



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 56.808/VR  
van 1 december 2014

over

een voorontwerp van decreet 'houdende de instemming met het  
samenwerkingsakkoord van ... tussen de Vlaamse  
Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige  
Gemeenschap betreffende het beheer van het elektronisch  
toezicht'

Op 18 november 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen <sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende de instemming met het samenwerkingsakkoord van ... tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het beheer van het elektronisch toezicht’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 27 november 2014. De kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Martine BAGUET, Luc DETROUX en Kaat LEUS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 december 2014.

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 omstandigheid dat

“de organisatie, de werking en de opdrachten van de bevoegde dienst die de uitwerking en de opvolging van het elektronisch toezicht verzekert, op 1 juli 2014 een gemeenschapsbevoegdheid is geworden, dat de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013 tussen de federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de uitoefening van de opdrachten van de justitiehuisen vermeldt dat over de uitoefening van deze bevoegdheid een samenwerkingsakkoord zal worden gesloten, dat de personele middelen, de begrotingsmiddelen en de logistiek verbonden met deze bevoegdheid op 1 januari 2015 worden overgedragen aan de gemeenschappen, dat de gemeenschappen vanaf die datum zelf zullen instaan voor de uitwerking en de opvolging van het elektronisch toezicht, dat de continuïteit van de dienstverlening van het elektronisch toezicht in de strafuitvoeringsketen van uitzonderlijk groot belang is, aangezien het gaat om diensten ter bescherming van de openbare veiligheid, dat voor het samenwerkingsakkoord van 13 november 2014 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het beheer van het elektronisch toezicht om die reden in een inwerkingtreding op 1 januari 2015 voorziet, dat dat samenwerkingsakkoord slechts in werking kan treden na instemming door het Vlaams Parlement en dat de laatste plenaire vergadering van het Vlaams Parlement in 2014 plaatsvindt op 17 december 2014”.

\*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe in te stemmen met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende het beheer van het elektronisch toezicht’ (hierna: “het samenwerkingsakkoord”). Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 januari 2015.

In het samenwerkingsakkoord zijn een aantal definities opgenomen (artikel 1), wordt het voorwerp ervan verduidelijkt (artikel 2), wordt bepaald dat het elektronisch toezicht deel uitmaakt van de opdrachten van de Justitiehuisen (artikel 3), wordt vooropgesteld dat elke gemeenschap inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is voor de uitoefening van haar bevoegdheden inzake elektronisch toezicht en daaromtrent een eigen beleid voert, wordt voor de Duitstalige Gemeenschap de mogelijkheid geschapen om inzake de tenuitvoerlegging van het elektronisch toezicht een beroep te doen op de andere gemeenschappen (artikel 4), wordt de samenwerking tussen de gemeenschappen geregeld, onder meer door de oprichting, in elke gemeenschap, van een dienst voor overleg en samenwerking inzake elektronisch toezicht en wordt bepaald welke gemeenschap welke kosten moet dragen (artikel 5), en wordt voorzien in de oprichting door de gemeenschappen van een College van Leidende Ambtenaren (artikel 6). Het samenwerkingsakkoord treedt in werking op 1 januari 2015 (artikel 7).

### VORMVEREISTEN

4. In artikel 5, § 3, van het samenwerkingsakkoord wordt een verdeelsleutel bepaald voor de kosten van de samenwerking tussen de gemeenschappen inzake het beheer van het elektronisch toezicht. Het samenwerkingsakkoord heeft derhalve een budgettaire weerslag, zodat het ontwerp tot instemming ermee met toepassing van artikel 6, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 ‘houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak’ om akkoord dient te worden voorgelegd aan de Vlaamse minister bevoegd voor begroting. Dat vereiste werd niet vervuld, wat dient te worden verholpen.

### ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

#### Indieningsbesluit

5. In het indieningsbesluit dient geen melding te worden gemaakt van het verzoek om spoedbehandeling van de adviesaanvraag, noch van de motieven die dat verzoek schragen.

#### Artikel 3

6. Aangezien artikel 7 van het samenwerkingsakkoord zelf de datum van zijn inwerkingtreding bepaalt, dient in het decreet tot instemming met dat samenwerkingsakkoord geen datum van inwerkingtreding te worden opgenomen.

Artikel 3 van het ontwerp dient derhalve te vervallen.

## ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

### ALGEMENE OPMERKING

7. Artikel 5, § 1, III, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zoals het bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is hersteld, bepaalt dat “[d]e organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuizen en van de bevoegde dienst die de uitwerking en de opvolging van het elektronisch toezicht verzekert”, een persoonsgebonden aangelegenheid is als bedoeld bij artikel 128, § 1, van de Grondwet.<sup>2</sup>

De parlementaire voorbereiding van de voornoemde bijzondere wet van 6 januari 2014, waarnaar overigens in de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt verwezen, geeft aan dat de dienst die belast is met de uitvoering en de opvolging van het elektronisch toezicht, gezamenlijk door de gemeenschappen zal worden beheerd.<sup>3</sup>

Artikel 5 van het samenwerkingsakkoord lijkt aan dit streven vorm te geven. Artikel 5, § 1, bepaalt inzonderheid dat “de gemeenschappen hun eigen bevoegdheden inzake elektronisch toezicht gezamenlijk uit[oefenen]”, om onder andere het doel van “een gecoördineerde tenuitvoerlegging en opvolging van het elektronisch toezicht” te bereiken. Artikel 5, § 3, waarin gewag wordt gemaakt van het geval dat bepaalde kosten niet aan een welbepaalde gemeenschap kunnen worden toegewezen, veronderstelt eveneens dat de gemeenschappelijke middelen van de drie gemeenschappen gezamenlijk worden beheerd.

Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord geeft evenwel een andersluidende bedoeling te kennen aangezien daarin onder andere wordt voorgeschreven dat elke gemeenschap “autonoom [bepaalt] hoe het elektronisch toezicht wordt uitgewerkt, opgevolgd en gefinancierd”. Een dergelijke bepaling is immers in tegenspraak met het beginsel dat de bevoegdheden gezamenlijk worden uitgeoefend en lijkt de strekking van het samenwerkingsakkoord te beperken tot de loutere organisatie van een overleg. Artikel 6, § 2, van het samenwerkingsakkoord, waarbij aan het “College van Leidende Ambtenaren” de taak wordt opgedragen om “strategische en operationele afspraken [te] maken in het kader van de samenwerking vermeld in artikel 5, § 1”, komt er in dat verband bovendien op neer dat dit college ermee belast wordt aangelegenheden te regelen die bij het voorliggende samenwerkingsakkoord zouden moeten worden geregeld, hetgeen niet aanvaard kan worden.

Het samenwerkingsakkoord moet worden herzien teneinde met deze opmerking rekening te houden.

---

<sup>2</sup> Krachtens artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ is die aangelegenheid ook een persoonsgebonden aangelegenheid als bedoeld bij artikel 130 van de Grondwet.

<sup>3</sup> *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/2, 304-305.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Artikel 1

8. In de Nederlandse en de Franse tekst tekst van artikel 1, 2°, d, van het samenwerkingsakkoord moet de datum van de wet ‘betreffende de internering van personen’ worden verbeterd (5 mei 2014).

### Artikel 3

9. Krachtens artikel 5, § 1, III, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is alleen de federale overheid bevoegd om te bepalen welke “opdrachten (...) de justitiehuizen of, in voorkomend geval, de andere diensten van de gemeenschappen die deze overnemen, uitoefenen in het kader van de gerechtelijke procedure of de uitvoering van gerechtelijke beslissingen”. Overeenkomstig artikel 92bis, § 4undecies, van dezelfde bijzondere wet moeten de federale overheid en de gemeenschappen een samenwerkingsakkoord sluiten voor de uitoefening van die opdrachten.

In een samenwerkingakkoord dat uitsluitend tussen de gemeenschappen wordt gesloten, mag bijgevolg niet worden bepaald welke opdrachten de justitiehuizen moeten uitoefenen in het kader van het elektronisch toezicht, en mag zelfs niet worden herinnerd aan wat is opgenomen in het samenwerkingsakkoord dat, overeenkomstig het voormelde artikel 92bis, § 4undecies, is gesloten tussen de federale staat en de drie gemeenschappen.

Deze bepaling moet worden weggelaten.

### Artikel 4

10. Artikel 4, derde lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat, als de Duitstalige Gemeenschap geen eigen operationele dienst opricht, ze voor de tenuitvoerlegging van het elektronisch toezicht een beroep doet op de capaciteit van de Vlaamse Gemeenschap en/of Franse Gemeenschap door middel van het sluiten van bilaterale overeenkomsten, met inachtneming van de bepalingen van dit akkoord.

Naar aanleiding van een voorontwerp van decreet, waarbij instemming verleend werd met een samenwerkingsakkoord dat tot doel had te voorzien in een “technische bijstand” door het Vlaamse Gewest ten gunste van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor het beheer van een toeslagregeling inzake landbouwbeleid, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“2.2.1. (...) [I]n het samenwerkingsakkoord [wordt] bedrijfstoelagregeling voorzien in een ondersteuning van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door het Vlaamse Gewest. Daartoe wordt voor de toepassing van de bedrijfstoelagregeling een zone ‘Noord’ gecreëerd die bestaat uit het grondgebied van het Vlaamse Gewest en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 3), waarvoor het betaalorgaan van het Vlaamse Gewest alle opdrachten van een betaalorgaan uitvoert, ook met betrekking tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, tot zolang dit laatste Gewest niet over een eigen erkend

betalorgaan beschikt. (...) Ook wordt meer algemeen bepaald dat het Vlaamse Gewest administratieve ondersteuning verleent aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het beheer en de controle van de dossiers betreffende de rechtstreekse betalingen in het raam van het Europese landbouwbeleid ten behoeve van landbouwers van wie het correspondentieadres of alle productie-eenheden zijn gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 8). De regeling komt er derhalve op neer dat bepaalde bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het raam van de bedrijfstoelageregeling zullen worden uitgeoefend door het Vlaamse Gewest.

2.2.2. Krachtens artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en geenszins als een afwijking van dat beginsel<sup>4</sup>. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken<sup>5</sup>. Essentieel is evenwel dat bevoegdheden samen worden uitgeoefend, wat een inbreng van elke bij het samenwerkingsakkoord of onderdeel ervan betrokken partij veronderstelt.

Het sluiten van een samenwerkingsakkoord mag er daarentegen niet toe leiden dat de federale Staat, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een bevoegdheid die hen door de Grondwet of door een bijzondere wet is toegewezen. Een samenwerkingsakkoord mag met andere woorden geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden inhouden<sup>6</sup>.

2.2.3. Te dezen moet worden vastgesteld dat de regeling die is opgenomen in artikel 8 van het samenwerkingsakkoord bedrijfstoelageregeling niet wordt betrokken op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, noch op het gezamenlijk oprichten en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, noch op het gemeenschappelijk ontwikkelen van initiatieven, noch op enige andere vorm van gezamenlijk optreden, doch integendeel moet worden aangemerkt als een overdracht van de uitoefening van een onderdeel van een eigen bevoegdheid van het ene gewest naar het andere gewest, in dit geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar het Vlaamse Gewest. Artikel 8 van dat samenwerkingsakkoord is derhalve niet in overeenstemming met artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat op grond van artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen van toepassing is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

---

<sup>4</sup> Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.2, met een verwijzing naar de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 16/1, p. 30), en de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F) voor de Senaatscommissie (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 7).

<sup>5</sup> Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Rdpl. de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F), *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 47.

<sup>6</sup> Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.3; advies 18.638/VR van 13 juli 1988 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 augustus 1988, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, (p. 32), p. 52.

Het genoemde artikel 8 zou wel in overeenstemming zijn met de bevoegdheidverdelende regels mocht het voorzien in de oprichting van een dienst, gemeenschappelijk aan het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die instaat voor de toepassing van de bedrijfstoelageregeling of van andere steunregelingen. (...)”<sup>7</sup>

De beginselen die in dit advies in herinnering worden gebracht, behoren te worden nageleefd in de te sluiten “bilaterale overeenkomsten”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

---

<sup>7</sup> Advies 45.614/AV van 13 januari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 december 2009 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoelageregeling’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2009, nr 109/1, 13 en 14) ;