie, tenzij deze kan worden ingepast in een andere vrijstellingsregeling. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de verordening nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’. In dat geval zullen de hoofdstukken 2 en 5 van het voorontwerp echter grondig moeten worden herwerkt, teneinde de ondersteuningspremie af te stemmen op de voorwaarden van die verordening.

#### BIJZONDERE OPMERKINGEN

##### Artikel 2

8.1. Artikel 2, 9°, van het voorontwerp definieert het begrip “persoon met een arbeidsbeperking”. Het betreft een persoon die een langdurig en belangrijk probleem van deelname aan het arbeidsleven ervaart als gevolg van “het samenspel” van de elementen die worden opgesomd in de punten a) tot c). De vraag rijst of “het samenspel” van die elementen inhoudt dat de drie elementen in een bepaalde mate voorhanden moeten zijn of niet. Gelet op het belang van deze definitie voor het personele toepassingsgebied van de ontworpen regeling, wordt dit het best verduidelijkt.

8.2. In dezelfde definitie moet de zinsnede “een persoon met een arbeidsbeperking is”, die overbodig is, worden weggelaten.

##### Artikel 13

9. Artikel 13 van het voorontwerp lijkt een verbod in te houden voor de werkgever aan wie werkondersteunende maatregelen zijn toegekend, om werknemers te ontslaan. Gevraagd of dit wel degelijk wordt beoogd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Deze bepaling kan/mag niet geïnterpreteerd [worden als] een ontslagverbod sensu stricto maar heeft tot doel dat werkondersteunende maatregelen niet kunnen [worden] gecontinueerd als de werkgever zich bevindt in een van de gevallen, vermeld in 1° en 2°. De werkgever moet hiervan het bewijs leveren.

De bepaling zal daarom als volgt worden geredigeerd:

‘Art. 13. De werkgever verliest het recht op werkondersteunende maatregelen als hij zich in een van [de] volgende gevallen bevindt:

1° hij vervangt zijn werknemer door een of meer werknemers met een arbeidsbeperking die behoefte hebben aan werkondersteunende maatregelen of voordeligere werkondersteunende maatregelen;

2° hij ontslaat zijn werknemer en werft hem opnieuw aan met het oog op de toekenning van werkondersteunende maatregelen of voordeligere werkondersteunende maatregelen.

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, ligt de bewijslast bij de werkgever.

In afwijking van het eerste lid, 1°, kan de werkgever het recht op werkondersteunende maatregelen behouden als de VDAB heeft vastgesteld na evaluatie dat de vervangen werknemer elders aan de hand van dezelfde of minder voordelige werkondersteunende maatregelen kan tewerkgesteld worden.

De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden bepalen over de afwijking, vermeld in het derde lid.’”

Met deze wijziging kan worden ingestemd.

### Artikel 17

10. Artikel 17, tweede lid, van het voorontwerp bevat een limitatieve opsomming van de bestanddelen waaruit het referteloon is samengesteld. Artikel 17, vierde lid, van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om de bestanddelen van het referteloon te bepalen en om die uit te breiden of te wijzigen voor bepaalde categorieën van werknemers. Het is niet duidelijk hoe die machtiging aan de Vlaamse Regering moet worden begrepen in het licht van de limitatieve opsomming van bestanddelen in het voorontwerp. De gemachtigde heeft bovendien bevestigd dat de machtiging een facultatief karakter heeft. Het staat aan de steller van het voorontwerp om de betrokken bepalingen beter op elkaar af te stemmen en om in elk geval het facultatieve karakter van de machtiging beter tot uitdrukking te brengen.

### Artikel 18

11. Artikel 18, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt dat “[a]ndere tegemoetkomingen in de loonkosten dan de tegemoetkomingen die met toepassing van dit decreet worden toegekend” in mindering worden gebracht van de loonpremie. Luidens het tweede lid van dit artikel bepaalt de Vlaamse Regering “welke andere vormen van tegemoetkomingen conform het eerste lid in mindering gebracht worden van de loonpremie”. De gemachtigde verduidelijkte die bepalingen als volgt:

“Met het eerste lid komen we tegemoet aan de bepalingen van de groepsvrijstellingsverordening en deze bepaling kan altijd toegepast worden. Het tweede lid delegeert de mogelijkheid om de maatregelen op te sommen in het uitvoeringsbesluit, waardoor het mogelijk is om werkgevers meer duidelijkheid te geven over welke

maatregelen we als een dubbele financiering beschouwen, maar uiteraard kunnen we hierbij enkel de huidige maatregelen opsommen, terwijl de bepaling van de groepsvrijstellingsverordening ook van toepassing is op toekomstige maatregelen. De opsomming in het uitvoeringsbesluit is dan ook niet exhaustief.”

De stelling van de gemachtigde dat het een *mogelijkheid* betreft “om de maatregelen op te sommen in het uitvoeringsbesluit” en dat de lijst bijgevolg niet exhaustief is, stemt niet overeen met de tekst van artikel 18, tweede lid, van het voorontwerp, waaruit integendeel moet worden afgeleid dat de Vlaamse Regering alle in overeenstemming met het eerste lid in mindering te brengen tegemoetkomingen dient op te nemen in het uitvoeringsbesluit, hetgeen bovendien impliceert dat die lijst actueel zal moeten worden gehouden.

### Artikel 33

12. Artikel 33, vijfde lid, van het voorontwerp bepaalt dat de VDAB de inzet van de werkondersteunende maatregelen op verzoek van de werknemer met een arbeidsbeperking “kan” toelichten. De gemachtigde verklaarde echter dat de VDAB de toelichting *moet* verschaffen wanneer de werknemer daarom verzoekt. De tekst dient in die zin te worden aangepast.

### Artikel 35

13.1. Artikel 35 van het voorontwerp bepaalt dat de heroverweging van de VDAB “wordt gemotiveerd op straffe van nietigheid”.

Het opleggen van een motiveringsplicht is in beginsel overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat dergelijke beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven. Een dergelijke bepaling kan bijgevolg enkel worden aanvaard indien een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven.

13.2. Gevraagd naar de gevolgen van de nietigheid van de heroverweging verklaarde de gemachtigde dat “[d]e heroverweging wordt geacht niet te hebben plaatsgevonden, de oorspronkelijke beslissing van de VDAB zal heropleven.” De vraag rijst welk bijzonder belang de betrokken werknemer, werkgever of zelfstandige, die opkomt tegen een (ongunstige) beslissing van de VDAB, die als gevolg van de nietigheid herleeft, aan de ontworpen nietigheidssanctie kan ontnemen. Het verdient aanbeveling om dit nader te onderzoeken.

### Artikel 36

14. Artikel 36, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt dat beroep kan worden ingesteld “door een verzoekschrift neer te leggen bij de arbeidsrechtbank conform artikel 704 van het Gerechtelijk Wetboek”.

Gevraagd om de doelstelling van deze bepaling, alsook de verhouding tot de federale bevoegdheden inzake de gerechtelijke organisatie en het procesrecht en de gebeurlijke toepasselijkheid van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toe te lichten, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De gemachtigde schikt zich naar de wijsheid van de Raad, wellicht moet deze uitdrukkelijke verwijzing worden geschrapt, omdat het niet de bedoeling is om hier te gaan interveniëren in de federale bevoegdheden op vlak van rechtsingang. Er dient ondergeschikt meegegeven dat het artikel 31 van het decreet maatwerk bij collectieve inschakeling van 12 juli 2013 in een identieke beroepsprocedure met eveneens voormelde verwijzing voorziet.”

En verder:

“Art. 704 Ger.W verwijst naar de gedinginleiding bij contradictoir verzoekschrift, hetgeen de regel is bij het instellen van vorderingen bij de arbeidsrechtbank. Er worden dan ook geen middelen van rechtsingang uitgesloten, aangezien uit de bewoordingen van art. 704 Ger.W. blijkt dat een dagvaarding nog mogelijk is. Hierbij wensen we wel op te merken dat de rechtspraak hierover verdeeld is, waarbij er een strekking is dewelke de kosten van een dagvaarding in elk geval bij de eiser legt indien deze de wettelijke mogelijkheid heeft om een contradictoir verzoekschrift neer te leggen. Er wordt enkel benadrukt dat het instellen van een vordering in het kader van individueel maatwerk dient te verlopen zoals elke andere vordering dewelke men aanhangig wenst te maken bij de arbeidsrechtbank (zijnde dus conform art. 704 Ger.W.). De noodzaak van deze bepaling bevindt zich dan ook in de beginselen van het burgerlijk procesrecht, zijnde de instelling van een vordering conform de bepalingen van het gerechtelijk wetboek.”

In zoverre de bepaling tot doel heeft te bevestigen dat de gangbare (federale) regels voor de rechtsingang voor de arbeidsrechtbank gelden, is de bepaling overbodig en dient ze te worden weggelaten.

### Hoofdstuk 8

15. Hoofdstuk 8 van het voorontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens. In advies 68.936/AV<sup>9</sup> heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving opgemerkt dat gelet op het formele legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, “de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. Wat dat betreft is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de

---

<sup>9</sup> Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.” Toegesplitst op het voorontwerp rijst de vraag of de verwerking van de persoonsgegevens inzake de indicering en evaluatie van de arbeidsbeperking, inzonderheid die welke betrekking hebben op de elementen vermeld in artikel 2, 9°, van het voorontwerp, wel voldoende wordt geregeld. Hierover ondervraagd stelde de gemachtigde voor om van die gegevens uitdrukkelijk melding te maken in artikel 38, eerste lid, 2°, van het voorontwerp.

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

#### Artikel 54

16. Luidens artikel 54 van het voorontwerp verjaren “rechtsoverdrachten die ontstaan uit de toepassing van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan, (...) na verloop van vijf jaar na het feit waaruit de vordering is ontstaan”. Om nadere toelichting verzocht omtrent deze bepaling, gaf de gemachtigde de volgende verduidelijking:

“Artikel 54 is terug te vinden onder hoofdstuk 9 Toezicht en sancties. De bedoeling van deze termijn is om de verjaringstermijn bij een eventueel optreden van de Vlaamse Sociale Inspectie (eventuele strafrechtelijke inbreuken) te bepalen. Overeenkomstig artikel 26 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering verjaart de (eventuele) burgerlijke rechtsoverdracht volgend uit een misdrijf volgens de regels van het Burgerlijk Wetboek of van de bijzondere wetten die van toepassing zijn op de rechtsoverdracht tot vergoeding van schade. De bepaling van artikel 54 heeft niet de bedoeling om hierop in te grijpen. Derhalve dient geen beroep te worden gedaan op de figuur van de impliciete bevoegdheden.”

In zoverre het de bedoeling is om aan te sluiten bij de gangbare burgerrechtelijke verjaringstermijnen, is deze bepaling overbodig. In dat verband moet bovendien worden opgemerkt dat de termijn van “vijf jaar na het feit waaruit de vordering is ontstaan” niet volledig samenvalt met artikel 2262*bis*, § 1, tweede en derde lid van het oud Burgerlijk Wetboek<sup>10</sup>, hetgeen een bijkomende reden is om de bepaling uit het voorontwerp weg te laten.

#### Artikel 56

17. Artikel 56 van het voorontwerp beoogt artikel 582, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek “wat de Vlaamse Gemeenschap betreft”, aan te vullen met een verwijzing naar “de geschillen over de vaststelling van werkondersteunende maatregelen als vermeld in artikel 11 van het decreet van [xx xx] over maatwerk bij individuele inschakeling”.

---

<sup>10</sup> “In afwijking van het eerste lid verjaren alle rechtsoverdrachten tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid door verloop van vijf jaar vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwarende ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon.

De in het tweede lid vermelde vorderingen verjaren in ieder geval door verloop van twintig jaar vanaf de dag volgend op die waarop het feit waardoor de schade is veroorzaakt, zich heeft voorgedaan.”

17.1. De zinsnede “wat de Vlaamse Gemeenschap betreft,” die zowel overbodig als foutief is,<sup>11</sup> dient te worden weggelaten.

17.2. Gevraagd of de verwijzing naar artikel 11 van het voorontwerp alle werkondersteunende maatregelen omvat waarin het voorontwerp voorziet, stelde de gemachtigde voor om in de plaats daarvan naar artikel 2, 13°, van het voorontwerp te verwijzen zodat alle maatregelen worden gevat.

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

### Hoofdstukken 10 en 11

18. Gevraagd waarom er tussen de artikelen 57 en 58 van het voorontwerp een verschil is, wat het tijdstip betreft waarop de opheffing waarin die artikelen voorzien ingaat, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Na het principiële goedkeuren van het voorontwerp van decreet door de Vlaamse Regering werd de tekst ook voorgelegd aan de federale operatoren die betrokken zijn bij de uitvoering van SINE. Vanuit RSZ werden deze opmerkingen ook gemaakt, bovendien was de verwijzing naar de SINE regelgeving niet volledig. We stellen voor om de artikelen als volgt aan te passen:

‘Afdeling 3. Wijziging van de programmawet (I) van 24 december 2002

Art. 57. Artikel 340 van de programmawet (I) van 24 december 2002 wordt opgeheven.

Art. 58. Artikel 341, 341bis, 364 en 372bis van dezelfde wet worden twee jaar na de inwerkingtreding van dit decreet opgeheven.’

