Vlaamse Regering

DE MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING, VLAAMS MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, CULTUUR, DIGITALISERING EN FACILITAIR MANAGEMENT
DE VLAAMSE MINISTER VAN BRUSSEL, JEUGD, MEDIA EN ARMOEDEBESTRIJDING

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Het indienen van een beroep tot nietigverklaring bij het Grondwettelijk Hof tegen de Wet van 15 mei 2024 tot invoering van een Samenlevingsdienst

De Vlaamse Regering beslist om bij het Grondwettelijk Hof een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de Wet van 15 mei 2024 tot invoering van een Samenlevingsdienst wegens schending van o.m. artikel 4, 7° en 12°-14°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De voormelde wet betreedt op meerdere punten de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake jeugdbeleid en vorming.

1. SITUERING

De wet van 15 mei 2024 tot invoering van een Samenlevingsdienst werd op 18 april 2024 ingediend door de federale minister van werk en door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd op 8 mei 2024. De wet werd op 31 mei 2024 bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Op 29 maart 2024 gaf de Raad van State een advies nr. 75.677/1 over het wetsontwerp.

De wet voert een Samenlevingsdienst in, dat wil zeggen een regeling die burgers die in België verblijven in staat stelt zich gedurende een lange periode op substantiële wijze in te zetten voor een project van algemeen belang en waarbij ze een passende vergoeding ontvangen teneinde de burgerzin, de sociale diversiteit, de solidariteit en de individuele autonomie te bevorderen. Hiertoe wordt het Agentschap van de Samenlevingsdienst opgericht.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Het Vlaams Regeerakkoord stelt het volgende inzake bevoegdheidsconflicten (p. 19):

> "Binnen het actuele wettelijke en grondwettelijke kader zal de Vlaamse Regering er intussen op toezien dat de bestaande bevoegdheden maximaal ingevuld worden en dat, wanneer overleg niet zou lukken, alle wettelijke instrumenten ingezet worden wanneer andere overheden op onze bevoegdheidsdomeinen ageren of onze belangen in het gedrang brengen."

Omzendbrief VR 2009/23 stelt aangaande gedingvoering bij het Grondwettelijk Hof dat een beroep tot vernietiging dat van de Vlaamse Regering uitgaat, bij het Grondwettelijk Hof aanhangig wordt gemaakt door middel van een verzoekschrift dat ondertekend wordt door een door de regering geval per geval aan te wijzen Vlaamse minister (artikel 5 van de bijzondere wet). Het instellen van een beroep bij het Grondwettelijk Hof is dus niet gedelegeerd en moet steeds formeel beslist worden door de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering neemt daarbij een formele beslissing om :

1. een beroep tot nietigverklaring, eventueel een vordering tot schorsing in te stellen, en
2. de bevoegde Vlaamse minister te machtigen het verzoekschrift te ondertekenen en het geding te voeren.

Om ontvankelijk te zijn, moet het beroep tot vernietiging echter worden ingesteld binnen een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de wet, het decreet of de ordonnantie (artikel 3, §1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof).

B. DE WET VAN 15 MEI 2024 TOT INVOERING VAN EEN SAMENLEVINGSDIENST

De wet voert een zogenaamde Samenlevingsdienst in, wat volgens de wet als volgt gedefinieerd wordt: "regeling die burgers die in België verblijven in staat stelt zich gedurende een lange periode op substantiële wijze in te zetten voor een project van algemeen belang en waarbij hij een passende vergoeding ontvangt teneinde de burgerzin, de sociale diversiteit, de solidariteit en de individuele autonomie te bevorderen" (art. 2, 1°).

De wet richt hiertoe een Agentschap van de Samenlevingsdienst op, dat beschouwd wordt als een vereniging zonder winstoogmerk, erkend bij koninklijk besluit en gesubsidieerd door de Federale Overheidsdienst (FOD) Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (art. 3, §1).

De opdrachten van het Agentschap zijn de volgende (art. 4):

1° zorgen voor het gecentraliseerde en dagelijkse beheer van de Samenlevingsdienst, in zijn administratieve, financiële, operationele en programmatorische aspecten, in het bijzonder door een evenwichtige verdeling van burgers in dienst over de verschillende Gewesten;
2° ervoor zorgen dat het programma openstaat voor personen die moeilijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt, in het bijzonder voor laaggeschoolden;
3° erkennen van gastorganisaties die burgers in dienst zullen ontvangen;
4° centraliseren van de verzamelde informatie over de Samenlevingsdienst en deze overmaken aan de federale minister belast met Werkgelegenheid en Arbeid;
5° communiceren over de Samenlevingsdienst bij het publiek;

6° het jaarlijks organiseren van een jobbeurs in aanwezigheid van werkgevers uit de privé en de publieke sector;
7° toezien op de naleving van de bepalingen en de verplichtingen van deze wet.

Artikel 8 bepaalt vervolgens dat elke dienst, instantie of vereniging, die een burger in dienst wil ontvangen, vooraf door het Agentschap moet worden erkend. De activiteit van de organisatie moet gericht zijn op het algemeen belang, in het bijzonder op de volgende domeinen:

a. sociale actie, sociale cohesie en solidariteit ;
b. milieu, natuurbehoud, duurzame ontwikkeling, ecologische transitie, de strijd tegen de klimaatopwarming;
c. cultuur en het promoten van cultuur;
d. diensten voor gezondheidszorg en persoonlijke verzorging en gezondheidspromotie;
e. de promotie en beoefening van sport;
f. civiele bescherming;
g. onderwijs;
h. erfgoed en het promoten van erfgoed;
i. ontwikkelingssamenwerking;
j. justitie

De Samenlevingsdienst is enkel toegankelijk voor jongeren van 18 tot 25 jaar (art. 10).

Volgens de Memorie van Toelichting is de Samenlevingsdienst bedoeld om de sociale cohesie en de uitoefening van een inclusief, verantwoordelijk en proactief burgerschap te versterken:

> "De Samenlevingsdienst biedt de mogelijkheid zich nuttig te maken voor de samenleving en tegelijkertijd het vertrouwen in de democratische waarden en instellingen te versterken. De Samenlevingsdienst is bedoeld om de sociale cohesie en de uitoefening van een inclusief, verantwoordelijk en proactief burgerschap te versterken. In veel opzichten vormen de verdiensten van dit type gemeenschapsdienst, zowel in België als in het buitenland, een "tegengif" voor de recente crisissen. Door deze levenservaring van zes maanden tot een jaar aan te bieden, zorgt de Samenlevingsdienst ervoor dat degenen die de dienst vervullen het enkelvoud en het meervoud, het individu en het collectief, het "ik", het "jij" en het "wij" krachtig kunnen verwoorden." (p. 5)

C. BEVOEGDHEIDSVERDELING

1. Raad van State

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies nr. 75.677/1 de bevoegdheid van de federale overheid onderzocht en maakt hierbij volgende overwegingen:

> "3.4.1. Zoals in de hierboven aangehaalde adviezen uiteengezet, betreft een dienst zoals de samenlevingsdienst geen op zichzelf staande bevoegdheidsrechtelijke aangelegenheid, maar vormt het een onderdeel van één van de aangelegenheden die tot de materiële bevoegdheid van een welbepaald bevoegdheidsniveau behoort – hetzij als gevolg van een uitdrukkelijke toewijzing, hetzij als residuaire bevoegdheid. In de aangehaalde adviezen werden de "vrijwillige burgerdienst" en de "Samenlevingsdienst" beschouwd als onderdeel van aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheden van de gemeenschappen, namelijk jeugd en vorming.
>
> 3.4.2. Ook het voorliggende voorontwerp sluit voornamelijk aan bij de gemeenschapsbevoegdheden inzake jeugd en inzake vorming. Overeenkomstig artikel 10, 1°, van het voorontwerp is de samenlevingsdienst gericht op personen tussen 18 en 25 jaar. Daargelaten de vraag of wijzigingen aan de leeftijd van de personen die aan de

samenlevingsdienst kunnen deelnemen, of een uitbreiding van die doelgroep, tot een andere bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie zou leiden, moet worden vastgesteld dat het voorliggende voorontwerp zoals het nu is geconcipieerd in elk geval uitsluitend gericht is op personen tussen 18 en 25 jaar (artikel 10, 1°, van het voorontwerp).

De ontworpen Samenlevingsdienst heeft ook een uitgesproken vormende doelstelling. Zoals uit de definitie in artikel 2, 1°, van het voorontwerp blijkt, beoogt de Samenlevingsdienst "de burgerzin, de sociale diversiteit, de solidariteit en de individuele autonomie te bevorderen". Het vormende aspect volgt niet enkel uit de activiteiten die worden verricht bij de gastorganisatie, maar ook uit het gegeven dat de deelnemers deel uitmaken van een samenlevingsgroep, die blijkens de definitie in artikel 2, 6°, "sociale vermenging, uitwisseling tussen burgers en versterking van het gemeenschapsgevoel" tot doel heeft, en, vooral uit het feit dat burgers in dienst zullen deelnemen aan burgerschapsmodules, die luidens de memorie van toelichting "groepsactiviteiten [zijn] in het kader van de Samenlevingsgroep die het bewustzijn van burgers in dienst over de verschillende kwesties vergroten, zodat hun burgerzin en hun invloed op het samenleven worden gestimuleerd." Hoewel de invulling van de burgerschapsmodules in het voorontwerp vaag blijft, lijken deze modules enkel te kunnen worden ingevuld via vorming, met name een geheel van educatieve activiteiten die binnen een zekere structuur plaatsvinden, en een actieve relatie tussen diegenen die de vorming aanbieden en diegenen die op het vormingsaanbod ingaan.33

Het vormende aspect blijkt ook nog uit de volgende passage uit de memorie van toelichting: (...)

Enkel de bepalingen van hoofdstuk 7 van het voorontwerp die het statuut van de burger in samenlevingsdienst regelen, met name wat arbeids- en sociaalrechtelijke aspecten betreft, behoren in beginsel tot de bevoegdheid van de federale overheid."

Zoals de Raad van State opmerkt, kan de federale overheid zich in dit dossier ook niet beroepen op de impliciete bevoegdheden, vermits niet is aangetoond dat de invoering van een samenlevingsdienst noodzakelijk is voor de uitoefening van een federale bevoegdheid noch voor de uitoefening van welke federale bevoegdheid de invoering hiervan noodzakelijk zou zijn (punt 3.4.3).

De Raad van State concludeert:

"Gelet op de onderlinge samenhang van de verschillende onderdelen van het voorontwerp, is de federale wetgever bijgevolg niet bevoegd om het voorontwerp aan te nemen.

Gelet op het feit dat de verschillende elementen van de ontworpen regeling moeilijk los van elkaar te zien zijn, zou het geraden zijn dat de uitwerking van een Samenlevingsdienst aanleiding geeft tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende overheden die terzake bevoegd zijn."

2. Memorie van Toelichting

De Memorie van Toelichting bepaalt het volgende over de bevoegdheid van de federale overheid terzake:

"Als autonome materie – materie "op zichzelf" –, zijn de burgerschap en de Samenlevingsdienst niet aan een bepaald bestuursniveau toegewezen in het kader van de bevoegdheidsverdeling die inherent is aan de Federale Staat. In ons federaal systeem geniet de federale wetgever echter het beginsel van de volheid van bevoegdheid: aangelegenheden die aan niemand zijn toegewezen door de Grondwet, kunnen bij wet worden geregeld. Bovendien behoudt de federale wetgever in artikel 35 van de Grondwet (samen met zijn

overgangsbepaling) meer bepaald de zogenaamde "residuaire bevoegdheden", d.w.z. de bevoegdheden die – om redenen van efficiëntie of solidariteit – niet aan de gemeenschappen of gewesten zijn toegekend en die hen dus niet zelf toebehoren. Kortom, in die aangelegenheden behoudt de federale entiteit haar oorspronkelijke soevereiniteit.

In antwoord op de opmerkingen geformuleerd door de afdeling wetgeving van de Raad van State in zijn advies 75.677/1 van 29 maart 2024, wordt er verduidelijkt dat de Samenlevingsdienst niet kadert in een jeugdbeleid, maar wel in de bevordering van het burgerschap, een materie die onder de residuaire bevoegdheid van de federale overheid valt. [...]

Het feit dat de Samenlevingsdienst zoals werd voorgesteld, zich richt tot bepaalde doelgroepen, in dit geval hier de jongeren van 18 tot 25 jaar, maakt niet dat dit een jeugdbeleid is dat de bevoegdheid van de federale overheid zou uithollen. [...]

[...]

De activiteiten van de gastorganisaties hebben noodzakelijkerwijs betrekking op federale, gewestelijke en gemeenschapsmateries. Naar het voorbeeld van het systeem dat werd ingevoerd door de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, heeft dit geen invloed op de bevoegdheden van de federale overheid.

Als er bij de nuttige uitoefening van haar bevoegdheid sprake zou zijn van een overschrijding van de bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten, dan zouden deze noodzakelijk en proportioneel zijn en de gefedereerde entiteiten er niet van weerhouden hun eigen bevoegdheden uit te oefenen. Dit overschrijding zou dus kunnen worden toegelaten overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. [...]." (p.6 e.v.)

3. Conclusie

De afdeling Wetgeving van de Raad van State is zeer duidelijk in haar advies, waarvan de overwegingen gedeeld worden door de Vlaamse Regering. De federale wetgever is **niet bevoegd** in deze materies.

Gelet op het materiële toepassingsgebied van de wet tot invoering van een Samenlevingsdienst, maakt de federale wetgever inbreuk op de exclusieve culturele bevoegdheid inzake jeugdbeleid en vorming die aan de Vlaamse Gemeenschap zijn overgeheveld door de artikelen 127, § 1, eerste lid, en 130, eerste lid, 1°, van de Grondwet en door de artikelen 4, 7° en 12°-14°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en 4, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

Er bestaat bovendien ook geen residuaire federale bevoegdheid inzake burgerschap. Zo regelt Vlaanderen vandaag reeds heel wat burgerschapsaspecten binnen de materiële bevoegdheden die aan de Vlaamse Gemeenschap zijn toegewezen (bv. vakoverschrijdende eindterm burgerschap als onderdeel van onderwijsbevoegdheid, Vlaams inburgeringscontract als onderdeel van inburgeringsbevoegdheid, de erkenning van politieke jongerenbewegingen die de jeugd stimuleren om actief burgerschap op te nemen als onderdeel van het jeugdbeleid ...).

Gelet op het bovenstaande dient, conform artikel 1, 1° van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, een beroep tot vernietiging ingesteld te worden wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

D. INSTELLEN PROCEDURE EN AANSTELLING RAADSMAN

Aangezien de federale overheid in deze wetgeving aanneemt met betrekking tot domeinen die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoren, dient de Vlaamse Regering hiertegen in rechte op te treden en deze bevoegdheidsoverschrijding aan te klagen via een beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof.

Om die reden wordt de Vlaamse minister, bevoegd voor Brussel, jeugd, media en armoedebestrijding gemachtigd om namens de Vlaamse Regering het verzoekschrift tot nietigverklaring te ondertekenen en bij het Grondwettelijk Hof het geding te voeren. Ter verdediging van de belangen van de Vlaamse Gemeenschap in deze zaak wordt daarom voorgesteld om haar te laten bijstaan door mr. Jürgen Vanpraet, kantoorhoudende te Oostendestraat 306, B – 8820 Torhout, en hem in deze zaak als de raadsman van de Vlaamse Regering aan te stellen.

Jürgen Vanpraet is gespecialiseerd in publiek recht. Als grondwetspecialist beschikt Jürgen Vanpraet over een uitzonderlijke en sterk gespecialiseerde expertise op het vlak van staatshervorming en de verdeling van bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten. Deze expertise loopt als een rode draad door zijn beleidsvoorbereidende werk (adviesverlening en schrijven van wetgeving) als door zijn optreden als raadsman in het bevoegdheidscontentieux voor het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en de hoven en rechtbanken. Jürgen Vanpraet onderscheidt zich van andere advocatenkantoren door zijn academische achtergrond. Zijn doctoraal proefschrift "De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State" werd bekroond met de Fernand Collin-prijs voor Recht 2012. Deze tweejaarlijkse prijs wordt toegekend aan werken die een oorspronkelijke bijdrage leveren tot de rechtswetenschap in België. In zijn proefschrift en in zijn vele andere publicaties is een centrale plaats weggelegd voor de toepassing van de zwaartepuntleer, hetgeen ook centraal staat in de opdracht.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Conform artikel 43, §3, 5° van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 moeten beslissingen van de Vlaamse Regering tot indiening van een beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof niet voor advies worden voorgelegd aan de Inspectie van Financiën.

B. ESR-TOETS

Het ontwerp van beslissing heeft geen impact op de ESR.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp van beslissing heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het ontwerp van beslissing heeft geen rechtstreekse impact op het personeel, de werkingsuitgaven of de investeringen en schulden van de lokale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Namens de Vlaamse Regering wordt een raadsman aangesteld en wordt een beroep tot nietigverklaring bij het Grondwettelijk Hof ingesteld tegen de wet van 15 mei 2024 tot invoering van een Samenlevingsdienst.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. een beroep tot vernietiging in te stellen bij het Grondwettelijk Hof tegen de wet van 15 mei 2024 tot invoering van een Samenlevingsdienst;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor Brussel, jeugd, media en armoedebestrijding te machtigen namens de Vlaamse Regering het verzoekschrift te ondertekenen en het geding te voeren, en daarvoor als raadsman mr. Jürgen Vanpraet aan te stellen.

Minister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management

Jan JAMBON

Vlaams Minister van Brussel, Jeugd, Media en Armoedebestrijding

Benjamin DALLE