**Procedure Kanselarijdiensten ivm samenwerkingsakkoorden**

1. **ORGANIEKE BRON**

Artikel 92bis, §1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI), bepaalt :

“De Staat, de Gemeen­schappen en de Gewesten kunnen 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.”.

Het volstaat niet dat een akkoord in het opschrift de naam “samenwerkingsakkoord” draagt of in zijn aanhef naar artikel 92bis BWHI verwijst om de partijen te binden.

Daarvoor is vereist dat het samenwerkingsakkoord op de geëigende manier tot stand komt en dat de inhoud van het akkoord onderzocht wordt.

Om onduidelijkheid over het bindende karakter van een samenwerkingsakkoord te vermijden, wordt het de partijen bijgevolg afgeraden om in het akkoord bepalingen die rechten en verplichtingen voor de contracterende partijen bevatten, te mengen met vrijblijvende, politieke bepalingen of met intentieverklaringen tot onderhandelingen. Deze laatste horen niet thuis in een samenwerkingsakkoord.

Samenwerkingsakkoorden zijn bindend voor de overheden die partij zijn bij het akkoord. Zodra samenwerkingsakkoorden zijn gesloten, beperkt artikel 92bis BWHI de autonomie van de partijen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden op dezelfde wijze als het beginsel “pacta sunt servanda” uit het internationale verdragenrecht.

Een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen samenwerkingsakkoorden en de zogenaamde “(samenwerkings)protocollen”.

Voor 1988 konden de Federale Overheid, de Gemeenschappen en Gewesten enkel politieke akkoorden sluiten, “protocollen” genaamd. Dergelijke protocollen zijn nog steeds een belangrijk instrument van samenwerking. Het zijn echter louter politieke overeenkomsten zonder bindende kracht voor de partijen.

Opdat het akkoord ook werkelijk het karakter van een politieke verbintenis zou overstijgen en voor de partijen een bindend karakter zou verkrijgen, moet de inhoud ervan in een parallelle regelgeving worden gegoten.

1. **SOORTEN SAMENWERKINGSAKKOORDEN**

1. **Facultatieve en obligatoire samenwerkingsakkoorden**

Uit het gebruik van het woord “kunnen” in artikel 92bis, §1, eerste lid BWHI volgt dat het sluiten van samenwerkingsakkoorden geen verplichting is : daarom worden deze akkoorden facultatieve samenwerkingsakkoorden genoemd.

Artikel 92bis, §2 tot §4undecies BWHI bepaalt de gevallen waarin het sluiten van een samenwerkingsakkoord verplicht is : daarom worden deze samenwerkingsakkoorden obligatoire samenwerkingsakkoorden genoemd.

1. **Administratieve en wetgevende samenwerkingsakkoorden**

Samenwerkingsakkoorden waarmee niet moet worden ingestemd bij wet, decreet en/of ordonnantie zijn de zogenaamde administratieve samenwerkingsakkoorden.

Artikel 92bis, §1, tweede lid BWHI bepaalt dat samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie worden geregeld, of samenwerkingsakkoorden die de Federale Staat, een Gewest of een Gemeenschap bezwaren of Belgen persoonlijk binden, eerst gevolg hebben nadat zij instemming hebben verkregen bij wet, decreet en/of ordonnantie. Dit zijn de wetgevende samenwerkingsakkoorden.

Op deze regel bestaan géén uitzonderingen.

* 1. **Samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie worden geregeld**

	Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet van 8 augustus 1988 kunnen “de samenwerkingsakkoorden slechts uitwerking hebben nadat zij zijn goedgekeurd door een wet of een decreet, naargelang van het geval. Wanneer hun voorwerp van administratieve of reglementaire aard is, dienen zij niet door een wet of een decreet te worden goedgekeurd” (Parl. St. Kamer 47K0516/1, 30).

	Een samenwerkingsakkoord heeft dus de parlementaire instemming nodig indien het akkoord een door de Grondwet of de bijzondere wet voorbehouden aangelegenheid tot voorwerp heeft.

	Ook samenwerkingsakkoorden die een gemeenschappelijke openbare instelling met rechtspersoonlijkheid oprichten, hebben betrekking op de door de bijzondere wet aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden en hebben dus de parlementaire instemming nodig.
	2. **Samenwerkingsakkoorden die de Federale Staat, een Gewest of een Gemeenschap kunnen bezwaren**

	Onder deze categorie vallen, volgens de memorie van toelichting bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, de samenwerkingsakkoorden die financiële lasten ten aanzien van de partijen kunnen opleggen of die enige verbintenis, van welke aard ook, ten laste van de partijen zouden kunnen leggen (Parl.St. Senaat 1992-93, nr. 558/1, 44).

	De definitie van bezwarende samenwerkingsakkoorden mag evenwel niet zo ruim worden begrepen dat élk akkoord tot deze categorie gaat behoren. Enkel samenwerkingsakkoorden die voor de partijen een potentiële begrotingsimpact hebben, zijn in deze definitie begrepen.

	**2.3.     Samenwerkingsakkoorden die de Belgen persoonlijk zouden kunnen binden**

	Volgens de memorie van toelichting bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 zijn hieronder begrepen : alle samenwerkingsakkoorden “waardoor privaat- of publiekrechtelijke verplichtingen ten laste van de Belgische rechtsonderhorigen tot stand worden gebracht”.

	In het geval van een samenwerkingsakkoord dat enkel rechten voor de burgers bevat, met uitsluiting van verplichtingen, is dus de instemming van de Parlementen niet vereist, tenzij het akkoord alsnog de partijen zou bezwaren of een aangelegenheid zou regelen die bij wet, decreet of ordonnantie moet worden geregeld.

	Het volstaat bovendien dat een samenwerkingsakkoord de Belgen onrechtstreeks bindt om de instemming van de Parlementen te vereisen.

	Met de gebruikte terminologie – de akkoorden moeten de Belgen “persoonlijk” binden om de parlementaire instemming te vereisen – doelt de bijzondere wetgever niet enkel op de natuurlijke personen. Ook wanneer een samenwerkingsakkoord lasten oplegt aan rechtspersonen, is de parlementaire instemming vereist.
1. **“Uitvoerende” samenwerkingsakkoorden**

Sinds de zesde staatshervorming bestaat de mogelijkheid om een “uitvoerend” vervolgakkoord te sluiten rond de minder essentiële of technische aspecten.

Artikel 92bis, §1, derde lid BWHI stelt: **“**In het samenwerkingsakkoord, dat overeenkomstig het tweede lid instemming heeft gekregen bij de wet of het decreet, kan er echter in worden voorzien dat de uitvoering ervan zal worden verzekerd door uitvoerende samenwerkingsakkoorden die gelden zonder dat de instemming bij de wet of het decreet vereist is.”.

Echter, daarvoor moet wel aan drie voorwaarden voldaan zijn:

1. Het akkoord mag de uitvoering van het wetgevend samenwerkingsakkoord niet overschrijden;
2. Het akkoord mag geen aangelegenheden regelen die bij wet, decreet of ordonnantie moeten worden geregeld;
3. De mogelijkheid hiertoe moet uitdrukkelijk voorzien zijn in het wetgevend samnewerkingsakkoord zelf.

Aangeraden wordt om in het advies van de Raad van State over het wetgevend samenwerkingsakkoord na te gaan of de Raad van State opmerkingen heeft gemaakt bij de bepalingen die bij uitvoerend samenwerkingsakkoord kunnen geregeld worden.

1. **Gezamenlijke decreten**

Met de zesde staatshervorming werd het mogelijk gemaakt voor de Gemeenschappen en Gewesten om gezamenlijke decreten aan te nemen, en dit via artikel 92bis/1 BWHI.

Deze samenwerkingsvorm staat echter enkel open voor de Gemeenschappen en Gewesten en niet voor het federale niveau. De bevoegde overheden en de actoren bij het gezamenlijk decreet en het samenwerkingsakkoord zijn dus verschillend, maar de doelstelling daarentegen is identiek. Indien de Federale Staat geen betrokken partij is, kan bijgevolg worden gekozen tussen beide samenwerkingsvormen. Een gezamenlijk decreet kan een samenwerkingsakkoord immers wijzigen of opheffen, en vice versa (artikel 92bis/1, §4, derde lid BWHI).

1. **PROCEDURE**

1. **Initiatief**

Elk Regeringslid van elke Regering kan het initiatief nemen voor het sluiten van een samenwerkingsakkoord voor die aangelegenheden waarvoor hij/zij bevoegd is, voor zover hij/zij daartoe gemachtigd werd door zijn/haar Regering.

1. **Onderhandelingen**

De vertegenwoordigers van de bevoegde Ministers van de betrokken Regeringen onderhandelen over de samenwer­kingsakkoorden. Dit kan in de schoot van een interfederale werkgroep ad hoc, die vergadert op initiatief van het Regeringslid dat het initiatief genomen heeft, ofwel in de schoot van een Interministeriële Conferentie, ofwel via gelijk welk forum dat geschikt is om een consensus te bereiken.

Bij de aanvang van de onderhandelingen moet duidelijk worden aangeduid over welk soort samenwerkingsakkoord het gaat zodat elke partij bij de aanvang weet of er nog een akte houdende instemming (naargelang van het geval : een voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie) moet worden goedgekeurd. Er wordt aangeraden om, bij een wetgevend samenwerkingsakkoord, in het slotartikel een bepaling op te nemen waarin elke partij zich engageert om een instemmingsakte ter goedkeuring aan haar Parlement voor te leggen.

Ook wordt sterk aanbevolen om van bij het begin een memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord op te stellen, want dit kan een nuttig instrument zijn om achteraf, bij de toepassing van het samenwerkingsakkoord, interpretatieproblemen te vermijden.

Dit is zeker het geval voor de wetgevende samenwerkingsakkoorden, waarbij het opstellen van een memorie van toelichting het voor alle partijen mogelijk maakt om reeds bij de goedkeuring van het samenwerkingsakkoord meteen éénzelfde memorie van toelichting goed te keuren, die dan nadien zal dienen als memorie van toelichting bij de verschillende ontwerpen van instemmingsakte.

Het doel is het bereiken van een consensus van de vertegenwoordigers van alle betrokken Regeringsleden. Elk samenwerkingsakkoord moet ook  formeel worden goedgekeurd door de betrokken partijen, namelijk de Regeringen via hun Ministerraad.

Er wordt aangeraden om bij de formele goedkeuring van een ontwerp van wetgevend samenwerkingsakkoord, de akte houdende instemming tegelijkertijd aan de betrokken Ministerraad voor te leggen : aldus kunnen de formaliteiten inzake de administratieve en begrotingscontrole in één beweging worden vervuld.

1. **Goedkeuring en voorlegging aan het Overlegcomité**

Elk ontwerp van samenwerkingsakkoord moet ter goedkeuring of kennisname (van een eerder goedgekeurd samenwerkingsakkoord) aan het Overlegcomité voorgelegd worden. Dit biedt de zekerheid dat elke betrokken Regering akkoord gaat met dezelfde tekst en stelt de Secretarie van het Overlegcomité in staat om een gecentraliseerd en volledig overzicht te houden en kunnen aanbieden rond alle bestaande samenwerkingsakkoorden.

Overeenkomstig artikel 12 van het Huishoudelijk Reglement van 28 januari 2015 van het Overlegcomité wordt de agenda twee weken (week t-2) vóór de vergadering (week t) van het Overlegcomité verstuurd. Aldus hebben de andere partijen de tijd om het ontwerp van samenwerkingsakkoord alsnog te agenderen op hun respectieve Ministerraad (tijdens week t-1), met het oog op hun formele goedkeuring, dan wel het innemen van een standpunt op het Overlegcomité.

Het spreekt uiteraard vanzelf dat die leden van het Overlegcomité die geen partij zijn bij het samenwerkingsakkoord, niet verondersteld worden hierover een standpunt in te nemen.

In het geval dat de Duitstalige Gemeenschap eveneens partij is, moet ook de Duitse tekst van het samenwerkingsakkoord aan het Overlegcomité worden voorgelegd, en de Duitse tekst moet in ieder geval beschikbaar zijn op het ogenblik van de ondertekening van het samenwerkingsakkoord. Hierbij dient te worden benadrukt dat het betrokken Regeringslid (politieke ‘piloot’ van het dossier) verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de Duitse vertaling, evenals de eraan verbonden kosten.

Het Overlegcomité kan de laatste knopen doorhakken, of het ontwerp van samenwerkingsakkoord terugzenden naar een werkgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken partijen, of uitstellen tot een volgende vergadering, maar het is ook aan de partijen om alle mogelijke verdere stappen te ondernemen om een consensus te bereiken.

1. **Ondertekening**

Om redenen van efficiëntie bij het ondertekenen wordt gevraagd het samenwerkingsakkoord op te stellen in één enkel origineel exemplaar dat wordt gearchiveerd bij de Secretarie van het Overlegcomité.

Een samenwerkingsakkoord wordt ondertekend door het hoofd en door elke betrokken vakminister van de Regering van elk van de partijen.

Het Regeringslid dat het initiatief nam voor het sluiten van het samenwerkingsakkoord is verantwoordelijk voor het verzamelen van de handtekeningen, en het deponeren van het origineel ondertekende exemplaar bij de Secretarie van het Overlegcomité.

De uiteindelijke datum van het samenwerkingsakkoord is de datum waarop de laatste handtekening werd geplaatst.

1. **Neerlegging bij de Secretarie van het Overlegcomité en eensluidend afschrift**

Er wordt gevraagd om, met het oog op het archiveren van alle samenwerkingsakkoorden op één centrale locatie,  het origineel ondertekende exemplaar te deponeren bij de Secretarie van het Overlegcomité.

De Secretarie van het Overlegcomité bezorgt nadien een eensluidend verklaard afschrift aan elke ondertekenende partij.

1. **Wetgevende samenwerkingsakkoorden – Instemmingsakten - Inwerkingtreding**

Uit artikel 92bis BWHI volgt de verplichting dat de instemming met een wetgevend samenwerkingsakkoord moet gebeuren via een wet, decreet of ordonnantie, die tot stand komen via de gebruikelijke wetgevende procedure.

Het volstaat dus niet dat het Parlement enkel over het akkoord stemt en bijvoorbeeld via een resolutie of besluit het samenwerkingsakkoord zou bekrachtigen.

Wat betreft de wetgevende samenwerkingsakkoorden laatde ondertekening van het samenwerkingsakkoord door alle partijen toe het advies te vragen van de Raad van State over de voorontwerpen van instemmingsakte.

Volgens aanbeveling nr. 210.1 van de Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten (beginselen van de wetgevingstechniek) “kan de wetgevende instemmingsprocedure pas aanvangen wanneer het samenwerkingsakkoord bestaat, dit wil zeggen nadat het door alle partijen is ondertekend”. Op basis van deze bepaling heeft de Raad van State veelvuldig geweigerd advies te verstrekken over een instemmingsnorm bij een samenwerkingsakkoord dat nog niet ondertekend was, aangezien het slechts een ontwerp van samenwerkingsakkoord was.

Op deze regel worden in beginsel geen uitzonderingen toegestaan. Zo kunnen de partijen zich niet beroepen op de instemming van het Overlegcomité met het samenwerkingsakkoord om de Raad alsnog advies te laten verstrekken over een ontwerp van samenwerkingsakkoord.

Er wordt aangeraden om, onder impuls van het Regeringslid dat oorspronkelijk het initiatief nam, de nodige afspraken te maken om één gezamenlijke adviesaanvraag bij de Raad van State in te dienen of om de verschillende adviesaanvragen zo veel mogelijk te groeperen in de tijd. Zo kan bijvoorbeeld een adviesaanvraag  met inroeping van de hoogdringendheid vergezeld worden door een gemeenschappelijke motivering.

Nadat het advies van de Raad van State is bekomen en de tekst van het samenwerkingsakkoord eventueel nog is aangepast ingevolgde dit advies, dient het bevoegde Regeringslid van elke akkoordsluitende partij het betrokken ontwerp van instemmingsakte in bij zijn/haar Parlement.

In dit verband wordt benadrukt dat, in het geval van samenwerkingsakkoorden er een akkoord wordt bereikt tussen de Regeringen over één gemeenschappelijke tekst, die nadien niet meer kan worden gewijzigd door de Parlementen, maar enkel in zijn geheel kan worden verworpen of aanvaard. Artikel 92bis BWHI laat de Parlementen geen andere keuze dan het samenwerkingsakkoord hun volledige instemming te onthouden, zelfs wanneer ze de inhoud van het akkoord slechts gedeeltelijk niet kunnen onderschrijven.

Er wordt ook aangeraden om, eveneens door het Regeringslid dat oorspronkelijk het initiatief nam, de parlementaire procedure tot goedkeuring van de respectieve instemmingsakten in de respectieve Parlementen zodanig te coördineren en parallel te laten verlopen dat de instemmingsakten in één en hetzelfde Belgisch Staatsblad kunnen worden bekendgemaakt. Op die manier wordt discussie vermeden over de datum van het al dan niet definitief in werking treden van het samenwerkingsakkoord.

Tenzij anders vermeld in de verschillende instemmingsakten treedt het samenwerkingsakkoord immers in werking 10 dagen nà de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste instemmingsakte.

De bekendmaking van alle instemmingsnormen is een voorafgaande voorwaarde voor de inwerkingtreding van het akkoord.

1. **Bekendmaking in het Belgisch Staatsblad**

De Secretarie van het Overlegcomité zorgt voor de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de samenwerkingsakkoorden waarbij de Federale Staat partij is, voor zover het origineel ondertekende exemplaar werd gedeponeerd bij de Secretarie van het Overlegcomité. De (politieke) ‘piloot’ van het dossier blijft hiertoe wel verantwoordelijk voor het aanleveren aan de Secretarie van de juiste teksten (in het juiste Word-format).

De Secretarie van het Overlegcomité zorgt niet voor de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de samenwerkingsakkoorden waarbij de Federale Staat geen partij is. De betrokken partijen bepalen dan in onderling overleg wie voor de bekendmaking instaat.

Voor wetgevende samenwerkingsakkoorden moet, naast de instemmingsnormen, ook het samenwerkingsakkoord zelf worden bekend gemaakt.

Deze samenwerkingsakkoorden moeten tegelijk met de instemmingsnorm worden bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad, en dus niet eerder, gelet op mogelijke aan te brengen wijzigingen aan de tekst ingevolge het advies van de Raad van State.

Indien in het samenwerkingsakkoord geen datum van inwerkingtreding is bepaald, treedt het samenwerkingsakkoord in werking 10 dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Om redenen die raken aan de openbaarheid van bestuur en de mogelijkheid tot centraal archiveren dienen ook administratieve samenwerkingsakkoorden in het Belgisch Staatsblad te worden bekendgemaakt.