



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 75.416/1  
van 16 februari 2024

over

een voorontwerp van decreet ‘over de activering van  
leefloongerechtigden via de verplichte inschrijving bij de  
Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’

Op 22 januari 2024 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 ‘over de activering van leefloongerechtigden via de verplichte inschrijving bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 februari 2024.

\*

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. Het voor advies voorgelegde voorontwerp betreft de verplichte inschrijving van leefloongerechtigden bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) en de samenwerking met de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) ter zake.

Artikel 1 van het voorontwerp is een algemene bepaling. Artikel 2 bevat definities en artikel 3 regelt het toepassingsgebied, waarbij voor de afbakening van het begrip “leefloongerechtigden” voor de toepassing van het aan te nemen decreet wordt verwezen naar de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’. Artikel 4 bevat de inschrijvingsverplichting. Artikel 5 bepaalt dat het OCMW beoordeelt of een persoon voldoet aan de omschrijving van leefloongerechtigde in de zin van het decreet en hem informeert over de inschrijvingsverplichting voor de omschreven leefloongerechtigden bij de VDAB. Overeenkomstig artikel 6 bepaalt het OCMW of het de begeleiding naar werk en de bijhorende opvolging van de leefloongerechtigde zelf opneemt of daarvoor volledig of gedeeltelijk een beroep doet op de VDAB. Artikel 7 betreft de diensten van de VDAB waarop de ingeschreven leefloongerechtigde recht heeft. Artikel 8 bevat de informatieplicht van de VDAB ten aanzien van het OCMW indien de leefloongerechtigde weigert mee te werken aan de begeleiding naar werk. Artikel 9 regelt elementen inzake de verwerking van persoonsgegevens. Artikel 10 bepaalt dat de VDAB het OCMW jaarlijks uitnodigt voor een overleg op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Artikel 11 bepaalt dat de Vlaamse Regering een samenwerkingsakkoord voor een werkingskader voor de activering van leefloongerechtigden sluit met de federale regering.

### BEVOEGDHEID

3.1. Artikel 1 van het voorontwerp stelt dat het aan te nemen decreet zowel een gemeenschaps- als een gewestaangelegenheid regelt.

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de bevoegdheid opgemerkt dat het voorontwerp “zowel gewestaangelegenheden [regelt], meer bepaald binnen het domein arbeidsbemiddeling, zoals bedoeld in artikel 6, §1, IX, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, als gemeenschapsaangelegenheden, met name

---

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

aangelegenheden die kunnen worden gekwalificeerd als ‘beroepsopleiding en -bijscholing’ in de zin van artikel 4, 16° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen”.

Gevraagd of het zwaartepunt van het voorontwerp arbeidsbemiddeling betreft, antwoordde de gemachtigde, na verwijzing naar de definities van de begrippen “arbeidsbemiddeling” en “traject” in het VDAB-decreet, het volgende:

“Competentieversterking (opleiding) kan onderdeel uitmaken van een traject naar werk, dat steeds een traject is op maat van de competenties en behoeften van de burger.

U ziet het dus correct dat het zwaartepunt van de regeling arbeidsbemiddeling betreft, maar een opleiding hiervan deel kan uitmaken.”

3.2. De gewesten zijn op grond van artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) bevoegd voor “arbeidsbemiddeling”. Daaronder vallen sinds 2014 op grond van artikel 6, § 1, IX, 2°/1, BWHI ook de programma’s voor de arbeidsmarktbegeleiding van rechthebbenden op het leefloon en het equivalent leefloon.

Overeenkomstig artikel 5, § 1, II, 2°, BWHI zijn de gemeenschappen, wat de persoonsgebonden aangelegenheden en meer bepaald de bijstand aan personen betreft, bevoegd voor “het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn”. Bij de uitzonderingen op deze gemeenschapsbevoegdheden wordt specifiek verwezen naar de genoemde bevoegdheid van de gewesten op grond van artikel 6, § 1, IX, 2°/1, BWHI.

Daarnaast is de federale overheid – ook na de zesde staatshervorming<sup>2</sup> – in beginsel bevoegd om het recht op maatschappelijke integratie te regelen.<sup>3</sup> De opdrachten die in dat kader door de wetgever aan de OCMW’s zijn toegewezen, behoren eveneens tot de bevoegdheden van de federale overheid en niet van de gemeenschappen of de gewesten.

Rekening houdend met het autonomiebeginsel zoals dat geldt in het federale België, kan – *in casu* – de decreetgever in beginsel geen verplichtingen opleggen aan de federale overheid of de regelgeving die deze laatste binnen de eigen bevoegdheden heeft bepaald, wijzigen of aanvullen.

De hier genoemde bevoegdheidsverdeling heeft als gevolg dat de gewesten zich bij de uitoefening van hun bevoegdheden inzake arbeidsbemiddeling in beginsel kunnen richten tot leefloongerechtigden en desgevallend bijzondere bepalingen kunnen vaststellen. De gewesten kunnen daarbij echter niet het recht op maatschappelijke integratie afhankelijk maken van de inschrijving van de in artikel 2, 1°, van het voorontwerp bedoelde leefloongerechtigde als werkzoekende bij de VDAB. Evenmin kan de decreetgever de bevoegdheden van de federale overheid betreden, bijvoorbeeld door de wijze te regelen waarop het OCMW zijn opdrachten inzake maatschappelijke integratie uitoefent.

<sup>2</sup> *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 108-109.

<sup>3</sup> Zie GwH 14 januari 2004, nr. 5/2004.

3.3. Artikel 5 van het voorontwerp stelt dat het “OCMW beoordeelt of de leefloongerechtigde voldoet aan de definitie bepaald in artikel 2, 1° van dit decreet en (...) de leefloongerechtigde op beroepsactieve leeftijd [informeert] over de verplichting om zich bij de VDAB in te schrijven”.

Op de vraag of hiermee de bevoegdheid van de federale overheid inzake maatschappelijke integratie wordt betreden, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 5 houdt geen bevoegdheidsoverschrijding in door Vlaanderen, integendeel. Dit artikel erkent net expliciet dat de bevoegdheid inzake het beoordelen of een leefloongerechtigde een vrijstelling van inschrijving als werkzoekende bij VDAB dient te verkrijgen omwille van gezondheids- en billijkheidsredenen, bij het OCMW ligt. Deze bepaling biedt met andere woorden maximale ruimte aan de OCMW’s om deze bevoegdheid uit te voeren, in overeenstemming met de federale regelgeving, omzendbrieven en instructies terzake.

Tevens kent artikel 5 de bevoegdheid aan het OCMW toe om de leefloongerechtigde te informeren omtrent hun inschrijvingsverplichting bij VDAB. Dit vanuit de redenering dat het OCMW de instantie is die bepaald of iemand het statuut ‘leefloongerechtigde’ krijgt of niet, en bijgevolg ook de opdracht en bevoegdheid heeft om betrokkene te informeren over al zijn rechten en plichten die voortvloeien uit het statuut ‘leefloongerechtigde’. Aangezien voorliggend ontwerpdecreet relevant is in deze context is de bevoegdheid om de leefloongerechtigde te informeren over de rechten en plichten die specifiek voortvloeien uit voorliggend ontwerpdecreet toegewezen aan het OCMW.”

Het antwoord van de gemachtigde neemt niet weg dat artikel 5 van het voorontwerp alleszins ook een verplichting bevat ten aanzien van het OCMW in het kader van de uitoefening van de opdrachten inzake maatschappelijke integratie.

3.4. Volgens artikel 6 van het voorontwerp bepaalt het OCMW “of het de begeleiding naar werk en de bijbehorende opvolging van de leefloongerechtigde zelf opneemt, of daarvoor volledig of gedeeltelijk een beroep doet op de VDAB”. Aangezien het derde lid van dat artikel voorschrijft dat die keuze wordt genoteerd in het persoonlijke bestand op het elektronische platform van de VDAB en het OCMW die keuze kan bijsturen, lijkt deze bepaling ook een verplichting te bevatten in hoofde van de OCMW’s om de VDAB ter zake te informeren.

De gemachtigde verklaarde over deze bepaling het volgende:

“Artikel 6 erkent dat het OCMW de instantie is die de regie heeft over het traject naar werk dat de leefloongerechtigde aflegt. Dit omdat dit traject naar werk gezien wordt als een middel om hun ruimere (federale) opdracht inzake maatschappelijke integratie te realiseren.

Ook deze bepalingen houden op geen enkel moment een bevoegdheidsoverschrijding in, maar zorgen louter voor een duidelijk werkingskader voor het OCMW en VDAB voor wat betreft trajecten / begeleiding naar werk van leefloongerechtigden die zich inschrijven bij VDAB als werkzoekende.”

3.5. Artikel 9, § 2, van het voorontwerp bepaalt dat de VDAB en het OCMW de in die bepaling opgesomde persoonsgegevens uitwisselen “om bij te dragen aan de vervulling van de

opdracht van het OCMW inzake maatschappelijke integratie en maatschappelijke dienstverlening en de opdracht van de VDAB inzake activering”.

Daaruit volgt dat de OCMW's aan die uitwisseling van persoonsgegevens moeten deelnemen, hetgeen een verplichting uitmaakt ten aanzien van het OCMW met betrekking tot taken in het kader van de federale regelgeving inzake maatschappelijke integratie.

De in artikel 9, § 2, tweede lid, vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering, en de in artikel 9, § 3, vervatte regeling inzake de bewaartermijn van de persoonsgegevens maken overigens geen onderscheid tussen de aangelegenheden waarvoor de verschillende overheden bevoegd zijn.

3.6. Op grond van de voornoemde overwegingen omtrent de bevoegdheidsverdeling moeten de elementen die betrekking hebben op de bevoegdheden van de federale overheid, alsook de verplichtingen of taken die in het voorontwerp worden toegekend aan de OCMW's in het kader van hun rol inzake de maatschappelijke integratie, uit het voorontwerp worden weggelaten.

4.1. Als de decreetgever de in randnummers 3.2 tot 3.5 opgesomde bepalingen noodzakelijk acht en in regelgeving wil omzetten, zal er overgegaan moeten worden tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92*bis* BWHI, dat onder meer betrekking kan hebben “op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden”.

De ontworpen regeling stelt in artikel 11 zulk een samenwerkingsakkoord in het vooruitzicht “voor een werkingskader voor de activering van leefloongerechtigden met de federale regering”, dat “al de” in die bepaling opgesomde elementen bevat. Het betreft onder meer afspraken over data-uitwisseling met betrekking tot leefloongerechtigden, en over een kwalitatieve toepassing van de reeds vermelde “billijkheids- en gezondheidsredenen”

De gemachtigde verklaarde dat het niet de bedoeling is dat de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet afhankelijk wordt gemaakt van de totstandkoming van een dergelijk akkoord.

In advies 61.706/1/V van 28 juli 2017 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt.<sup>4</sup>

“4.3.1. In artikel 10, § 4, derde lid, van het ontwerp wordt de Regering van de Duitstalige Gemeenschap gemachtigd om samenwerkingsakkoorden te sluiten ter uitvoering van de mogelijkheid om een integratiecursus in een andere landstaal dan het Duits te volgen. Die samenwerkingsakkoorden hebben betrekking op ‘de voorwaarden en de nadere regels om de uitvoering van bepaalde taken en/of (lees: of) activiteiten te kunnen overdragen of om tegen betaling gebruik te kunnen maken van bestaande hulpmiddelen’.

4.3.2. Die machtiging is overbodig. In artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt immers bepaald dat de gemeenschappen samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk

<sup>4</sup> Adv.RvS 61.706/1 van 28 juli 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 11 december 2017 ‘über Integration und das Zusammenleben in Vielfalt’, opm. 4.3.1-4.3.2 (*Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 198/1).

uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven, dat over die samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en dat zij worden gesloten door ‘de bevoegde overheid’. In dit geval is de bevoegde overheid de Regering van de Duitstalige Gemeenschap.

De ontworpen bepaling kan ook niet tot gevolg hebben dat de Regering wordt gemachtigd om een samenwerkingsakkoord te sluiten zonder dat het nadien ter instemming wordt voorgelegd aan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. Er kan immers geen afbreuk worden gedaan aan artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarin wordt bepaald dat de samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de gemeenschap zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hetgeen hier het geval is, eerst gevolg hebben nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet.”

Deze opmerking geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van artikel 11 van het voorontwerp.<sup>5</sup>

4.2. Een opsomming, zoals die is opgenomen in artikel 11 van het voorontwerp, van “al de” onderwerpen die in het beoogde samenwerkingsakkoord opgenomen worden kan tot rechtsonzekerheid leiden indien een samenwerkingsakkoord wordt gesloten waarin slechts een deel van die elementen worden geregeld.

4.3. Om de bovengenoemde redenen dient artikel 11 van het voorontwerp te worden weggelaten.

5.1. Samenhangend met hetgeen is opgemerkt omtrent de bevoegdheidsverdeling, ontbeert de ontworpen regeling ook – naast de in 4.2 geformuleerde opmerking – coherentie, duidelijkheid en dus rechtszekerheid, die mogen worden verwacht van een normatieve tekst. Het voorontwerp dient minstens op de volgende punten aan een onderzoek onderworpen te worden en zal herzien moeten worden.

5.2. Dit is het geval voor de bepalingen in het voorontwerp die de bestaande bevoegdheden van de OCMW’s, en dus de federale overheid bevestigen, waaronder de artikelen 5, 6 en 8. Het komt niet aan de decreetgever toe dergelijke zaken te bevestigen. Bovendien dreigt zulks de begrijpbaarheid en de toepasbaarheid van het decreet in het gedrang te brengen indien de federale overheid haar regelgeving of haar beleid in deze wijzigt. De verklaring van de gemachtigde, dat dergelijke bepalingen beogen de federale bevoegdheid te erkennen, neemt deze bezwaren niet weg.

In dit verband kan nog gewezen worden op artikel 2, 1°, van het voorontwerp dat de definitie bevat van het begrip “leefloongerechtigde”, met een uitzondering ten aanzien van “de personen die niet arbeidsgeschikt zijn wegens gezondheids- of billijkheidsredenen”. Dezelfde

---

<sup>5</sup> Indien het te sluiten samenwerkingsakkoord de verwerking van persoonsgegevens betreft zullen de bevoegde wetgevers er in elk geval hun instemming mee moeten verlenen, gelet op het in artikel 22 van de Grondwet vervatte formele legaliteitsbeginsel.

uitzondering komt voor in de omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 3, eerste lid, 1° en 2°.

De verwijzing naar “gezondheids- of billijkheidsredenen” lijkt geïnspireerd te zijn op de wet van 26 mei 2002, waarin die zinsnede meermaals voorkomt.

Hieromtrent om nadere toelichting verzocht bevestigde de gemachtigde dat de “inschatting of de leefloongerechtigde omwille van gezondheids- of billijkheidsredenen vrijgesteld wordt van de verplichtingen/bepalingen opgenomen in dit ontwerpdecreet behoort tot de autonome bevoegdheid van de OCMW’s”.

Door op dergelijke wijze aansluiting te zoeken bij de federale regelgeving, zou de coherentie in het gedrang kunnen komen wanneer de federale regelgeving gewijzigd zou worden.

5.3. De gemachtigde bevestigde dat de in artikel 7 van het voorontwerp bedoelde dienstverlening, waarop de leefloongerechtigde recht heeft als die zich inschrijft bij de VDAB, ook op grond van de actueel geldende regelgeving openstaat voor leefloongerechtigden die zich bij de VDAB inschrijven. Een dergelijke herhaling dreigt de coherentie van de regelgeving aan te tasten, in het bijzonder wanneer wijzigingsbepalingen niet overal tegelijkertijd worden doorgevoerd. Voor zover het voorontwerp op afzonderlijke wijze bevestigt wat al volgt uit andere decreten, is deze bepaling overbodig en wordt zij best weggelaten.

6. Aangezien het voorontwerp in het licht van de voorgaande opmerkingen grondig moet worden herwerkt, wordt afgezien van een verder onderzoek.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME