

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.310/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 februari 2001 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende invoering van een algemene gezinsbijslagregeling" (Parl. St., Vl. Parl., 1999-2000, nr. 355/1), heeft op 5 april 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet beoogt de invoering van een algemene regeling inzake gezinsbijslag.

Die regeling voorziet in de volgende uitkeringen :

- het intredegeld, eenmalig toegekend bij de geboorte of de adoptie van een kind;
- de kinderbijslag : toegekend vanaf de geboorte van het kind tot aan zijn of haar meerderjarigheid;
- de leeftijdsbijslag : toegekend bovenop de kinderbijslag;
- het meerderjarigheidsgeld : eenmalig toegekend, op het ogenblik dat het kind meerderjarig wordt.

De regeling is zo uitgewerkt dat het intredegeld, de kinderbijslag en de leeftijdsbijslag in de praktijk meestal een toeslag zullen vormen op de uitkeringen die genoten worden op grond van de federale regeling inzake gezinsbijslag. Het meerderjarigheidsgeld is een nieuw type uitkering, waarvoor in de federale regeling geen vergelijkbare uitkering bestaat.

De Vlaamse gezinsbijslag wordt toegekend voor elk kind dat ten laste is van een persoon die verblijft in het Vlaamse Gewest of in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Het kind zelf moet eveneens verblijven in het Vlaamse Gewest of in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

.../...

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

1. Uit artikel 128, § 1, eerste lid, van de Grondwet en artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kan worden afgeleid dat de grondwetgever en de bijzondere wetgever de gemeenschappen de hele materie betreffende de bijstand aan personen als persoonsgebonden aangelegenheden hebben toevertrouwd.

In artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet worden uitdrukkelijk een aantal aangelegenheden opgesomd die tot de bijstand aan personen gerekend kunnen worden. Te dezen dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met artikel 5, § 1, II, 1°, naar luid waarvan de bijstand aan personen o.m. betrekking heeft op "het gezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen".

De voorgestelde regeling, die strekt tot het invoeren van bijlagen ten gunste van de gezinnen, valt in beginsel onder de bij artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet aan de gemeenschappen toegekende bevoegdheid inzake het gezinsbeleid.

2. De gemeenschappen mogen bij de aanwending van hun bevoegdheid inzake de bijstand aan personen evenwel niet de aangelegenheden regelen die uitdrukkelijk zijn vermeld in artikel 5, § 1, II, 2°, a tot d, 4°, a en b, en 6°, a tot e, en ze mogen evenmin afbreuk doen aan andere bevoegdheden die aan de federale overheid uitdrukkelijk zijn toegekend bij de

.../...

Grondwet of de bijzondere wetten of die, zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 35 van de Grondwet, behoren tot haar residuaire bevoegdheid.

2.1. Te dezen doet de voorgestelde regeling op generlei wijze afbreuk aan de in artikel 5, § 1, II, aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden.

2.2. Er dient echter nog te worden onderzocht of het voorstel geen maatregelen inhoudt die tot gevolg zouden hebben dat afbreuk zou worden gedaan aan andere federale bevoegdheden dan die welke het voorwerp uitmaken van de uitzonderingen vermeld in artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet.

Te dezen moet met name onderzocht worden of de voorgestelde regeling geen inbreuk maakt op de bevoegdheid inzake de sociale zekerheid, die artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet aan de federale overheid voorbehoudt.

2.2.1. In verband met de bevoegdheid inzake de sociale zekerheid heeft het Arbitragehof in zijn arrest over het decreet van 30 maart 1999 inzake de organisatie van de zorgverzekering het volgende overwogen :

"Door de materie van de sociale zekerheid aan de federale overheid voor te behouden, heeft de bijzondere wetgever willen verbieden dat de gemeenschappen en gewesten zich zouden mengen in de door de federale overheid vastgelegde reglementering. Doordat hij echter de gemeenschappen de bevoegdheid heeft toegekend om steunmaatregelen te nemen ten gunste van (een aantal)

.../...

categorieën van personen, heeft hij noodzakelijkerwijs erkend dat door die maatregelen personen kunnen worden geholpen die eveneens in aanmerking komen voor het systeem van de sociale zekerheid. Die twee bevoegdheidstoewijzingen moeten op dusdanige wijze worden geïnterpreteerd dat ze verenigbaar zijn. Men kan immers niet vermoeden dat de gemeenschappen slechts personen zouden kunnen helpen die er geen behoefte aan hebben. (...)

De maatregelen waarmee een gemeenschap een sociale zekerheidsregel wil wijzigen, ze wil vervangen, ervan wil afwijken of ze wil opheffen, zouden als een overschrijding van de gemeenschapsbevoegdheid moeten worden beschouwd. Maar een gemeenschap overschrijdt haar bevoegdheden niet indien zij, bij de uitoefening van de bevoegdheden die haar inzake de bijstand aan personen zijn toegewezen, aan een aantal personen een bijzondere bijstand toekent, onderscheiden van de bijstand toegekend in het kader van het door de federale overheid georganiseerde socialezekerheidsstelsel, en zonder te raken aan een aan die overheid voorbehouden materie" (1).

Anders dan de regeling in verband met de zorgverzekering, is de voorgestelde regeling nauw verbonden met de federale regeling inzake gezinsbijslagen. Uit artikel 7, § 1, van het voorstel blijkt dat de voorgestelde regeling bedoeld is om aanvullend te zijn ten opzichte van de federale regeling. De voorgestelde regeling komt er immers op neer dat het bedrag van de uitkeringen "van dezelfde aard", toegekend krachtens een Belgische, een buitenlandse of een internationale regeling, wordt aangevuld met het bedrag van een door de Vlaamse Gemeenschap toegekende bijslag, om het aldus op te trekken tot een bedrag bepaald door de Vlaamse regering.

(1) Arbitragehof, 13 maart 2001, nr. 33/2001, overw. B.3.9.3.

Het aanvullend karakter geldt mede voor het meerderjarigheidsgeld, ook al heeft die uitkering als zodanig geen tegenhanger in de federale regeling. Het blijft immers een feit dat het meerderjarigheidsgeld intrinsiek van dezelfde aard is als de door de federale overheid toegekende gezinsbijslag, en dat het bovenop die gezinsbijslag komt.

Aldus moet aangenomen worden dat de voorgestelde regeling in feite in haar geheel neerkomt op een aanvulling van de federale regeling inzake gezinsbijslagen. Het gaat aldus om een wijziging van de federale regels in verband met de sociale zekerheid. De gemeenschappen zijn daarvoor echter niet bevoegd.

2.2.2. Die conclusie wordt bevestigd door de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In de commissie van de Senaat werd door de regering een amendement ingediend, strekkende tot de vervanging van de oorspronkelijke tekst van artikel 5 van het ontwerp. Dat amendement bevatte, i.v.m. het gezinsbeleid, de tekst die uiteindelijk ook wet is geworden. In de verantwoording van het amendement werden een aantal aspecten genoemd die tot het gezinsbeleid gerekend moesten worden; voorts werd uitdrukkelijk opgemerkt dat de gemeenschap niet bevoegd was "inzake gezinsbijslagen, gelet op het feit dat het hier gaat om een van de takken van de maatschappelijke zekerheid" (2).

(2) Verslag van de heer André en mevrouw Pétry, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434-2, p. 125.

Ook in de plenaire vergadering van de Senaat werd opgemerkt dat de gemeenschappen niet bevoegd waren inzake gezinsbijslagen, omdat die deel uitmaakten van de sociale zekerheid (3).

In de commissie van de Kamer werd uitdrukkelijk de vraag gesteld of de gemeenschappen bevoegd zouden zijn om eventueel "aanvullende gezinsbijslagen" uit te keren (4). Hierop werd ontkennend geantwoord door de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu (5).

In de plenaire vergadering van de Kamer kwam deze kwestie opnieuw ter sprake. De heer Anciaux vroeg toen waarop de regering steunde om aan de gemeenschappen de bevoegdheid te ontfemen om, "in het kader van een gezinsbeleid, ... suppletief een bepaalde financiële politiek te voeren naar de gezinnen toe, door bijvoorbeeld voor het derde of het vierde kind een supplementaire bijslag te verlenen, buiten de klassieke nationaal gebleven sociale zekerheid" (6). Hierop werd door de Minister van de Franse Gemeenschap geantwoord dat de gemeenschappen niet bevoegd

(3) Verklaring van mevrouw Pétry, verslaggeefster, Parl. Hand., Senaat, 20 juli 1980, p. 2317.

(4) Verslag van de heren De Grève en le Hardy de Beaulieu, Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627-10, p. 61.

(5) Zelfde verslag, p. 71.

(6) Verklaring van de heer Anciaux, Parl. Hand., Kamer, 3 augustus 1980, p. 3100.

waren om de vigerende regels inzake de sociale zekerheid te wijzigen (7).

Aldus blijkt dat de bijzondere wetgever ervan uitging dat de gemeenschappen, ook al zouden zij bevoegd worden voor het gezinsbeleid, geen maatregelen konden nemen die betrekking hadden op de gezinsbijslagen. In dit verband werd uitdrukkelijk gepreciseerd dat de gemeenschappen niet bevoegd zouden zijn om aanvullende gezinsbijslagen toe te kennen.

2.2.3. Uit het voorgaande blijkt dat zowel uit de tekst van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet (zoals die bepaling geïnterpreteerd is door het Arbitragehof) als uit de parlementaire voorbereiding van artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet volgt dat het voorgestelde decreet een regeling bevat die niet tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.

3. Gelet op die conclusie, is het niet nodig nader in te gaan op de inhoud van het voorstel.

(7) Verklaring van de heer Hansenne, Minister van de Franse Gemeenschap, Parl. Hand., Kamer, 3 augustus 1980, p. 3103.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	A. SPRUYT,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER