



Parlement

I. Over de samenvoeging van voorstellen en ontwerpen in Kamer en Senaat

1. Artikel 24, derde lid van het Kamerreglement bepaalt dat bij het vaststellen van de agenda van de commissies “een voorstel wordt gevoegd bij de be-raadslaging van een wetsontwerp, indien het voorwerp ervan hetzelfde is”. Deze bepaling, die in het Kamerreglement werd ingeschreven in 1962¹, was de bekrachtiging van een gewoonte, maar voegde aan die gewoonte ook iets toe. Voor 1962 gebeurde de sa-menvoeging immers op verzoek van de auteur, terwijl het nieuwe reglementsartikel er een automatisme van maakte.

2. Het Senaatsreglement huldigde initieel het principe dat wanneer een voorstel en een ontwerp het-zelfde onderwerp hadden, de commissies bij voorrang de tekst onderzochten die het eerst was ingediend.² In 1983 werd dat: “Wanneer een voorstel en een ontwerp hetzelfde onderwerp hebben, worden zij door de commissie samen onderzocht.”³ en in 1995 werden *in fine* van die formulering de woorden “be-houdens andersluidende bepaling” toegevoegd.⁴

3. De *ratio legis* van de samenvoeging spreekt voor zich: het is niet alleen efficiënter om teksten met “hetzelfde voorwerp”⁵ tegelijkertijd te bespreken, het is ook een manier om ervoor te zorgen dat bestaande parlementaire initiatieven toch nog aan bod komen indien de regering een initiatief neemt in eenzelfde aangelegenheid.⁶

4. Maar wanneer hebben voorstellen en/of ontwer-pen “hetzelfde voorwerp”? De parlementaire voorbe-reiding van de Reglementswijziging van 1962 maakt ons daarover niets wijzer.

In de Kamer werd in 1983 wel een interessante dis-cussie gevoerd, waaruit blijkt dat “hetzelfde voor-werp” niet betekent dat de teksten identiek moeten zijn. Volgens de toenmalige Kamervoorzitter was het voorwerp van een voorstel in de eerste plaats de doel-stelling van het voorstel.⁷ Maar dat begrip mag je dan weer niet te eng interpreteren: als een ontwerp een bevoegdheidsverschuiving nastreeft in één richting, terwijl een voorstel een bevoegdheidsverschuiving nastreeft in de andere richting, dan kan er wel degelijk sprake zijn van eenzelfde voorwerp.⁸

Het is niet omdat een voorstel en een ontwerp dezelfde materie betreffen, dat het voorwerp ervan hetzelfde is. Zo vroeg een lid in de commissie voor het Bedrijfsleven dat zijn voorstel van resolutie tot splitsing van de Belgische orde van Architecten in twee autonome ordes, een Nederlandstalige en een Franstalige⁹, zou worden gevoegd bij de bespreking van het wetsontwerp betreffende de uitoefening van het beroep van architect in het kader van een rechts-persoon¹⁰. De commissie vond dat (terecht) niet opportuun, maar verantwoordde haar weigering door er (iets minder terecht) op te wijzen dat een voor-stel van resolutie niet kan worden gevoegd bij een wetsontwerp¹¹. Nochtans had de commissie kunnen volstaan met het argument dat het uitoefenen van het beroep van architect binnen een rechtspersoon een heel ander “voorwerp” is dan de splitsing van de Orde van Architecten ...

5. Meer dan in de Senaat is de toevoeging in de Kamer een automatisme, wat in de praktijk betekent dat de voorzitter van de commissie, vooraleer hij een ontwerp op de agenda van zijn commissie plaatst, laat nagaan of er wetsvoorstellen aanhangig zijn met “hetzelfde voorwerp”. Is dat het geval, dan worden die voorstellen in principe ambtshalve toegevoegd, al gebeurt het in geval van twijfel ook wel dat de voorzit-ter discreet bij de auteur van het voorstel polst of hij bezwaar heeft tegen de toevoeging. In geval van

(1) *Parl.St.* Kamer 1961-62, nr. 263/1, p. 30, *Hand.* Kamer, 11 en 30 januari en 8 februari 1962.
 (2) *Hand.* Senaat, 8 juni 1971, 1815-1817.
 (3) *Hand.* Senaat, 12 oktober 1983, 15-34.
 (4) *Hand.* Senaat, 7 april 1995, 2183-2189.
 (5) Slechte vertaling van het Frans “*le même objet*”.
 (6) Zie in dat verband het standpunt van de h. Henrion: “(...) *c’est le bon sens et cet article a été prévu notamment pour permettre aux auteurs de propositions de ne pas être écarté si le gouvernement prend à son tour une initiative sur le même sujet*” (*Hand.* Kamer, 25 mei 1983, 2273).

(7) “*L’objet d’une proposition, c’est fondamentalement son but*” (*Hand.* Kamer, 25 mei 1983, 2274).
 (8) Standpunt van de heer Desaeeyere (*Ibid.*).
 (9) *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1434/1.
 (10) *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 1920/1.
 (11) *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 1920/5, 3.



2009

3

betwisting zal de voorzitter de zaak aan zijn commissie voorleggen.¹² Het staat immers aan de bevoegde commissie om een opportuniteitsoordeel te vellen over de vraag of het voorwerp van een wetsvoorstel hetzelfde is als dat van een wetsontwerp.¹³

6. Hoewel artikel 24, derde lid van het Kamerreglement – in tegenstelling tot de analoge bepaling in het Senaatsreglement – de indruk wekt dat voorstellen alleen aan ontwerpen kunnen worden gevoegd, gebeurt het ook geregeld dat een voorstel wordt gevoegd bij de bespreking van een ander voorstel. In dat geval zal de commissie, alvorens ze de bespreking aanvat, beslissen welk voorstel als basis voor de bespreking dienst zal doen.¹⁴

In de Senaat voorziet de bewuste reglements bepaling¹⁵ zelfs in de mogelijkheid om wetsontwerpen samen te voegen.¹⁶

7. Voor de indieners kan de toevoeging van hun voorstel aan een ontwerp zowel een zegen als een vloek zijn.

Een zegen omdat ze op die manier ten minste de garantie hebben dat hun initiatief geagendeerd wordt en de nodige aandacht krijgt.¹⁷

Een vloek omdat de commissie in geval van aanneming van het ontwerp meestal aan de plenaire vergadering voorstelt om de toegevoegde voorstellen “vervallen” (of – in slecht Nederlands – “zonder voorwerp”) te verklaren.¹⁸ Het gebeurt dan ook geregeld dat een auteur zich verzet tegen de toevoeging van zijn voorstel aan een wetsontwerp en dat de commissie hem daarin volgt.¹⁹

8. In de Kamer gebeurt het echter ook dat de indieners van de toegevoegde voorstellen in een latere fase vragen dat hun voorstellen worden “losgekoppeld” van een ontwerp, om aldus te vermijden dat ze zouden vervallen wanneer het ontwerp wordt aangenomen.²⁰

Interessant is dan ook te weten tot op welk ogenblik die “loskoppeling” kan worden gevraagd. Het feit dat het commissieverslag betrekking heeft op het wetsontwerp én het toegevoegde voorstel is blijkens de precedents alvast geen voldoende argument om de loskoppeling te weigeren, want er zijn gevallen waarin een voorstel werd losgekoppeld, vlak voor de aanvang van de algemene bespreking in plenaire vergadering²¹ en zelfs na het beëindigen van de algemene bespreking in plenaire vergadering.²²

- (12) Artikel 24, nr. 1 van het Kamerreglement bepaalt immers dat de commissie haar agenda vaststelt. Het is maar wanneer zij dat niet doet dat de commissievoorzitter resp. de voorzitter van de Kamer dat doet.
- (13) *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1269/4, 3; in dezelfde zin *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 449/2, 2.
- (14) Niet altijd zijn de indieners van een voorstel ermee gediend dat een ander voorstel aan het hunne wordt toegevoegd. Zo verzette een van de indieners van het voorstel “tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 tot invoering van een recht op loopbaanonderbreking voor bijstand of verzorging van een zwaar ziek gezins- of familielid voor wat betreft de uitbreiding van het verlof” (*Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 938/1) zich met hand en tand tegen de toevoeging van een wetsvoorstel dat volgens hem een ruimer toepassingsgebied had doordat het niet alleen het zorgverlof wenste uit te breiden, maar evenzeer het ouderschapsverlof en het palliatief verlof (wetsvoorstel “tot wijziging van de regelgeving inzake het recht op ouderschapsverlof, palliatief verlof en zorgverlof”, *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 441/1). De commissie volgde hem in die redenering.
- (15) Het Senaatsreglement (art. 56, nr. 3, laatste lid) sluit beter aan bij de praktijk, in de mate dat het het heeft over “meerdere voorstellen of ontwerpen”.
- (16) Voor een samenvoeging van twee wetsontwerpen, zie *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 555/2.
- (17) Zie de vergeefse pogingen van de h. Detienne om zijn wetsvoorstel “tot invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen inzake werknemerspensioenen, werk-

- loosheidsuitkeringen, conventionele brugpensioenen en ziekte- en invaliditeitsverzekering” te laten toevoegen aan het wetsontwerp “tot interpretatie van de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn” (*Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 449/2, 2).
- (18) Voor een van de vele voorbeelden, zie *Hand.* Kamer, 10 juni 2004, 6.
- (19) Zie bijvoorbeeld het verslag over de bespreking van het wetsontwerp “tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen” (*Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 1861/4, 3-4).
- (20) Zie bijvoorbeeld de commissieverslagen *Parl.St.* Kamer 2003-04, 1086/4, 4 en *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1627/5, 3.
- (21) Loskoppeling van het voorstel “tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat de voorwaarden voor gezinsvereniging betreft” (*Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1529/1) van het wetsontwerp “tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen” (*Hand.* Kamer, 2005-06, 8 december 2005, 59-60).
- (22) Loskoppeling van een wetsvoorstel “tot wijziging van artikel 10 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde om de behandelingstijd voor aanvragen van sommige sociale tegemoetkomingen in te korten” van een wetsontwerp “houdende diverse bepalingen” en loskoppeling van een wetsvoorstel “tot gelijkschake-

2009

3

9. Tenzij ze tijdig worden losgekoppeld, vervallen voorstellen die waren gevoegd bij een ontwerp dus wanneer dat ontwerp wordt aangenomen. Maar wat als het ontwerp waarbij die voorstellen waren gevoegd, niet aangenomen, maar verworpen wordt? Men zou kunnen opperen dat de commissie zich dan maar moet uitspreken over de toegevoegde voorstellen, door ze een voor een te verwerpen of aan te nemen. Dergelijke *tabula rasa* operatie zou alvast het voordeel hebben dat voorstellen niet eindeloos aanhangig blijven. Daar staat evenwel tegenover dat die voorstellen niet even grondig zijn besproken als het ontwerp waarbij ze zijn gevoegd. Ze zijn weliswaar toegelicht door hun indiener, maar ze zijn hooguit marginaal aan bod gekomen tijdens de algemene bespreking en er is geen artikelsgewijze bespreking aan gewijd.

De parlementaire praktijk wil dan ook dat de (niet-identieke) toegevoegde voorstellen in geval van verwerping van het ontwerp waarbij ze waren gevoegd, aanhangig blijven, aangezien het ontwerp geen nieuwe regeling heeft ingevoerd en de voorstellen zelf nooit zijn verworpen.²³

II. Kindeffectrapportage wordt kind- en jongere-effectrapportage

1. Reeds ruim een decennium bestaat op het Vlaamse bestuursniveau de verplichting om voor elk ontwerp van decreet dat kennelijk rechtstreeks het belang van kinderen (personen jonger dan 18 jaar) raakt, een kindeffectrapport (KER) op te stellen. Een KER werd gedefinieerd als een openbaar document dat de situatie van het kind in zijn onmiddellijke omgeving beschrijft, alsmede de te verwachten gevolgen hierop van een voorgenomen beslissing en de alternatieven ervoor. De Regering kon van de KER-verplichting afwijken na advies van een door haar aan te wijzen, ter zake deskundige commissie²⁴. Het kwam

dan aan het Vlaams Parlement toe bij de bespreking van het ontwerp van decreet te beoordelen of die afwijking gerechtvaardigd was. Voor de opmaak van het kindeffectrapport kon de Regering een beroep doen op haar administratie of een overeenkomst sluiten met één of meerdere centra gespecialiseerd in effectrapportage²⁵.

2. Door het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid wordt de kindeffectrapportage met ingang van 1 januari 2009 omgevormd tot een kind- en jongere-effectrapportage (JoKER). Deze omvorming kadert in een globale integratie van het kinderrechtenbeleid en het jeugdbeleid. Concreet geldt voortaan de verplichting om elk ontwerp van decreet op het ogenblik van indiening bij het Vlaams Parlement vergezeld te laten gaan van een kind- en jongere-effectrapport (JoKER), voor zover de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt.

3. De JoKER is een openbaar document dat ten minste de volgende informatie verstrekt: 1° een beschrijving van het effect van de voorgenomen beslissing op de situatie van het kind of de jongere; 2° alternatieven voor de voorgestelde beslissing, inzonderheid een beschrijving van de beoogde maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen van de beslissing te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen; 3° een opgave van de moeilijkheden die werden ondervonden bij het verzamelen van de vereiste informatie²⁶.

4. De nieuwe leeftijdsgrens van 25 jaar is opmerkelijk: het Kinderrechtenverdrag definieert kinderen als personen tot 18 jaar, het decreet van 18 juli 2008 definieert “jeugd” als “personen tot en met dertig jaar, of een deel van deze bevolkingsgroep”. Het is enigszins verrassend vast te stellen dat het dus juridisch mogelijk is tot de jeugd te behoren zonder een jongere te zijn²⁷, maar daar blijkt ook een deugdelijke verantwoording voor te bestaan: de grens van 25 jaar is bepaald vanuit sociaaleconomisch perspectief, omdat de meeste 25-plussers al economisch onafhankelijk

ling van het bedrag van het kraamgeld ten voordele van werknemers en zelfstandigen ongeacht de rang van het kind” van een “ontwerp van programmawet” (*Handl. Kamer* 2006-07, 19 december 2006 (CRIV 51 PLEN 252)).

(23) Voor een toepassingsgeval, zie het verslag van de Kamercommissie over het door de Senaat overgezonden wetsontwerp “tot aanvulling van het Wetboek van vennootschappen met bepalingen betreffende de openbaarmaking van bezoldigingen van bestuurders en van leidinggevende personen van genoteerde vennootschappen en vennootschappen van publiek recht” (*Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 1502/9, 77).

(24) Zie de artikelen 3-11 B.VI.Reg. 26 maart 2004 betreffende de instelling van het kindeffectrapport. In de praktijk

werd het advies nooit gevraagd, maar gaf de commissie occasioneel advies op eigen initiatief.

(25) Artikelen 2 en 4 Decreet 15 juli 1997 houdende instelling van het kindeffectrapport en de toetsing van het regeringsbeleid aan de naleving van de rechten van het kind.

(26) Artikel 6, tweede lid Decreet 18 juli 2008. Deze formulering is een nagenoeg letterlijke overname van de omschrijving van het KER in het decreet van 15 juli 1997 (artikel 5).

(27) Men is in elk geval nooit te oud om bij te leren.