Artikel 340 van de programmawet verwijst naar de doelgroepvermindering voor langdurige werklozen, in casu Activa, doorstromingsprogramma die met het decreet van 4 maart 2016 betreffende het Vlaamse doelgroepenbeleid opgeheven werd, maar tot dusver geen uitvoering werd aan gegeven. Met artikel 58 verwijzen we nu naar de bepalingen voor SINE opgenomen in de programmawet en deze worden twee jaar na de inwerkingtreding van dit decreet opgeheven. Het artikel 58 uit de versie die voor advies werd voorgelegd wordt bijgevolg vervangen, de bepaling voor de wijziging van het KB van 16 mei 2003 zal, op aangeven van RSZ, geïntegreerd worden in artikel 84, dat dan als volgt zou luiden:

‘Art. 84. De volgende regelingen worden twee jaar na de inwerkingtreding van dit decreet opgeheven:

1° het koninklijk besluit van 3 mei 1999 tot uitvoering van artikel 7, § 1, derde lid, m, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders betreffende de herinschakeling van zeer moeilijk te plaatsen werklozen, het laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 maart 2008;

---

<sup>11</sup> Het voorontwerp regelt immers een gewestaangelegenheid.

2° het koninklijk besluit van 11 juli 2002 tot vaststelling van de financiële tussenkomst vanwege het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn in de loonkost van een gerechtigde op maatschappelijke integratie die wordt tewerkgesteld in een sociale inschakelingsinitiatief, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 april 2004;

3° het koninklijk besluit van 14 november 2002 tot vaststelling van de financiële tussenkomst vanwege het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn in de loonkost van een rechthebbende op financiële maatschappelijke hulp die wordt tewerkgesteld in een sociale inschakelingsinitiatief, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 april 2004;

4° het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het van Hoofdstuk 7 van titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I) betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 21 januari 2004, artikel 14, 64, 68 en 69.”

Bij de tekstvoorstellen van de gemachtigde kunnen nog de volgende opmerkingen worden gemaakt.

18.1. Artikel 5 van het decreet van 4 maart 2016 ‘houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid’ bepaalt dat de artikelen 340 en 341 van de programmawet (I) van 24 december 2002 worden opgeheven. Overeenkomstig artikel 31 van dat decreet bepaalt de Vlaamse Regering “voor iedere bepaling van dit decreet de datum van inwerkingtreding”. Dat laatste is nog niet gebeurd voor artikel 5 van dat decreet.

Het naast elkaar laten bestaan van verschillende opheffingsbepalingen, zelfs al zijn zij strikt genomen niet tegenstrijdig, moet worden vermeden. Op zijn minst kan er immers twijfel rijzen over de exacte datum van de opheffing. Indien de steller van het voorontwerp de opheffing van de artikelen 340 en 341 van de programmawet (I) van 24 december 2002 in het voorliggende voorontwerp wenst te behouden, wordt dan ook het best artikel 5 van het decreet van 4 maart 2016 uitdrukkelijk opgeheven.

18.2. Wat in het door de gemachtigde bezorgde tekstvoorstel het ontworpen artikel 84, 4°, van het voorontwerp betreft, dienen de op te heffen artikelen voor en niet na het betrokken koninklijk besluit te worden vermeld.

18.3. Wat de opheffing “twee jaar na de inwerkingtreding van dit decreet” betreft, kan worden verwezen naar de hiernavolgende opmerking.

19. Verschillende bepalingen van de hoofdstukken 10 en 11 van het voorontwerp hebben uitwerking “twee jaar na de inwerkingtreding van dit decreet”.

Krachtens artikel 89 van het voorontwerp bepaalt de Vlaamse Regering “voor iedere bepaling van dit decreet de datum van de inwerkingtreding”. Aangezien aldus de bepalingen van het decreet op een verschillende datum in werking kunnen treden, is het niet duidelijk wanneer er sprake kan zijn van de “inwerkingtreding van het decreet”. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Met uitzondering van de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de machtigingen verleend aan de VR om een aantal overgangsmaatregelen te treffen (art 85, §3 art 86, §3; art 87, 3), zullen de overige decreetsbepalingen gelijktijdig inwerkingtreden.”

Rekening houdend met de door de gemachtigde verstrekte toelichting verdient het aanbeveling om in artikel 89 van het voorontwerp te bepalen dat het decreet in werking treedt op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum, waarbij dan voor sommige machtigingsbepalingen in een vroegere datum van inwerkingtreding kan worden voorzien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH