



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.049/1
van 8 oktober 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 tot uitvoering van het decreet van 14 januari 2022 over maatwerk bij individuele inschakeling, wat betreft de werkondersteunende maatregelen en de tijdelijke vergoedingsregeling’

Op 6 september 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 tot uitvoering van het decreet van 14 januari 2022 over maatwerk bij individuele inschakeling, wat betreft de werkondersteunende maatregelen en de tijdelijke vergoedingsregeling’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 september 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 oktober 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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 ‘tot uitvoering van het decreet van 14 januari 2022 over maatwerk bij individuele inschakeling’.

De wijzigingen hebben onder meer betrekking op de loonpremie (artikel 2), de begeleidingspremie (artikel 3) en de ondersteuningspremie (artikel 5) voor personen die over het advies collectief maatwerk voor uiterst kwetsbare werknemer beschikken en op de overgangsmaatregelen voor lokale diensteneconomieondernemingen (artikel 6) en maatwerkafdelingen (artikel 7) die voor de overgangsmaatregel individueel maatwerk hebben geopteerd.

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen van het decreet van 14 januari 2022 ‘over maatwerk bij individuele inschakeling’ die worden vermeld in de rubriek ‘Rechtsgrond’ van de aanhef.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4.1. Het ontwerp betreft steunmaatregelen die in beginsel moeten worden beschouwd als staatssteun die overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorafgaandelijk moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

4.2.1. In advies 71.579/1 van 22 juni 2022 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 heeft de afdeling Wetgeving onder meer het volgende opgemerkt¹:

“7.1. Uit hoofdstuk 2 van het decreet valt de bedoeling af te leiden dat de toekenning van de steun op basis of ter uitvoering van dat decreet gebeurt met inachtneming van de voorwaarden vermeld in de algemene groepsvrijstellingsverordening.

Het is voor de afdeling Wetgeving niet steeds duidelijk of, en op welke wijze, diverse onderdelen van het ontwerp kunnen worden ingepast in de relevante bepalingen van

¹ Adv.RvS 71.579/1 van 22 juni 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 ‘tot uitvoering van het decreet van 14 januari 2022 over maatwerk bij individuele inschakeling’, opmerking 7.1-7.2.

de algemene groepsvrijstellingsverordening.² De toelichting daarover in de nota aan de Vlaamse Regering met betrekking tot het ontwerp is eveneens beperkt.

7.2. Zo bevatten de artikelen 49 en 50 van het ontwerp een regeling inzake de begeleidingspremie, waarbij verschillende forfaitaire bedragen, of onderdelen daarvan, worden vastgesteld. Het lijkt daarbij te gaan om “steun ter compensatie van de kosten voor de begeleiding van kwetsbare werknemers”, zoals bedoeld in artikel 35 van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Krachtens artikel 35, lid 4, van de verordening bedraagt de steunintensiteit “ten hoogste 50 % van de in aanmerking komende kosten”.³ Het is niet duidelijk hoe de in de artikelen 49 en 50 van het ontwerp vermelde bedragen zich tot de betrokken onderdelen van de verordening verhouden en of die bedragen waarborgen dat in alle gevallen is voldaan aan de maximale steunintensiteit van 50% van de in aanmerking komende kosten.

In artikel 19, vierde lid, van het decreet wordt de Vlaamse Regering overigens opgedragen om de in aanmerking komende kosten te bepalen, waarop de 50%-drempel van toepassing is, maar daaraan lijkt het ontwerp geen uitvoering te geven.”

4.2.2.1. Deze opmerking geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van het ontworpen artikel 50, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 (artikel 3 van het ontwerp).

4.2.2.2. De zo-even geciteerde opmerking geldt eveneens ten aanzien van de ontworpen wijzigingen aan artikel 93 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering (artikel 7 van het ontwerp), dat een overgangsregeling voor de maatwerkafdelingen bevat. Het ontwerp beoogt de tijdelijke vergoeding die de maatwerkafdelingen kunnen ontvangen te regelen. Overeenkomstig het ontworpen artikel 93, § 2, tweede lid, is die vergoeding onder meer samengesteld uit een reeks forfaitair bepaalde bedragen. Nochtans bepaalt het ontworpen artikel 93, § 5, dat de tijdelijke vergoeding “wordt toegekend met toepassing van de algemene groepsvrijstellingsverordening”.

4.3. In het zo-even vermelde advies 71.579/1 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt met betrekking tot de ondersteuningspremie voor zelfstandigen⁴:

“Wat de ondersteuningspremie voor de zelfstandigen betreft bevatten de artikelen 65 en 66 van het ontwerp een regeling die verband houdt met de staatssteunreglementering.

Met betrekking tot de verwijzing naar ‘de kosten die in aanmerking komen, vermeld in artikel 2, 33°, van de algemene groepsvrijstellingsverordening’ in artikel 65 van het ontwerp, terwijl die bepaling een definitie bevat van het begrip ‘specifieke infrastructuur’, verklaarde de gemachtigde het volgende:

² Voetnoot in de geciteerde tekst: Verordening (EU) 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’.

³ Voetnoot in de geciteerde tekst: De in aanmerking komende kosten zijn luidens artikel 35, lid 2, van de verordening: “a) het inzetten van medewerkers voor de tijd die uitsluitend wordt besteed aan de begeleiding van de kwetsbare werknemers, gedurende een periode van maximaal twaalf maanden vanaf de aanwerving van een kwetsbare werknemer of, in het geval van een uiterst kwetsbare werknemer, gedurende maximaal 24 maanden; b) de opleiding van de medewerkers die kwetsbare werknemers begeleiden”.

⁴ Adv.RvS 71.579/1 van 22 juni 2022, opmerking 7.3.

‘Lijkt eerder artikel 2, 31 loonkosten te zijn, in die zin dat zelfstandigen geen loonkosten hebben maar wel soortgelijke kosten om hun activiteiten te kunnen uitoefenen.’

Artikel 2, 31°, van de algemene groepsvrijstellingsverordening bevat inderdaad een definitie van loonkosten. Zoals de gemachtigde zelf lijkt te erkennen, ligt het niet voor de hand om in de algemene groepsvrijstellingsverordening een relevante bepaling te vinden inzake de in aanmerking komende kosten, die moet worden toegepast ten aanzien van de in het decreet voorziene ondersteuningspremie voor zelfstandigen.

Zoals de afdeling Wetgeving in advies 70.185/3 van 20 oktober 2021 heeft opgemerkt, kan voor de ondersteuningspremie voor zelfstandigen geen vrijstellingsgrond worden gevonden in de algemene groepsvrijstellingsverordening.⁵”

Deze opmerking geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van het ontworpen artikel 64, § 3, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 (artikel 5 van het ontwerp).

4.4.1. Artikel 6 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 82 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022, dat de overgangsregeling voor de lokale diensteneconomieondernemingen betreft.

De in artikel 82, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering bedoelde lokale diensteneconomieonderneming “ontvangt een tijdelijke vergoedingsregeling per tewerkgestelde doelgroepwerknemer” indien aan de voorwaarden is voldaan vervat in paragraaf 2, eerste lid. Het actueel geldende artikel 82, § 2, tweede lid, bepaalt dat de “tijdelijke vergoeding (...) jaarlijks [wordt] toegekend binnen de perken van het beschikbare begrotingskrediet en is afgestemd op de vergoeding van het inschakelingstraject, vermeld in hoofdstuk 7 van het decreet van 22 november 2013”.

Het ontworpen artikel 82, § 2, tweede lid, stelt het bedrag van de tijdelijke vergoeding vast op 15.666,51 euro. De ontworpen paragraaf 4 bevat een indexeringsmechanisme. De ontworpen paragraaf 5, eerste lid, bepaalt dat de tijdelijke vergoeding “wordt toegekend met toepassing van besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen” en bevat enkele nadere regels waarmee wordt beoogd aan de voorwaarden van het besluit 2012/21/EU te voldoen.

4.4.2. Overeenkomstig artikel 3 van het besluit 2012/21/EU is steun die voldoet aan de voorwaarden van dat besluit in beginsel “met de interne markt verenigbaar en (...) van de verplichting tot voorafgaande aanmelding als bedoeld in artikel 108, lid 3, van het Verdrag vrijgesteld”.

⁵ Voetnoot in de geciteerde tekst: adv.RvS 70.185/3 van 20 oktober 2021 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 januari 2022 ‘over maatwerk bij individuele inschakeling’, opmerking 7.3 (*Parl.St.* VI.Parl., 2021-22, nr. 1022/1, 102-103).

De vraag rijst echter of de naleving van die voorwaarden volledig en op afdoende wijze wordt bewerkstelligd.

Krachtens artikel 4, d) en e), van het besluit 2012/21/EU moet het besluit op grond waarvan de onderneming met de dienst van algemeen economisch belang wordt belast onder meer “een beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie” en “de regelingen om eventuele overcompensatie te vermijden en terug te vorderen” bevatten.

Artikel 5, lid 1, van het besluit 2012/21/EU bepaalt dat het compensatiebedrag niet hoger mag zijn dan hetgeen nodig is ter dekking van de nettokosten van de uitvoering van de openbardienstverplichtingen, met inbegrip van een redelijke winst. Artikel 5, lid 10, van hetzelfde besluit verplicht de lidstaten “van de betrokken onderneming [te eisen] dat deze alle ontvangen overcompensatie terugbetaalt”.

Artikel 6, lid 2, van het besluit 2012/21/EU bepaalt verder over de controle op overcompensatie het volgende:

“Wanneer een onderneming compensatie heeft ontvangen die het overeenkomstig artikel 5 bepaalde bedrag overschrijdt, eist de lidstaat van de betrokken onderneming dat deze alle ontvangen overcompensatie terugbetaalt. De parameters voor het berekenen van de compensatie worden voor de toekomst bijgewerkt. Wanneer het bedrag van de overcompensatie niet meer dan 10 % van het bedrag van de gemiddelde jaarcompensatie bedraagt, mag deze overcompensatie naar de volgende periode worden overgedragen en op het voor die periode te betalen compensatiebedrag in mindering worden gebracht.”

4.4.3. Het ontworpen artikel 82, § 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 (artikel 6, 2°, van het ontwerp) strekt tot implementatie van bepaalde verplichtingen die voortvloeien uit het besluit 2012/21/EU. Het bevat onder meer de opdracht aan het departement om op regelmatige basis, en uiterlijk om de drie jaar, controles uit te voeren “die gericht zijn op de naleving van de bepalingen van dit besluit, om de omvang van de vergoeding voor de inschakelingstrajecten te bepalen”. Het ontworpen artikel 82, § 5, vierde lid, luidt als volgt:

“De controle, vermeld in het eerste lid, kan aanleiding geven tot de herziening van de vergoeding, vermeld in artikel 82, § 2, tweede lid van dit besluit.”

Gevraagd om de draagwijdte van deze regeling toe te lichten, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Deze controle gebeurt op sectorniveau en heeft als doelstelling de Europese regelgeving inzake de diensten van algemeen economisch belang (DAEB-besluit) correct na te leven, waarbij de vergoeding die de minister aan de organisaties toekent overeenstemt met een compensatie van de kosten (+ een redelijke winst).

Deze voorwaarde is verbonden aan de regels inzake de Europese steunregels voor Diensten van Algemeen Economisch Belang en dient gelezen als een controle op een mogelijke overcompensatie. Indien wordt vastgesteld dat er sprake is van overcompensatie, moet de compensatie voor de DAEB worden aangepast. Op dossierniveau wordt een controle op cumul en het niet overschrijden van de meer dan 100% subsidie uitgevoerd.”

De gemachtigde bevestigde dat “deze herziening niet op individueel niveau [wordt] uitgevoerd”.

Gevraagd of de formulering dat de controle aanleiding “kan” geven tot herziening betekent dat daarover een discretionaire beoordelingsbevoegdheid bestaat, alsook aan de hand van welke formule of parameters de herziening concreet gebeurt, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Gezien de verankering van de vergoeding in het BVR, moet deze herziening worden beslist door de Vlaamse regering.”

Bijgevolg rijst de vraag naar de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met de in het besluit 2012/21/EU vervatte voorwaarden, met name wat betreft:

- het gebruik van een forfaitaire vergoeding, waarbij het voor de afdeling Wetgeving niet duidelijk is of die vergoeding wel binnen de in artikel 5, lid 1, van het besluit 2012/21/EU bepaalde grenzen blijft;
- het gegeven dat controles op overcompensatie niet zullen gebeuren op het niveau van een individuele lokale diensteneconomieonderneming, hetgeen niet als een reële controle op overcompensatie in hoofde van een onderneming dreigt te kunnen worden beschouwd;
- het gegeven dat niet (uitdrukkelijk) is voorzien in een terugvorderingsmechanisme in geval van overcompensatie dat voldoet aan het besluit 2012/21/EU, terwijl de werkwijze dat een aanpassing van de tijdelijke vergoeding enkel mogelijk is na een aanpassing van het bedrag in het ontworpen artikel 82, § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 de terugvordering van een deel van de reeds toegekende steun niet mogelijk dreigt te maken.

4.4.4. De stellers van het ontwerp moeten bijgevolg de inpasbaarheid van het ontwerp in de algemene groepsvrijstellingsverordening en het besluit 2012/21/EU aan een bijkomend onderzoek onderwerpen en, zo nodig, de redactie van de betrokken bepalingen van het ontwerp aanpassen teneinde duidelijker te laten blijken dat die bepalingen wel degelijk in overeenstemming zijn met de Europese staatssteunregelingen waarop beroep wordt gedaan.

4.5. Voor zover niet voldaan is aan de voorwaarden van het besluit 2012/21/EU en de algemene groepsvrijstellingsverordening zullen het ontwerp, of gedeelten daarvan, alsnog voorafgaandelijk moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het vierde onderdeel van de rubriek “Juridisch kader” schrijve men “17 februari 2017” in plaats van “17 juli 2017”.

Artikel 1

6. In het ontworpen artikel 1, 2/1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2022 lijkt te moeten worden verwezen naar het vierde en niet het derde lid van artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling’.

Artikelen 3 en 4

7. Gelet op de volgorde van de te wijzigen bepalingen van het besluit van 15 juli 2022 dienen de artikelen 3 en 4 te worden omgewisseld.⁶

Artikel 8

8.1. Artikel 8, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de artikelen 6 en 7 van het te nemen besluit “uitwerking hebben met ingang van 1 oktober 2024”. Uit die formulering moet worden afgeleid dat het wel degelijk de bedoeling is om aan die bepalingen terugwerkende kracht toe te kennen tot 1 oktober 2024.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend, ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

8.2. Hoewel de gemachtigde verklaarde dat de in de artikelen 6 en 7 van het ontwerp opgenomen cijfers en percentages de bestaande toestand juridisch verankeren en de ontworpen bepalingen dus niet aan de bestaande financiering raken, stelt de Raad van State vast dat de verankering van deze cijfers en percentages ook gepaard gaat met twee nieuwe verplichtingen voor alle, respectievelijk bepaalde begunstigden van de tijdelijke vergoeding, met name het bewaren van informatiegegevens en het voeren van een gescheiden boekhouding (artikel 6, 2° - ontworpen artikel 82, § 5, vierde en vijfde lid). Enkel voor zover het niet naleven van deze verplichtingen vóór de bekendmaking van de ontworpen regeling geen aanleiding kan geven tot het niet (langer) toekennen van de tijdelijke vergoeding, lijkt de terugwerkende kracht aanvaardbaar.

9. Artikel 8, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de artikelen 2, 3 en 5 “buiten werking [treden] op 1 januari 2026”. Alle opgesomde artikelen zijn echter wijzigingsbepalingen.

⁶ Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de wetgevingstechniek’ van 25 oktober 2019, aanwijzing nr. 187.

Zodra een wijzigingsbepaling in werking treedt, is ze ogenblikkelijk uitgewerkt. Het is dus zinloos een wijzigingsbepaling die in werking is getreden op te heffen of te wijzigen.⁷

Indien het de bedoeling is dat de in de artikelen 2, 3 en 5 vervatte opheffing (artikel 2, 1°) en toevoegingen (artikelen 2, 2°, 3 en 5) in het te wijzigen besluit op 1 januari 2026 ongedaan worden gemaakt, moet het ontwerp worden aangevuld enerzijds met een bepaling die het opgeheven artikel 20, § 2, vijfde lid, opnieuw invoegt en anderzijds met bepalingen die de ingevoegde artikelen 20, § 3, 50, § 3, en 64, § 3, opheffen. Artikel 8 zal dan moeten worden aangevuld met een lid dat deze bepalingen in werking doet treden op 1 januari 2026.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME

⁷ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 128, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).