

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.482/VR/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde vakantiekamers, door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de opheffing 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 27 juli 2004 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen, door het Vlaamse Gewest, van instemming met het op 19 juni 2004 tussen de federale Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap gesloten samenwerkingsakkoord betreffende de opheffing van het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001, gesloten tussen dezelfde partijen.

Het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 betreffende de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen, dat wordt opgeheven met ingang van 1 januari 2004, bevatte nadere regels betreffende de erkenning, door de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap, van de ondernemingen die bevoegd zijn om buurtwerken en -diensten te leveren, 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.

Naast de opheffing van het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 bevat het samenwerkingsakkoord van 19 juni 2004 overgangsmaatregelen naar aanleiding van die opheffing (zie de artikelen 2 en 4 van het akkoord) en nieuwe engagementen van de federale Staat (artikel 3) en van de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap (artikel 5).

.../...

Het samenwerkingsakkoord treedt in werking "op het ogenblik waarop het federale Parlement, de gewestelijke Parlementen en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap het bekrachtigd hebben" (artikel 6).

BEVOEGDHEID

1. Zoals de Raad van State reeds meermaals heeft opgemerkt ⁽¹⁾, kan het invoeren van een systeem van dienstencheques dat beoogt de werkgelegenheid te bevorderen door het aantrekkelijk maken van sociaal nuttig geachte arbeid die thans onvoldoende in het officiële arbeidscircuit aan bod kan komen, worden beschouwd als behorend tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake het tewerkstellingsbeleid.

Zulk een systeem van dienstencheques behoort niet tot de bevoegdheid die aan de gewesten is opgedragen inzake tewerkstellingsbeleid, aangezien het in het geheel niets uitstaande heeft met arbeidsbemiddeling of met de toepassing van normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (artikel 6, § 1, IX, 1° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en evenmin met een programma voor wedertewerkstelling van niet-werkende werkzoekenden (artikel 6, § 1, IX, 2°, van die wet).

De activiteiten waarvoor dienstencheques kunnen worden gebruikt, te weten buurtwerken of -diensten, d.w.z. "banenscheppende activiteiten, met of zonder handelskarakter, die inspelen op individuele, persoonlijke of familiale noden die zich in het raam van het dagelijkse leven laten gevoelen en die betrekking hebben op thuishulp

⁽¹⁾ Zie de adviezen 30.519/1 en 31.658/1, die de afdeling wetgeving van de Raad van State op 7 december 2000 en 15 mei 2001 heeft gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, alsook advies 36.198/1 van 4 december 2003 over een ontwerp van amendement op het ontwerp dat de programmawet van 22 december 2003 is geworden, advies 36.330/1 van 29 december 2003 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 januari 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques en advies 36.510/VR van 12 februari 2004 over een voorontwerp van decreet "houdende dienstencheques". Zie ook de adviezen over de decreten en de ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001, namelijk advies 33.176/1 (voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), 33.250/1 (voor het Vlaams Gewest), 33.508/2 (voor de Duitstalige Gemeenschap) en 33.689/2 (voor het Waals Gewest).

van huishoudelijke aard" (artikel 2, § 1, 3°, van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen) kunnen geheel of gedeeltelijk beschouwd worden als vormen van bijstand aan personen in de zin van artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die constatering doet evenwel geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid terzake. De bevoegdheid van de federale overheid tot het voeren van een tewerkstellingsbeleid is immers niet beperkt tot de sectoren die tot haar bevoegdheid behoren, maar geldt ook voor de sectoren die onder de gemeenschappen en gewesten ressorteren.

Bij het voeren van haar tewerkstellingsbeleid mag de federale overheid echter niet op het bevoegdheidsterrein van de gemeenschappen en gewesten komen of in het kader van dat beleid maatregelen uitvaardigen die de uitoefening van de gemeenschaps- of gewestbevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk zouden maken ⁽²⁾. De maatregelen van de federale overheid moeten zich beperken tot het loutere aspect tewerkstelling en mogen geen inhoudelijke regeling van de verleende bijstand inhouden ⁽³⁾.

In ieder geval dient de erkenning van de ondernemingen of instellingen die buurtwerken of -diensten uitvoeren, verricht te worden door de gemeenschappen ⁽⁴⁾, voorzover die erkenning betrekking heeft op de inhoud en de kwaliteit van vormen van dienstverlening ten aanzien waarvan de gemeenschappen bevoegd zijn ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 58/95, 12 juli 1995, B.8.5. tot B.8.7.

⁽³⁾ Althans voorzover die bijstand tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.

⁽⁴⁾ Of door het Waals 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 die erkenningen op zich zullen nemen, maar zal daartoe een samenwerkingsakkoord dienen te worden gesloten.

2. Uit hetgeen voorafgaat, blijkt dat de gewesten ⁽⁶⁾ geen enkele bevoegdheid inzake dienstencheques hebben. Hooguit zouden ze ondernemingen kunnen erkennen die buurtwerken of buurtdiensten uitvoeren, voorzover die werken en diensten een gewestelijke bevoegdheid zijn en de erkenning betrekking heeft op de inhoud en de kwaliteit van die werken en diensten en niet op, bijvoorbeeld, het sociaal recht. Gelet op de definitie van het begrip "buurtwerken en -diensten" is het de Raad van State evenwel niet duidelijk in welk opzicht ze zouden kunnen aanhaken bij gewestmateries.

Aangezien de gewesten terzake niet bevoegd zijn, mogen ze evenmin het systeem van de dienstencheques financieren door aan het uitgiftebedrijf welke financiële tegemoetkoming dan ook te betalen.

Bij het voorliggende samenwerkingsakkoord wordt het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 bijgevolg terecht opgeheven. Dat akkoord was in strijd met de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden over de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, daar het voorzag in:

- de erkenning van de ondernemingen door de gewesten en de Duitstalige gemeenschap (artikel 2) ⁽⁷⁾;
- de financiële tegemoetkoming van de gewesten en de Duitstalige gemeenschap in het systeem van de dienstencheques (artikelen 5 en 6).

⁽⁶⁾ En de Duitstalige Gemeenschap voorzover ze, binnen haar territoriale bevoegdheidssfeer, de bevoegdheden van het Waals Gewest uitoefent voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽⁷⁾ Er zij opgemerkt dat het principe waarbij de ondernemingen erkend werden door de overheid die krachtens artikel 6, § 1, VI, 1°, en IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd was, vastgelegd in artikel 2, eerste lid, 6°, van de wet van 20 juli 2001, bij artikel 68 van de programmawet van 22 december 2003 geschrapt is met ingang van 1 januari 2004.

3. Artikel 3 van het voorliggende samenwerkingsakkoord, bepaalt dat indien de federale overheid de lijst van activiteiten die als huishulp van huishoudelijke aard beschouwd worden, wil uitbreiden ⁽⁸⁾, ze vooraf contact moet opnemen met de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap met het oog op hun formele advies.

Dit artikel moet vervallen, aangezien de gewesten, zoals opgemerkt in punt 2, niet bevoegd zijn inzake dienstencheques.

4. Artikel 4 van het voorliggende samenwerkingsakkoord bepaalt dat de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap, ondanks het beëindigen van de financiële tegemoetkoming van de gewesten in het systeem van de dienstencheques, het uitgiftebedrijf een tegemoetkoming van 8,68 euro per dienstencheque die aangekocht is in 2003 en als betaalmiddel is gebruikt in 2004, blijven betalen.

Dit voorschrift valt te verklaren doordat de wijziging van artikel 8, tweede lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, aangebracht bij het koninklijk besluit van 9 januari 2004, pas vanaf 1 januari 2004 uitwerking heeft gehad. Dat artikel 8 bepaalde dat het totaalbedrag van de tegemoetkomingen van de overheid "gelijk (is) aan 17,36 EUR per dienstencheque waarvan de helft, in uitvoering van artikel 5 van het Samenwerkingsakkoord verschuldigd is door de bevoegde overheden en de andere helft door de Federale Staat".

Ook al is de logica en zelfs het nut van zulk een overgangsmaatregel begrijpelijk, ze is toch onaanvaardbaar. Zoals immers wederom opgemerkt is in punt 2, is de financiële tegemoetkoming van de gewesten in strijd met de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden over de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Artikel 4 moet dus vervallen.

⁽⁸⁾ Het tweede lid van artikel 2, § 1, 3°, van de wet van 20 juli 2001 bepaalt het volgende: "De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepalen wat kan beschouwd worden als huishulp van huishoudelijke aard."

OVEREENSTEMMING MET HOGERE RECHTSNORMEN

Artikel 6 van het instemming behoevende samenwerkingsakkoord moet worden herzien. Daarbij moet erop gelet worden dat volgens artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽⁹⁾, de instemming die met een samenwerkingsakkoord betuigd wordt, het werk is van de wetgevende macht van ieder van de partijen bij dat akkoord. Erover stemmen binnen de wetgevende vergaderingen levert overeenkomstig artikel 36 van de Grondwet, artikel 17 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, artikel 6 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 en artikel 7 van de wet van 31 december 1983 de vereiste instemming niet op.

⁽⁹⁾ Deze bepaling is krachtens de artikelen 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en 55*bis* van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap van overeenkomstige toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, voorzitter,
Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY J. BAERT,	
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heren	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VAN COMPERNOLLE, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	B. VIGNERON, G. VERBERCKMOES,	griffier, toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur en A. LEFEBVRE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

W. DEROOVER