RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.578/3
van 23 juni 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet tot regeling van de toekenning van een jobbonus’

‡LW-CDGWMBHEJ-HBFHIVT‡

Op 24 mei 2022 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet tot regeling van de toekenning van een jobbonus’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 2022.

*

‡LW-CDGWMBHEJ-HBFHIVT‡

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot uitvoering van het decreet van 20 mei 2022 'tot regeling van de toekenning van een jobbonus'.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat definities. Hoofdstuk 2 bepaalt de berekeningswijze van de premie. Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de voorwaarden voor de aanpassing van de premiebedragen en de loongrenzen. Hoofdstuk 4 handelt over de procedure voor de automatische toekenning van de premie en hoofdstuk 5 regelt de aanvraagprocedure voor de begunstigden die niet in aanmerking komen voor een automatische toekenning. Hoofdstuk 6 betreft de uitbetaling van de premie. Hoofdstuk 7 regelt de bezwaarprocedure. Hoofdstuk 8 bevat een bepaling betreffende de terugvordering van de premie. Hoofdstuk 9 bevat een wijzigingsbepaling. Hoofdstuk 10 regelt de inwerkingtreding van het decreet van 20 mei 2022 en van het te nemen besluit.

3.1. Wat betreft de rechtsgrond voor het ontwerp, wordt in de rubriek "Rechtsgronden" in de aanhef van het ontwerp verwezen naar het gehele decreet van 20 mei 2022. De gemachtigde bezorgde evenwel de volgende rechtsgrondentabel:

Bepaling van het ontwerp	**Rechtsgrondbepaling**
Art. 1	/ (algemene bepaling)
Art. 2, § 1 en § 2	Art. 5, § 1, 3° en art. 5, § 1, tweede lid, van het decreet
Art. 2, § 3 en art. 2, § 4, eerste lid	Art. 5, § 1, 3° en art. 5, § 3, van het decreet
Art. 2, § 4, tweede lid	Art. 5 § 2 en art. 5, § 3, van het decreet
Art. 2, § 5	Art. 5 § 1, 3° en art. 5, § 1, tweede lid, van het decreet
Art. 2 § 6	Art. 5 § 1, 3° en art. 5, § 1, tweede lid, van het decreet
Art. 2 § 6, 1°	Art. 5, § 1, derde lid, van het decreet
Art. 3	Art. 6, tweede lid, van het decreet
Art. 4, eerste lid	Art. 8, eerste lid, van het decreet
Art. 4, tweede lid	Art. 8, tweede lid, van het decreet

‡LW-CDGWMBHEJ-HBFHIVT‡

Art. 5, eerste lid	Art. 9, § 1, eerste lid van het decreet
Art. 5, tweede lid	Art. 9, § 1, tweede lid van het decreet
Art. 6 en 7	Art. 9, § 3, van het decreet
Art. 6, § 1, tweede lid	Art. 9, § 2, derde lid, van het decreet
Art. 8	Art. 10 van het decreet
Art. 9, 10 en 11	algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 BWHI), gelezen in samenhang met art. 11 en 12 van het decreet
Art. 12	algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 BWHI), gelezen in samenhang met art. 8, tweede lid, van het decreet
Art. 13	algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 BWHI), gelezen in samenhang met Art. III.2 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018
Art. 14	Art. 22 van het decreet
Art. 15 + 16	/ (algemene bepalingen)

3.2. Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de diverse machtigingen aan de Vlaamse Regering die vervat zijn in artikel 5 van het decreet van 20 mei 2022.

Artikel 3 betreft de voorwaarden voor de aanpassing van de premiebedragen en de loongrenzen. Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 6, tweede lid, van het decreet van 20 mei 2022.

Artikel 4, eerste en tweede lid, vinden rechtsgrond in respectievelijk het eerste en tweede lid van artikel 8 van het decreet van 20 mei 2022.

Artikel 5, eerste lid, vindt rechtsgrond in artikel 9, § 1, eerste lid, van het decreet van 20 mei 2022. Artikel 5, tweede en derde lid, vindt rechtsgrond in artikel 9, § 1, tweede lid, van het decreet.

De artikelen 6 en 7 vinden rechtsgrond in artikel 9, § 3, van het decreet van 20 mei 2022, zij het dat voor artikel 6, § 1, tweede lid, een meer specifieke rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 9, § 2, derde lid van het decreet.

‡LW-CDGWMBHEJ-HBFHIVT‡

Artikel 8, eerste lid, bepaalt de frequentie van uitbetaling van de premie en vindt rechtsgrond in artikel 10 van het decreet van 20 mei 2022.

Artikel 8, tweede lid, bepaalt dat de uitbetaling gebeurt "op het rekeningnummer dat door de begunstigde is geregistreerd conform artikel 5, tweede lid". Voor deze bepaling kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, vervat in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', gelezen in samenhang met artikel 9 van het decreet van 20 mei 2022, waarvan paragraaf 1, tweede lid, de registratie van een rekeningnummer met het oog op de uitbetaling van de premie voorschrijft.

De artikelen 9 tot 11 bevatten nadere regels met betrekking tot de bezwaarprocedure en vinden rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met de artikel 11 en 12 van het decreet van 20 mei 2022, die het bezwaar regelen.

Artikel 12 bepaalt dat de Vlaamse Belastingdienst de onrechtmatig verkregen premies terugvordert. Deze bepaling vindt rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 8, tweede lid, van het decreet van 20 mei 2022, op grond waarvan de Vlaamse Regering de dienst aanwijst die de jobbonus uitbetaalt.

Artikel 13 wijzigt artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 'tot oprichting van het agentschap Vlaamse Belastingdienst' teneinde de taken van de Vlaamse Belastingdienst te verruimen tot de opdrachten en taken die aan het agentschap worden toegewezen in het kader van het decreet van 20 mei 2022. Dat artikel vindt een specifieke rechtsgrond in artikel 8, tweede lid, van het decreet van 20 mei 2022, op grond waarvan de Vlaamse Regering de dienst van de Vlaamse overheid aanwijst die de jobbonus uitbetaalt.

Artikel 14 regelt de inwerkingtreding van het decreet van 20 mei 2022 en vindt rechtsgrond in artikel 22 ervan.

Die inwerkingtreding van het decreet van 20 mei 2022 is overigens vereist opdat het ontwerp effectief rechtsgrond kan vinden in de zo-even vermelde bepalingen ervan.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens. Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/038 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 19 april 2022 over het ontwerp heeft uitgebracht. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit'. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de 'algemene' regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening

‡LW-CDGWMBHEJ-HBFHIVT‡

gegevensbescherming[1] heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.[2]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Sommige onderdelen van het ontwerp hernemen elementen uit het decreet van 20 mei 2022. Zo wordt in artikel 6, § 1, eerste lid, van het ontwerp herhaald wat reeds is geregeld in artikel 9, § 2, eerste lid, van het decreet van 20 mei 2022, namelijk dat "[a]ls de begunstigde niet in aanmerking komt voor een automatische toekenning, (…) de begunstigde met een aanvraagformulier de jobbonus [vraagt] aan de dienst, vermeld in artikel 8, eerste lid". Ook het gegeven dat het bezwaar schriftelijk wordt ingediend bij de Vlaamse Belastingdienst, zoals bepaald in artikel 9, eerste lid, van het ontwerp, volgt reeds uit de eerste zin van artikel 11, eerste lid, van het decreet van 20 mei 2022.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden ("Overeenkomstig artikel … van het decreet van …").

6. In de artikelen 6, § 2, tweede lid, en 9, tweede lid, van het ontwerp is voorzien in de mogelijkheid om ontbrekende informatie op te vragen. De aanvraag en het bezwaar worden respectievelijk onontvankelijk verklaard en afgewezen indien de informatie niet "binnen drie maanden vanaf de datum waarop het [departement of de Vlaamse Belastingdienst] de ontbrekende informatie heeft opgevraagd" wordt bezorgd.

[1] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)'.

[2] Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St*. Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

‡LW-CDGWMBHEJ-HBFHIVT‡

De vraag rijst of niet beter een andere datum als uitgangspunt wordt genomen, bijvoorbeeld de derde werkdag volgend op de dag van de verzending van de vraag over de ontbrekende informatie, mits aan de geadresseerde de mogelijkheid wordt gegeven te bewijzen dat de kennisgeving hem pas later heeft bereikt.[3] Op die manier zou worden vermeden dat de termijn begint te lopen op een dag dat de geadresseerde nog geen kennis heeft van de vraag waaraan hij gevolg moet geven. Dat geldt in het bijzonder voor de bezwaarprocedure, aangezien de beslissing inzake het bezwaar onherroepelijk is, tenzij er tijdig een vordering in rechte wordt ingesteld (artikel 11 van het ontwerp).

Aanhef

7. De rubriek "Rechtsgronden" moet worden aangepast in het licht van hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond.

Artikel 3

8. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat de premiebedragen en de loongrenzen, vermeld in artikel 5, § 1, van het decreet van 20 mei 2022, worden aangepast op basis van de evolutie van de spilindex en de evolutie van het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen (GGMMI).

In artikel 3 van het ontwerp worden bijgevolg twee mechanismen bepaald voor de aanpassing van de premiebedragen en de loongrenzen. Het is niet duidelijk of en hoe die twee mechanismen tegelijk moeten worden toegepast. Indien het bijvoorbeeld de bedoeling zou zijn dat het mechanisme van de spilindex geldt voor de aanpassing van de premiebedragen en de evolutie van het GGMMI geldt voor de aanpassing van de loon- en inkomensgrenzen, moet dat uitdrukkelijk worden bepaald.

Tevens verdient het aanbeveling om telkens de referentiewaarde (of het referentietijdstip) te vermelden dat als basis dient voor de berekening in het licht van de verdere evolutie van de mechanismen.[4]

[3] Zoals het Grondwettelijk Hof heeft gesuggereerd in verband met bepaalde administratieve en jurisdictionele beroepen (GwH 7 juni 2007, nr. 85/2007, B.4; GwH 26 september 2007, nr. 123/2007, B.5; GwH 19 december 2007, nr. 162/2007, B.4; GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.13); GwH 22 maart 2017, nr. 41/2017, B.4.

[4] Zie o.m. J. BAERT, "Indexeringsmechanismen in wetgeving", *TVW* 2009, 269-277.

‡LW-CDGWMBHEJ-HBFHIVT‡

Artikelen 14 en 15

9. De datum van de inwerkingtreding van het decreet van 20 mei 2022 en van het te nemen besluit moet nog worden ingevuld.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-CDGWMBHEJ-HBFHIVT‡