RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.785/3
van 4 februari 2022

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot regeling van de toekenning van een jobbonus’

‡LW-AECWPBJFC-HAHIFVT‡

Op 24 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot regeling van de toekenning van een jobbonus’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 februari 2022.

*

‡LW-AECWPBJFC-HAHIFVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet regelt de toekenning van een zogenaamde 'jobbonus'. De jobbonus is een premie die wordt toegekend aan de begunstigden opgesomd in artikel 3 van het voorontwerp, namelijk werknemers, statutaire ambtenaren en grensarbeiders, die hun woonplaats hebben in het Vlaamse Gewest (artikelen 3 en 4 van het voorontwerp). Die premie bedraagt bij een volledige tewerkstelling gedurende het refertejaar op jaarbasis 600 euro bij een gemiddeld maandelijks brutoloon van maximaal 1800 euro, 0 euro bij een gemiddeld maandelijks brutoloon hoger dan 2499,99 euro, en een bedrag dat degressief afneemt van 600 euro tot 20 euro wanneer het gemiddeld maandelijks brutoloon zich tussen de voornoemde drempels bevindt, volgens een formule die de Vlaamse Regering bepaalt. De premie wordt berekend op kwartaalbasis en toegekend in verhouding tot de gewerkte periode en het arbeidsregime (artikel 5). De Vlaamse Regering kan de premiebedragen en de loon en inkomensgrenzen aanpassen afhankelijk van de evolutie van de lonen en de koopkracht (artikel 6). De jobbonus wordt niet in aanmerking genomen bij het toepassen van de inkomensgrenzen of het berekenen van de beroepsinkomsten binnen het kader van een bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest (artikel 7). Het ontwerp regelt verder de toepasselijke procedures (artikelen 8 tot 12), het toezicht (artikel 13), de verwerking van persoonsgegevens (artikelen 14 tot 18) en de verjaringstermijn (artikel 21), en brengt wijzigingen aan in het decreet van 30 april 2004 'houdende sociaalrechtelijk toezicht' (artikelen 19 en 20).

De Vlaamse Regering bepaalt voor iedere bepaling van het aan te nemen decreet de datum van inwerkingtreding (artikel 22).

BEVOEGDHEID

3.1. Artikel 1 van het voorontwerp bepaalt dat het aan te nemen decreet een gewestaangelegenheid regelt.

In de memorie van toelichting wordt omtrent de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest het volgende gesteld:

> "De jobbonus is een gewestbevoegdheid. Vlaanderen is bevoegd voor zijn economisch en tewerkstellingsbeleid. De jobbonus is bedoeld om de inwoners van Vlaanderen te activeren. Hij is te beschouwen als een premie voor inwoners van Vlaanderen die een laag arbeidsinkomen genieten. De plaats van tewerkstelling is daarom

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-AECWPBJFC-HAHIFVT‡

niet van belang. Ook wie werkt in een ander gewest of buiten België kan zo de jobbonus genieten."

Gevraagd op welke bevoegdheidsgrondslag in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' het voorontwerp precies wordt gesteund, verklaarde de gemachtigde het volgende:

"De bevoegdheidsgrondslag is artikel 6, [§ 1,] VI, [eerste lid,] 1° BWHI. Het betreft economisch beleid op twee niveaus: Bedrijven signaleren een tekort aan arbeidskrachten. De maatregel heeft tot doel om de krapte op de arbeidsmarkt tegen te gaan door het verschil tussen een werkloosheidsuitkering en een loon te vergroten. Op die manier willen we de werkloosheidsval tegengaan en mensen motiveren om aan het werk te gaan. Dit betekent ook een verhoging van de koopkracht van de werknemers met een laag inkomen, met als gevolg een ondersteuning van de economie."

3.2. Vastgesteld moet worden dat in tegenstelling tot hetgeen in de memorie van toelichting wordt vooropgesteld, volgens de gemachtigde de bevoegdheidsgrondslag niet te vinden is in de gewestbevoegdheden inzake het tewerkstellingsbeleid. Dat standpunt moet naar het oordeel van de Raad van State, afdeling Wetgeving, worden bijgetreden. De ontworpen maatregel valt immers niet in te passen in de aangelegenheden die, wat betreft het tewerkstellingsbeleid, worden opgesomd in artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. 2

Die conclusie ligt overigens in lijn met hetgeen reeds in advies 39.593/VR van 17 januari 2006, over het voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het decreet van 30 juni 2006 'houdende de invoering van een forfaitaire vermindering in de personenbelasting', dat als de voorloper van de thans voorliggende regeling kan worden beschouwd, werd opgemerkt met betrekking tot de voor die regeling vereiste band met de gewestbevoegdheden. De Raad van State stelde in dat verband het volgende:

"Voor de beoordeling van het noodzakelijke verband met de gewestbevoegdheden moet worden vastgesteld dat in de memorie van toelichting bij het ontwerp vooreerst wordt aangeknoopt bij het regeerakkoord 2004-2009 waarin verscheidene maatregelen zijn aangekondigd die ertoe strekken de werkzaamheidsgraad te verhogen, door de kost van de arbeid te verlagen, binnen het budget van de Vlaamse Regering. In de memorie wordt in dit verband volgende passage uit het regeerakkoord geciteerd:

'De Vlaamse Regering wil gebruik maken van haar bevoegdheid om belastingverminderingen toe te staan om de werkloosheidsvallen weg te werken en de mensen die beroepsactief zijn te stimuleren. Daartoe zal een Vlaamse belastingvermindering worden toegekend vanaf 2007. In 2009 zal deze belastingvermindering uitgebreid worden naar alle inwoners van het Vlaams Gewest die beroepsactief zijn. Deze belastingvermindering op het inkomen uit arbeid zal worden toegekend onder de sociaal-economische bevoegdheid van het Vlaams Gewest. Dit teneinde de bestaande inactiviteitsval, ingevolge de huidige belastingvermindering die enkel geldt voor vervangingsinkomens, geleidelijk weg te werken.

Deze inactiviteitsval ontstaat doordat vandaag enkel personen met een vervangingsinkomen deze belastingvermindering genieten, waardoor inkomen uit arbeid vaak zwaarder belast wordt dan een even groot vervangingsinkomen'.

‡LW-AECWPBJFC-HAHIFVT‡

Verder kan in de memorie van toelichting nog het volgende worden gelezen:

> ‘Naast het bestrijden van de werkloosheidsval is het ook de bedoeling van de Vlaamse Regering om met dit ontwerp de lasten op arbeid in het algemeen te verlichten. Daarom wil de Vlaams Regering op termijn aan elke inwoner van Vlaanderen die werkzaam is een vermindering geven’.
>
> Door in de memorie van toelichting expliciet en herhaaldelijk te verwijzen naar de bestrijding van de zogenaamde werkloosheidsval en het verlagen van de lasten op arbeid teneinde de werkzaamheidsgraad te verhogen, wordt aangegeven dat de ontworpen regeling voornamelijk is geconcipieerd als een aangelegenheid van tewerkstellingsbeleid.
>
> Uit artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt dat de gewesten, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, bevoegd zijn voor de arbeidsbemiddeling (1°), de programma’s voor wedertewerkstelling van niet-werkende werkzoekende - behoudens enkele in de wet aangegeven uitzonderingen - (2°), en de toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (3°). *Geen van die aspecten van het tewerkstellingsbeleid bedoeld in artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, kan in verband worden gebracht met de ontworpen belastingvermindering*.”[2]

Weliswaar zijn, wat betreft het tewerkstellingsbeleid, bij de Zesde Staatshervorming nieuwe bevoegdheden overgedragen aan de gewesten. Dat gegeven noopt evenwel niet tot een andere zienswijze. Zoals hiervoor reeds op algemene wijze is gesteld, kan evenmin een van die bevoegdheden in verband worden gebracht met de ontworpen maatregel.

3.3.1. Zowel in de memorie van toelichting als door de gemachtigde wordt voorts een beroep gedaan op de in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten toegewezen bevoegdheid inzake het “economisch beleid”. De bijzondere wetgever heeft die bevoegdheid niet nader omschreven. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 ‘tot wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen’ heeft geleid, werd met betrekking tot die bepaling wel verduidelijkt dat er in elk geval onder vallen: het economisch expansiebeleid, het vernieuwingsbeleid, het herstructureringsbeleid en het openbaar industrieel initiatief.[3] Gelet hierop, wordt de bevoegdheid inzake het economisch beleid in de rechtsleer omschreven als “het geheel van maatregelen om het economisch weefsel te bestendigen, te versterken en te moderniseren”.[4]

3.3.2. Niettegenstaande de gewestbevoegdheid inzake het economisch beleid door de bijzondere wetgever niet nader is omschreven en bijgevolg ruim kan worden opgevat, kan uit de aangehaalde toelichting erbij wel worden afgeleid dat niet gelijk welke maatregel met een weerslag op de economie op grond daarvan zou kunnen worden aangenomen, maar dat die maatregelen moeten kunnen worden geacht het weefsel zelf van de economie, dat bestaat uit de ondernemingen en de bedrijfssectoren, te reguleren. Indien immers zou worden aangenomen dat het voor het inroepen van die bevoegdheidsgrondslag volstaat dat een maatregel een weerslag

[2] *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 805, 21-22.

[3] *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 8.

[4] Zie L. VERMEIRE en A. VAN STEENBERGE, “De economie”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.) *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 157-158.

‡LW-AECWPBJFC-HAHIFVT‡

heeft op de economie, zou eender welke maatregel die aan die voorwaarde voldoet op grond daarvan kunnen worden aangenomen. De ontworpen maatregel inzake de jobbonus kan weliswaar een weerslag hebben op de economie, zoals hij ook een effect kan hebben op de tewerkstellingsgraad, maar is in essentie geen maatregel die het economisch weefsel reguleert. Het gegeven dat de ontworpen regeling geen betrekking heeft op bedrijfssectoren, ondernemingen of werkgevers maar rechtstreeks gericht is tot werknemers, statutaire ambtenaren en grensarbeiders, en dat het aanknopingspunt voor de toekenning van de premie de woonplaats is en niet de plaats van tewerkstelling, wijst reeds op het beperkte rechtstreekse verband met de economische activiteit in het Vlaamse Gewest. Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, dan ook voor dat de ontworpen maatregel evenmin kan worden ingepast in de gewestbevoegdheid inzake het economisch beleid, zoals de bijzondere wetgever geacht moet worden die voor ogen te hebben gehad.

3.4. Aangezien de afdeling Wetgeving evenmin een andere gewestbevoegdheid ziet op grond waarvan de ontworpen regeling kan worden aangenomen, moet worden geconcludeerd dat zoals hij nu is geconcipieerd, de maatregel niet kan worden ingepast in de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.

Volledigheidshalve kan daaraan worden toegevoegd dat zoals de maatregel thans voorligt, hij evenmin kan worden ingepast in de gemeenschapsbevoegdheden inzake de bijstand aan personen, bepaald in artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Wat dat betreft volstaat het erop te wijzen dat de in te voeren premie zonder onderscheid wordt toegekend aan alle werknemers, statutaire ambtenaren en grensarbeiders waarvan het gemiddeld maandelijks brutoloon een bepaalde grens niet overschrijdt, en dus niet louter bestemd is voor personen met een bijzondere behoefte aan bijstand.[5]

4.1. Krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is de federale overheid als enige bevoegd voor “het prijs- en inkomensbeleid, met uitzondering van de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen behoren, onder voorbehoud van hetgeen bepaald is in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d)”.

Tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 werd door de bevoegde minister het volgende verklaard over deze exclusieve bevoegdheid van de federale overheid:

> “Het inkomensbeleid is het geheel van de middelen aangewend door de Staat om de vrije vaststelling van de vergoedingen van de verschillende inkomenscategorieën te beïnvloeden.
>
> De tussenkomst van de Staat beoogt de omkadering van de evolutie van alle inkomens teneinde de concurrentiepositie van de Belgische economie te vrijwaren alsook objectieven van sociale rechtvaardigheid te dienen.
>
> Deze omkadering heeft onder meer betrekking op het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten, de vaststelling evenals de aanpassing

[5] Zie in dat verband ook GwH 13 maart 2001, nr. 33/2001.

‡LW-AECWPBJFC-HAHIFVT‡

van lonen en wedden zowel in de privé- als in de openbare sector alsook van de sociale vergoedingen aan de levensduurte, de vaststelling van tarieven en honoraria van vrije beroepen, de inkomens uit kapitaal en onroerende goederen."[6]

4.2. Het toekennen, bij wijze van algemene maatregel, van een premie bovenop het gemiddeld maandelijks brutoloon aan werknemers, statutaire ambtenaren en grensarbeiders, die bijgevolg neerkomt op een loutere verhoging van het inkomen, komt in essentie neer op het voeren van een inkomensbeleid in de zin van de voornoemde bijzondere wetsbepaling. Dat blijkt overigens ook uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp, waarin de maatregel wordt gekoppeld aan de doelstelling "Werken moet lonen" uit het regeerakkoord. In de memorie van toelichting wordt omtrent die doelstelling vermeld: "in het bijzonder voor werknemers met lage inkomens is het verschil tussen werken en niet werken vaak te klein om aan de slag te gaan of aan de slag te blijven". De ontworpen maatregel wordt in dezelfde memorie ook in verband gebracht met "de hoge loonlasten in België" en met "de loonwig, het verschil tussen de totale loonkosten voor de werkgever en het nettoloon dat de werknemers hiervan overhouden". Ook de machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 6 van het voorontwerp, om de premiebedragen en de loon en inkomensgrenzen aan te passen "in functie van de evolutie van de lonen en de koopkracht", wijst veeleer in de richting van een inkomensbeleid.

5. Er moet dan ook worden besloten dat, zoals de maatregel inzake de jobbonus thans is geconcipieerd, hij moet worden geacht veeleer aansluiting te vinden bij het inkomensbeleid waarvoor de federale overheid overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd is, dan bij de aangelegenheden inzake de economie en het tewerkstellingsbeleid waarvoor het Vlaamse Gewest overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, en IX, van dezelfde wet bevoegd is.[7]

Het volstaat immers niet om in de memorie van toelichting te poneren dat het voorontwerp doelstellingen nastreeft die op de voornoemde gewestbevoegdheden betrekking hebben, opdat de ontworpen maatregel ook in die bevoegdheden zou kunnen worden ingepast. Die inpassing moet integendeel blijken uit de ontworpen maatregel zelf.

De ontworpen maatregel dient dan ook fundamenteel te worden herzien om te kunnen worden ingepast in de materiële bevoegdheden van het Vlaamse Gewest. In voorkomend geval zou daarbij gebruik kunnen worden gemaakt van de fiscale bevoegdheden waarover het Vlaamse Gewest beschikt.[8]

---

[6] *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/6, 133-134.

[7] In dat verband dient er overigens te worden op gewezen dat de federale overheid in het verleden al een zogenaamde "fiscale werkbonus" heeft ingevoerd, in samenhang met een verlaging van de werknemersbijdragen in de sociale zekerheid, die precies tot doel had om het inkomensverschil tussen werken en inactiviteit te vergroten en op die wijze de koopkracht van personen met een laag brutoloon te verhogen.

[8] Zie in dat verband titel III/1 'Gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting' van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten'. Wat dat betreft kan er nu reeds worden op gewezen dat overeenkomstig artikel 5/5, § 2, eerste lid, 1°, van die bijzondere wet belastingverminderingen verbonden zijn aan de materiële bevoegdheden van de gewesten, zodat die band in elk geval zal moeten kunnen worden aangetoond.

‡LW-AECWPBJFC-HAHIFVT‡

Aangezien het voorgaande noopt tot een volledige herwerking van het voorontwerp, waarbij ook volledig nieuwe beleidskeuzen moeten worden gemaakt, ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, af van het verder onderzoek ervan.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-AECWPBJFC-HAHIFVT‡