KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.250/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 april 2002 door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen", heeft op 4 april 2002 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door

> "de noodzaak tot een decretale basis van het op 7 december 2001 goedgekeurde samenwerkingsakkoord zodat buurtdiensten en -banen zo snel mogelijk opgestart kunnen worden".

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het op 7 december 2001 tussen de federale Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap gesloten samenwerkingsakkoord betreffende de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen. Dat samenwerkingsakkoord bevat nadere regels betreffende de erkenning, door de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap, van de ondernemingen die buurtwerken en -diensten mogen uitoefenen, betreffende de financiële tegemoetkoming die de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betalen aan de ondernemingen die de dienstencheques uitgeven, en ten slotte betreffende de controle op en de evaluatie van het stelsel van buurtdiensten en -banen.

De goedkeuring van het samenwerkingsakkoord is noodzakelijk voor de inwerkingstelling van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen die in een stelsel van dienstencheques voorziet waarmee de gebruiker activiteiten kan vergoeden die door de gewesten of de Duitstalige gemeenschap erkende ondernemingen [(1)] leveren ter leniging van "individuele, persoonlijke of familiale noden die zich in het raam van het dagelijkse leven laten gevoelen" (zie artikel 2 van die wet).

---

(1) Wat de diensten betreft die bijstand aan personen verlenen, is een bijkomende erkenning door de overeenkomstig artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegde overheid noodzakelijk (artikel 2, laatste lid, van de wet van 20 juli 2001).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

1. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft de bevoegdheid van de gewesten (en van de Duitstalige Gemeenschap [2]) tot erkenning van de ondernemingen die buurtwerken en -diensten mogen uitvoeren, reeds onderzocht in zijn adviezen 30.519/1 van 7 december 2000 en 31.658/1 van 15 mei 2001 [3].

In het advies 30.519/1 werd daaromtrent het volgende opgemerkt :

"In ieder geval dient de erkenning van de ondernemingen of instellingen die de buurtwerken of -diensten uitvoeren, te gebeuren door de gemeenschappen [4] voor zover die erkenning betrekking heeft op de inhoud en de kwaliteit van vormen van dienstverlening ten aanzien waarvan de gemeenschappen bevoegd zijn [5].

In geen geval kan die bevoegdheid worden toegekend aan de overheid, bevoegd overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 1˚, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de bevoegdheid inzake arbeidsbemiddeling aan de gewesten toevertrouwt. De activiteiten van de ondernemingen of de instellingen die buurtwerken of -diensten uitvoeren, betreffen immers niet de arbeidsbemiddeling, maar wel hulp- en dienstverlening die, althans in hoofdzaak, tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort [6]. In 7˚ van artikel 2 zal derhalve moeten worden gerefereerd aan de overheid die bevoegd is ten aanzien van de in 3˚ van dat artikel omschreven (of door de Koning te bepalen) dienstverlening, en niet aan de overheid die bevoegd is overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 1˚, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980".

In het advies 31.658/1 werd daar het volgende aan toegevoegd :

---

(2) Die voor wat haar territoriale bevoegdheidsgebied betreft, de bevoegdheden van het Waalse Gewest met betrekking tot de in artikel 6, § 1, IX, bedoelde aangelegenheden uitoefent.

(3) Beide adviezen werden gepubliceerd in Parl. St., Kamer, 2000-2001, nr. 1281/001.

(4) Of door het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie in de gevallen dat die entiteiten met toepassing van artikel 138 van de Grondwet bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen.

(5) Uiteraard kan de federale wetgever niet eenzijdig bepalen dat de gemeenschappen zullen instaan voor die erkenningen, maar zal daartoe een samenwerkingsakkoord dienen te worden gesloten.

(6) Van de in artikel 2, 3˚, opgesomde dienstverlening is dit enkel niet zo duidelijk met betrekking tot de "thuishulp van huishoudelijke aard".

.../...

"De stellers van het ontwerp voorzien (...) thans in artikel 2, 6°, van het ontwerp in een erkenning door "de bevoegde overheid, overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, 1°, en IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" en, wat de "diensten van hulp (lees : bijstand) aan personen" betreft, in een bijkomende erkenning door "de bevoegde overheid overeenkomstig artikel 5, § 1, II, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980".

Wat betreft de erkenning door "de bevoegde overheid overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980" blijft de vaststelling dat de activiteiten van de in het ontwerp bedoelde ondernemingen of instellingen geen uitstaans hebben met de arbeidsbemiddeling, zodat zulk een erkenning niet bestaanbaar is met de bevoegdheidsverdelende regels.

Een erkenning door de bevoegde overheid overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin aan de gewesten de bevoegdheid inzake economisch beleid wordt verleend, kan in geen geval worden vereist ten aanzien van ondernemingen of instellingen wier activiteiten aansluiten bij één van de aangelegenheden die ressorteren onder artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De bevoegdheid van de gemeenschappen met betrekking tot de inhoud en de kwaliteit van de dienstverlening van die ondernemingen of instellingen sluit immers elke gewestelijke bevoegdheid terzake uit. Hieraan doet niets af het gegeven dat die activiteiten binnen een economisch kader worden uitgeoefend.

Voor ondernemingen wier activiteiten niet aansluiten bij de bijstand aan personen is het vereiste van een erkenning door de overheid bevoegd op grond van artikel 6, § 1, VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 weliswaar als zodanig niet onbestaanbaar met de bevoegdheidsverdelende regels zo die erkenning kan worden ingepast in de gewestelijke bevoegdheden inzake economisch beleid. Binnen de hem toegemeten korte termijn ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, evenwel niet uit wat (de erkenningsvoorwaarden), gelet op de finaliteit van de buurtwerken of - diensten, zouden kunnen bestaan".

De conclusies uit de zo-even aangehaalde adviezen gelden evenzeer ten aanzien van het samenwerkingsakkoord dat aan het Vlaams Parlement om instemming wordt voorgelegd.

Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de door de gemachtigde van de regering aangevoerde argumenten dat het samenwerkingsakkoord een tewerkstellingsmaatregel is, de kwaliteit van de arbeid regelt en het ontginnen van nieuwe markten toelaat.

Vooreerst moet immers worden opgemerkt dat de gewesten niet bevoegd zijn voor het gehele tewerkstellingsbeleid, maar dat hun bevoegdheid is beperkt tot de uitdrukkelijk in artikel 6, § 1, IX, opgesomde aangelegenheden. De Raad van State,

afdeling wetgeving, ziet niet bij welke van die aangelegenheden de erkenning van ondernemingen die buurtwerken en -diensten mogen uitoefenen, zou aansluiten.

Evenmin wordt ingezien onder welke van de aangelegenheden opgesomd in artikel 6, § 1, VI en IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de "bevordering van de kwaliteit van de arbeid" zou ressorteren.

Tot slot kan de opgezette erkenningsregeling bezwaarlijk worden gezien als een maatregel van prospectie of ontginning van nieuwe markten [(7)], en kan worden verwezen naar de opmerkingen uit het advies 31.658/1 betreffende het inroepen van artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 als bevoegdheidsgrond voor een gewestelijke erkenning.

2. Krachtens de artikelen 5 en 6 van het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 verbinden de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap zich ertoe aan het uitgiftebedrijf een financiële tegemoetkoming te betalen ten voordele van de gebruikers die gevestigd zijn op hun respectieve "grondgebieden", op grond van de dienstencheques die door deze onderneming gevalideerd werden en aan de door hen erkende ondernemingen bezorgd werden.

Ook deze bepaling uit het samenwerkingsakkoord lijkt bevoegdheidsrechtelijke grondslag te ontberen.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, er reeds meermaals heeft op gewezen [(8)], is de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten

---

(7) Om de erkenning van de ondernemingen die de buurtwerken en -diensten uitoefenen die niet als bijstand aan personen kunnen worden gekwalificeerd, te steunen op artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zal, zo dit mogelijk is, een ander aanknopingspunt met die bevoegdheidstoewijzende bepaling dienen te worden gezocht.

(8) Zie recentelijk nog advies 32.371/VR van 23 oktober 2001, geciteerd in advies 32.529/3 van 14 november 2001, Parl. St, Vl. P., 2001-2002, nr. 938/1. Die twee adviezen werden gegeven bij voorontwerpen van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het meerjareninvesteringsplan voor 2001-2012 van de NMBS.

.../...

om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies, afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. Evenzo behoort de financiering van een beleid tot het regelen van de aangelegenheid waaronder het ressorteert [(9)]. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Daaruit volgt dat een samenwerkingsakkoord niet als gevolg mag hebben een overheid te machtigen een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt.

Aangezien het stelsel van de buurtdiensten en -banen niet, of althans slechts voor een deel [(10)], kan worden gekoppeld aan aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn, stuiten ook de artikelen 5 en 6 van het samenwerkingsakkoord op bevoegdheidsrechtelijke bezwaren.

3. De bepalingen uit het samenwerkingsakkoord betreffende de controle op en de evaluatie van het stelsel van de buurtdiensten en -banen, zijn accessorium van andere bepalingen uit dat akkoord, zodat de sub 1 en 2 opgeworpen bevoegdheids-vragen ook ten aanzien van de eerstgenoemde bepalingen dienen te worden gesteld.

---

(9) De in vorige voetnoot vermelde adviezen verwijzen in dit verband onder meer naar het arrest nr. 54/96 van het Arbitragehof van 3 oktober 1996.

(10) Voor zover de buurtdiensten en -banen die geen deel uitmaken van de bijstand aan personen bevoegdheidsrechtelijk zouden kunnen worden gekoppeld aan één van de gewestelijke bevoegdheden inzake economisch beleid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST [11]

Opschrift

Men vervange in het opschrift de woorden "goedkeuring van" door de woorden "instemming met".

Artikel 2

Men redigere artikel 2 als volgt :

"Instemming wordt betuigd met het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen".

---

(11) De in dit onderdeel gemaakte opmerkingen worden slechts onder voorbehoud gegeven gelet op de opmerkingen betreffende de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS M. VAN DAMME