

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.154/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 november 2003 door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot eind januari 2004, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de erkende regionale samenwerkingsverbanden, de sociaal-economische raden van de regio en de regionale sociaal-economische overlegcomités", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 15 december 2003 en 15 januari 2004, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaronder regionale samenwerkingsverbanden kunnen worden erkend (artikelen 3 tot 9), en stelt de procedureregels vast die met het oog op de erkenning moeten worden nageleefd (artikel 10). Voorts worden de gevallen geregeld waarin de erkenning kan vervallen of worden herroepen (artikel 11).

De memorie van toelichting bij het ontwerp doet ervan blijken dat de ontworpen regeling een tijdelijk karakter heeft en enkel tot doel heeft "de continuïteit van de sociaal-economische overleg- en adviesfunctie op streekniveau (te) waarborgen", in afwachting dat de betrokken functie door de provincies en gemeenten zelf wordt georganiseerd.

De in het ontwerp beoogde regionale samenwerkingsverbanden moeten worden "opgericht en functioneren onder de rechtsvorm van een vereniging zonder winstoogmerk als bedoeld in de wet van 27 juni 1921 (betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen ⁽¹⁾)" (artikel 4). Regionale samenwerkingsverbanden moeten bestaan uit vertegenwoordigers van de sociale partners, uit twee of meer gemeenten die voldoen aan de in artikel 5, § 2, vermelde voorwaarden, waaronder het behoren tot eenzelfde provincie van het Vlaamse Gewest, en uit de betrokken provincie (artikel 5).

Het maatschappelijk doel van het als vereniging zonder winstoogmerk opgericht regionaal samenwerkingsverband dient, in algemene termen, te bestaan uit "het bijdragen tot de streekontwikkeling op economisch vlak en op het vlak van de werkgelegenheid binnen een geografisch afgebakend gebied dat deel uitmaakt van Vlaanderen en zulks, inzonderheid, door het inrichten en het ondersteunen van één of meerdere sociaal economische raden van de regio ... en één of meerdere regionale sociaal-economische overlegcomités", zoals die nader worden geregeld in het ontwerp (artikel 6).

⁽¹⁾ Het opschrift van de in artikel 2, 8°, van het ontwerp gedefinieerde "wet van 27 juni 1921" is niet meer actueel, want houdt geen rekening met de wetswijziging van 2 mei 2002.

Inrichting, taken, bevoegdheden en samenstelling van de sociaal-economische raden van de regio's worden geregeld in de artikelen 12 tot 17 van het ontwerp. De betrokken raden hebben als voornaamste taak "het verlenen van advies omtrent alle aangelegenheden inzake economisch beleid en/of inzake werkgelegenheidsbeleid" en beschikken "over een algemene bevoegdheid tot het plegen van sociaal overleg ... over alle aangelegenheden als bedoeld in artikel 39 en/of in de artikelen 127, 128 en 129 van de Grondwet, die een sociaal-economische dimensie hebben en die relevant zijn binnen de regio" (artikel 13). De sociaal-economische raden van de regio's bestaan uit vertegenwoordigers van de werknemers-, werkgevers-, middenstands- en landbouworganisaties die zijn vertegenwoordigd in de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (artikel 16).

Ook wat de regionale sociaal-economische overlegcomités betreft, worden de inrichting, de taken, de bevoegdheden en de samenstelling ervan nader geregeld in het ontwerp (artikelen 18 tot 26). Binnen elk regionaal sociaal-economisch overlegcomité vindt overleg plaats tussen de sociale partners, de gemeentebesturen en het provinciebestuur inzake de sociaal-economische streekontwikkeling en kan er "nader overleg plaatsvinden over alle bovenlokale en lokale beleidsaangelegenheden die een sociaal-economische dimensie hebben" (artikel 19). De regionale sociaal-economische overlegcomités bestaan uit vertegenwoordigers van de sociale partners en uit vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten en provincie (artikel 25).

De erkende regionale samenwerkingsverbanden van de regio ontvangen jaarlijks een door de Vlaamse regering te bepalen subsidie uit de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse regering wordt bevoegd gemaakt om "de voorwaarden en modaliteiten (lees: nadere regelen)" van deze subsidie vast te stellen en de toekenning ervan nader te regelen (artikel 30).

Wat de aangelegenheden betreft die tot de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap behoren, wordt de Vlaamse regering opgedragen om de nodige maatregelen te nemen "met het oog op de organisatie van het plaatselijk sociaal overleg en de plaatselijke sociale adviesinwinning binnen het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" (artikel 33).

Aangezien het ontwerp een decretaal kader beoogt tot stand te brengen waarin de regelingen inzake de subregionale tewerkstellingscomités en de streekplatformen en streekcharters worden geïntegreerd, worden de desbetreffende regelingen, die tot op heden vervat lagen in afzonderlijke besluiten, opgeheven ⁽²⁾.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. In de memorie van toelichting wordt in de artikelsgewijze commentaar bij artikel 3 van het ontwerp het volgende gesteld:

"Met een dergelijke regeling wordt de vrijheid van vereniging ten volle gewaarborgd: het staat immers eenieder vrij, zonder dat de overheid zich daarmee kan inlaten, om een vereniging op te richten.

De erkenning als bedoeld in dit ontwerp van decreet die openstaat voor elke vereniging die aan de in de eerste paragraaf aangehaalde vereisten voldoet, verschaft een vereniging de mogelijkheid om zich in het rechtsverkeer te profileren als een Erkend Regionaal Samenwerkingsverband, of onder een gelijkaardige benaming (zie de vierde paragraaf van het artikel) en verschaft de vereniging daarenboven de toegang tot zekere werkingsmiddelen die vanuit de overheid ter beschikking worden gesteld (zie het artikel 30 van het ontwerp van decreet).

(...)

Over heel Vlaanderen zullen er ten hoogste 15 juridische samenwerkingsvormen erkend worden. Bij de behandeling van de erkenningsaanvragen wordt er van meetaf aan rekening gehouden met dit maximum van 15 regionale samenwerkingsverbanden die als geheel gebiedsdekkend moeten zijn en in zekere mate een evenwichtige – qua omvang van het werkingsgebied – gebiedsindeling over het Vlaams gewest weerspiegelen".

⁽²⁾ Het betreft, enerzijds, de regeling die is opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 houdende erkenning en betoelaging van streekplatformen in het kader van het regionaal economisch beleid en het afsluiten van streekcharters en, anderzijds, de regeling van afdeling 3 van hoofdstuk II van titel I van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1988 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, zoals deze werd vervangen bij het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 1998. In artikel 35 van het ontwerp dient evenwel niet naar het wijzigende besluit van 7 juli 1998 te worden verwezen, doch wel naar de desbetreffende artikelen van het besluit van 21 december 1988 die werden vervangen door het besluit van 7 juli 1998.

Uit het aangehaalde citaat moet worden afgeleid dat de stellers van het ontwerp ervan uitgaan dat het oprichten van een vereniging met de bevoegdheden en de samenstelling van een regionaal samenwerkingsverband, als bedoeld in het ontwerp, steeds mogelijk is, zij het dat die vereniging enkel voor de in artikel 30 van het ontwerp vermelde subsidieregeling in aanmerking komt indien zij aan de in het ontwerp opgenomen erkenningsvoorwaarden voldoet en dienovereenkomstig door de Vlaamse regering erkend is geworden.

Vraag is of deze redenering kan worden bijgetreden en of de ontworpen regeling desalniettemin geen problemen doet rijzen op het vlak van de eerbiediging van het grondwettelijke beginsel inzake de vrijheid van vereniging.

1.2. In de eerste plaats moet de vraag worden beantwoord of en, zo ja, onder welke voorwaarden, provincies en gemeenten effectief een gelijkaardige vereniging, als bedoeld in het ontwerp van decreet, kunnen oprichten buiten de decretaal bepaalde voorwaarden om.

In dat verband dient te worden uitgegaan van artikel 162, vierde lid, van de Grondwet, dat luidt:

"Ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, regelt het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene provincies of verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen. Evenwel kan aan verscheidene provincieraden of aan verscheidene gemeenteraden niet worden toegestaan samen te beraadslagen".

Uit deze grondwetsbepaling volgt dat, opdat provincies en gemeenten zich zouden kunnen verenigen, daartoe een specifiek wettelijk kader moet worden tot stand gebracht ter uitvoering van die bepaling, en dat de vereniging dient te worden tot stand gebracht met inachtneming van de voorwaarden die zijn vastgelegd in dat wettelijke kader ⁽³⁾. Inzonderheid biedt het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke

⁽³⁾ Zie in dezelfde zin Cass., 14 oktober 2002, te consulteren op www.cass.be, rolnummer C00 0363N, ook weergegeven in Jaarverslag van het Hof van Cassatie van België 2002-2003, 45-46 en C.D.P.K., 2003, 106, noot F. VANDENDRIESSCHE; R.v.St., Driessens, nr. 40.314 van 15 september 1992; Gecoli, nr. 46.709 van 28 maart 1994. Zie eveneens het advies 30.516/3 dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 10 oktober 2000 heeft verleend over het ontwerp dat het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking is geworden (Parl. St., Vl. Parl., 2000-2001, nr. 565/1, 122).

samenwerking, dergelijk ter uitvoering van artikel 162, vierde lid, van de Grondwet, tot stand gebrachte kader. De oprichting van de in het ontwerp bedoelde verenigingen valt evenwel niet in te passen in de voornoemde decretale regeling. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt in dit verband gesteld dat "er (...) ook niet (kon) gesteund worden op het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001, aangezien hierin geen gelijkwaardigheid voorzien is in beheer tussen de lokale besturen, de provincies en mogelijke private partners (in casu de sociale partners of hun vertegenwoordigers)".

Past men hetgeen voorafgaat toe op de ontworpen regeling, dan moet worden geconcludeerd dat provincies en gemeenten, los van die regeling en de erin vermelde voorwaarden, niet kunnen overgaan tot het oprichten van verenigingen die qua doelstelling, werking en samenstelling, parallel zijn met de in het ontwerp geregelde regionale samenwerkingsverbanden. Bovendien heeft de ontworpen regeling tot gevolg dat de mogelijkheid tot vereniging die dan wordt gecreëerd in het gedrang wordt gebracht ten aanzien van de sociale partners, gemeenten en provincies, die er niet in slagen om van één van de beoogde vijftien erkende regionale samenwerkingsverbanden deel uit te maken, wat op gespannen voet zou kunnen komen te staan met het grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel.

1.3. In het ontwerp wordt gebruik gemaakt van het privaatrechtelijke procédé van de vereniging zonder winstoogmerk : de regionale samenwerkingsverbanden moeten overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp "zijn opgericht en functioneren onder de rechtsvorm van een vereniging zonder winstoogmerk als bedoeld in de wet van 27 juni 1921".

Terwijl de voornoemde wet van 27 juni 1921 aan de oprichters van de vereniging een zekere vrijheid waarborgt om, door middel van de statuten en binnen de perken van de wet, een eigen invulling te geven aan de werking van de vereniging, moet worden opgemerkt dat de ontworpen regeling nagenoeg geen enkele vrijheid laat aan de oprichters van de betrokken verenigingen om de werking ervan zelf in enigerlei mate te sturen. Integendeel wordt in artikel 8, § 1, van het ontwerp bepaald dat de oprichtingsakte en de statuten van de vereniging moeten zijn geredigeerd "in overeenstemming met een model van oprichtingsakte en statuten dat wordt vastgesteld door de Vlaamse regering". Dergelijke strikte regeling is niet verenigbaar met het procédé van de vereniging zonder

.../...

winstoogmerk. Op die manier wordt immers in het ontwerp een oneigenlijk gebruik van dat procédé gemaakt, in zoverre erin op een te rigide wijze de interne werking van de betrokken verenigingen zonder winstoogmerk wordt geregeld ⁽⁴⁾.

1.4. De onder 1.3 weergegeven conclusie wordt nog versterkt in het licht van de vaststelling dat in de ontworpen regeling op een te impliciete wijze tot uitdrukking wordt gebracht dat erin erkenningsvoorwaarden worden vastgesteld die uitsluitend moeten worden begrepen in functie van de in artikel 30 vermelde overheidssubsidiëring. De tekst van het ontwerp is immers op zodanige wijze geredigeerd dat de indruk wordt gewekt dat erin een autonome regeling is vervat inzake regionale samenwerkingsverbanden, los van elke subsidieregeling, en dat het ontwerp effectief en in algemene zin temperingen beoogt aan te brengen in de geldende wetgeving met betrekking tot de verenigingen zonder winstoogmerk.

1.5. Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen regeling op een andere wijze dient te worden geconcipieerd. Met name moet een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de algemene regeling waarin wordt bepaald onder welke voorwaarden sociale partners, provincies en gemeenten zich kunnen verenigen tot een regionaal samenwerkingsverband in de zin van het ontwerp ⁽⁵⁾ en, anderzijds, moeten - explicieter dan nu het geval is - de specifieke voorwaarden worden aangegeven waaronder de overeenkomstig de algemene regeling opgerichte regionale samenwerkingsverbanden door de overheid kunnen worden erkend en gesubsidieerd ⁽⁶⁾.

Omdat het genoemde concept een fundamenteel ander uitgangspunt veronderstelt dan datgene waarvan de stellers van het ontwerp uitgaan en noopt tot een grondige herziening van de ontworpen tekst, al was het maar omdat erin een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen, eensdeels, het algemene gedeelte waarin het

⁽⁴⁾ Afgezien van de vaststelling dat, in het licht van het gehanteerde procédé van de vereniging zonder winstoogmerk, de bestaansreden en de draagwijdte van sommige bepalingen van het ontwerp niet direct duidelijk zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval voor een aantal "maatregelen in verband met het personeel" die zijn vervat in artikel 32 van het ontwerp.

⁽⁵⁾ Ingeval daarbij gebruik wordt gemaakt van het procédé van de vereniging zonder winstoogmerk, dienen de aan de wet van 27 juni 1921 ten grondslag liggende beginselen te worden geëerbiedigd.

⁽⁶⁾ De erkennings- en subsidiëeringscriteria die het ontwerp daartoe moet uitwerken, dienen uiteraard een voldoende verband te vertonen met het door het ontwerp nagestreefde doel en mogen niet onevenredig zijn met dat doel.

decretale kader wordt uitgetekend waarbinnen regionale samenwerkingsverbanden kunnen worden opgericht en, anderdeels, het bijzondere gedeelte waarin specifieke erkennings- en subsidiëeringscriteria worden weergegeven, ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, af van een artikelsgewijze onderzoek van het ontwerp. Wel volgen hierna een aantal opmerkingen van meer algemene aard die, in het licht van een mogelijke herziening van het ontwerp, nog relevantie kunnen vertonen.

2. De omschrijving van het maatschappelijk doel van de regionale samenwerkingsverbanden in artikel 6, § 1, van het ontwerp ("het bijdragen tot de streekontwikkeling op economisch vlak en op het vlak van de werkgelegenheid binnen een geografisch afgebakend gebied dat deel uitmaakt van Vlaanderen"), zou moeten worden gespecificeerd, al was het maar omdat het Vlaamse Gewest bijvoorbeeld niet bevoegd is ten aanzien van alle aspecten van de bevordering van de werkgelegenheid ⁽⁷⁾, terwijl dergelijke ruime omschrijving van het maatschappelijk doel van de betrokken verenigingen de tegenovergestelde indruk geeft.

3. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen waarin op te algemene en te weinig afgebakende wijze bevoegdheden worden gedelegeerd aan de Vlaamse regering. Die delegatiebepalingen zouden, ter wille van de eerbiediging van de publiekrechtelijke verhouding die tussen het parlement en de regering bestaat, moeten worden aangevuld met de door de decreetgever zelf vastgestelde basisregels met betrekking tot de aangelegenheid in kwestie, of met een vermelding van de criteria die de Vlaamse regering dient in acht te nemen bij het uitoefenen van de aldus gedelegeerde bevoegdheid.

Zo zouden om die reden door de stellers van het ontwerp aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen: artikel 13, § 2 (uitbreiding van de opdrachten van de sociaal-economische raden van de regio ⁽⁸⁾), artikel 22, § 3 (nagenoeg volledige regelingsbevoegdheid met betrekking tot het streekpact), artikel 24, § 1 (uitbreiding van de taken van de regionale sociaal-economische overlegcomités), artikel 30 (vaststellen van de subsidiëeringsregeling ten aanzien van de erkende regionale

⁽⁷⁾ Voor bepaalde van die aspecten is de federale overheid bevoegd gebleven (zie artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

⁽⁸⁾ Volgens de memorie van toelichting zou het in artikel 13, § 2, van het ontwerp enkel om een "specifiëren" van de adviesopdrachten gaan, hetgeen de betrokken delegatie minder problematisch zou maken, afgezien van de weg te werken discordantie tussen de tekst van het ontwerp en die van de memorie van toelichting.

samenwerkingsverbanden) en artikel 33 (organisatie van het plaatselijk sociaal overleg en de plaatselijke sociale "adviesinwinning" in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

4. Afgezien van de opmerking die onder 3 is gemaakt met betrekking tot de delegatiebepaling van artikel 33 van het ontwerp, moet eraan worden herinnerd dat, gelet op de bevoegdheidsverdeling, het aantal materies waarop het beoogde overleg betrekking kan hebben, beperkt is. Bovendien missen de gemeenschappen de bevoegdheid om op een rechtstreekse wijze regelgevend op te treden ten aanzien van de gemeenten als zodanig die zijn gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarenboven lijkt het met artikel 33 van het ontwerp nagestreefde doel - volgens de memorie van toelichting "de afstemming tussen het opleidingsbeleid, welzijns- en integratiebeleid van de Vlaamse overheid in het Brusselse Gewest en het inschakelings- en werkgelegenheidsbeleid dat behoort tot de bevoegdheid van het Brussels Gewest" - te nopen tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord.

5. De draagwijdte van sommige bepalingen van het ontwerp is niet duidelijk, noch kan met zekerheid worden vastgesteld welke rechtsgevolgen moeten worden gehecht aan bepaalde handelingen waarin het ontwerp voorziet.

Zo is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van het in artikel 21 van het ontwerp bedoelde "overleg" en welke rechtsgevolgen moeten worden gehecht aan de in artikel 22, § 2, vermelde "bekrachtiging", noch welke procedure daartoe moet worden doorlopen. Het staat in ieder geval niet aan de decreetgever om zelf het sociaal overleg te organiseren en daarbij gebruik te maken van instrumenten die, qua vorm of inhoud, parallel zijn met de collectieve arbeidsovereenkomsten, zoals geregeld in de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités ⁽⁹⁾. Het komt aan de federale overheid toe om de organen aan te wijzen waarbinnen collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen worden gesloten ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ De zinsnede "Teneinde het draagvlak van het in het eerste lid van de eerste paragraaf bedoelde streekpact zo groot mogelijk te maken", in artikel 22, § 2, van het ontwerp, zet ertoe aan om parallellen te ontwaren tussen de in die bepaling bedoelde "bekrachtiging" en het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten.

⁽¹⁰⁾ Zie omtrent deze problematiek het advies 31.500/1 van 28 maart 2002 betreffende een voorontwerp van decreet houdende de algemeen bindend verklaring van akkoorden tussen werknemers- en werkgeversorganisaties betreffende gewest- en gemeenschapsaangelegenheden (Parl. St., Vl. Parl., 2001-2002, nr. 1172/1, 46-58).

Evenmin duidelijk is welke rechtsgevolgen moeten worden gehecht aan het in artikel 13, § 3, tweede lid, van het ontwerp vermelde "formeel standpunt" van de desbetreffende sociaal-economische raad van de regio.

Deze voorbeelden tonen aan dat het ontwerp op bepaalde punten moet worden geëxpliciteerd en verduidelijkt en dat de in dit advies gesuggereerde herziening ervan moet worden te baat genomen om ter zake een grotere rechtszekerheid tot stand te brengen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME