



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.518/1
van 26 mei 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022 tot uitvoering van het decreet van 20 mei 2022 tot regeling van de toekenning van een jobbonus, wat betreft de aanpassing van de loongrenzen en het minimumbedrag van de jobbonus’

Op 26 april 2023 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022 tot uitvoering van het decreet van 20 mei 2022 tot regeling van de toekenning van een jobbonus, wat betreft de aanpassing van de loongrenzen en het minimumbedrag van de jobbonus’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2023.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022 ‘tot uitvoering van het decreet van 20 mei 2022 tot regeling van de toekenning van een jobbonus’. De ontworpen wijzigingen betreffen de aanpassing van de loongrenzen en de minimumbedragen die worden toegepast bij de berekening en uitbetaling van de jobbonus.

3.1. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in het eerste lid van artikel 6 van het decreet van 20 mei 2022 ‘tot regeling van de toekenning van een jobbonus’, dat luidt als volgt:

“De Vlaamse Regering kan de premiebedragen en de loon- en inkomensgrenzen, vermeld in artikel 5, § 1 en § 4, aanpassen in functie van de evolutie van de lonen en de koopkracht.”

De loongrenzen en minimumbedragen die door het ontwerp worden aangepast zijn effectief diegene die vermeld zijn in artikel 5, §§ 1 en 4, van het decreet van 20 mei 2022. Niettemin geeft het ontwerp aanleiding tot de hiernavolgende opmerkingen.

3.2. De aanpassing van de bedragen gebeurt niet door het aanbrengen van wijzigingen in artikel 5, §§ 1 en 4, van het decreet van 20 mei 2022, maar door de aangepaste bedragen op te nemen in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022.

Het ontworpen artikel 2/1 van het te wijzigen besluit bepaalt de bedragen die gelden voor de prestaties die zijn geleverd tussen 1 januari 2022 en 30 juni 2022 (eerste lid) en voor de prestaties die zijn geleverd vanaf 1 juli 2022 (tweede lid). Die bepalingen hernemen de structuur van artikel 5, § 1, eerste lid, van het decreet van 20 mei 2022, maar bevatten telkens andere bedragen. In artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022, dat de berekening van de jobbonus regelt, zal voortaan worden verwezen naar zowel artikel 5 van het decreet van 20 mei 2022 als het ontworpen artikel 2/1 van dat besluit. De aanpassing van artikel 5, § 4, van het decreet van 20 mei 2022, dat het minimumbedrag vaststelt waaronder de jobbonus niet opeisbaar is, gebeurt aan de hand van de verwijzing naar het ontworpen artikel 2/1 van het te wijzigen besluit in het ontworpen artikel 2, § 5, eerste lid, 6°, en § 6, tweede lid.

Artikel 6, eerste lid, van het decreet van 20 mei 2022 verzet zich als dusdanig niet tegen die werkwijze. Zij heeft wel tot gevolg dat in het decreet van 20 mei 2022 nog steeds de oorspronkelijke bedragen vermeld worden. Met het oog op de rechtszekerheid en de transparantie van de regelgeving, verdient het daarom aanbeveling om de onderlinge relatie tussen artikel 5,

§§ 1 en 4, van het decreet van 20 mei 2022 en de ontworpen bepalingen duidelijker aan te geven.¹ Zo kan, bijvoorbeeld, in beide leden van het ontworpen artikel 2/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022 worden verduidelijkt dat die bepaling geldt “in afwijking van artikel 5 § 1, eerste lid, van het decreet van 20 mei 2022”.

3.3. Zoals zo-even is uiteengezet, brengt het ontwerp ook wijzigingen aan in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022. Die bepaling vindt rechtsgrond in de diverse machtigingen aan de Vlaamse Regering die vervat zijn in artikel 5 van het decreet van 20 mei 2022. Het ontwerp vindt bijgevolg ook rechtsgrond in artikel 5 van het decreet van 20 mei 2022.

3.4. Krachtens artikel 6, tweede lid, van het decreet van 20 mei 2022 bepaalt de Vlaamse Regering “de voorwaarden voor de aanpassing, vermeld in het eerste lid”. Aan die bepaling is uitvoering gegeven bij artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022, dat als volgt luidt:

“De premiebedragen en de loongrenzen, vermeld in artikel 5, § 1, van het decreet van 20 mei 2022, kunnen worden aangepast op basis van een van de volgende criteria:

1° de evolutie van de spilindex, vermeld in artikel 2 van de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumtiefprijzen worden gekoppeld;

2° de evolutie van het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen, vermeld in artikel 3, eerste lid, van de cao nr. 43 van 2 mei 1988 betreffende de waarborg van een gemiddeld minimummaandinkomen.”

Bij de uitoefening van de machtiging vervat in artikel 6, eerste lid, van het decreet van 20 mei 2022 is de Vlaamse Regering bijgevolg door deze bepaling gebonden.

Hieromtrent ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De Vlaamse Regering heeft met artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022 inderdaad de bewegingsruimte om de premiebedragen en de loon- en inkomensgrenzen aan te passen beperkt door te stellen dat een wijziging moet gebaseerd zijn op de evolutie van de spilindex en/of van het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen. De ruime en voorwaardelijke formulering betekent dat een aanpassing geen automatisme is. Als de Vlaamse Regering overgaat tot een aanpassing van de (grens)bedragen dient dit evenwel gemotiveerd te worden in relatie tot de evolutie van een of van beide parameters.

Hieronder worden de evoluties die aan de basis liggen van het voorliggende ontwerp uiteengezet.

¹ Wat die onderlinge verhouding betreft moet tevens worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 2, § 6, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022 bepaalt wanneer de jobbonus niet wordt “uitbetaald”, terwijl artikel 5, § 4, bepaalt in welke gevallen de jobbonus “niet opeisbaar” is.

Als gevolg van de vele spilindexoverschrijdingen en het sociaal akkoord van juni '21 dat de minimumlonen verhoogde, was het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen (GGMMI) in december 2022 gelijk aan 1.954,99 euro (spilindexoverschrijding november 2022). Om de allerlaagste lonen het maximumbedrag aan jobbonus te geven, moest de ondergrens worden aangepast. Ook de bovengrens moest mee worden aangepast om de doelgroep niet te verkleinen en de promotieval niet te versterken. Gezien de vele aanpassingen doorheen 2022 (cf. tabel 1) werd geopteerd om twee verschillende bovengrenzen te hanteren. Er moet ook steeds bewaakt worden dat er onder de loongrens van de federale werkbonus wordt gebleven (tabel 2). Het bestand van de federale werkbonus vormt de basis voor de gegevens voor de Vlaamse jobbonus. Wanneer de bovengrens hoger ligt bij de Vlaamse jobbonus impliceert dit dat deze mensen niet in het bestand zitten van de federale werkbonus en dus niet in de selectie zitten.

Tabel 1. Evolutie GGMMI 2022

Maand	Jan 2022	Mrt 2022	Apr 2022	Mei 2022	Aug 2022	Nov 2022	Dec 2022
Bedrag GGMMI	1.691 euro	1.725 euro	1.806 euro	1.842 euro	1.879 euro	1.917 euro	1.955 euro
Reden aanpassing	Indexaanpassing	Indexaanpassing	Sociaal akkoord	Indexaanpassing	Indexaanpassing	Indexaanpassing	Indexaanpassing

Tabel 2. Evolutie bovengrens federale werkbonus 2022-2023

Bovengrens federale werkbonus aan de start van het kwartaal				
Q1/22	Q2/22	Q3/22	Q4/22	Q1/23
2.717	2.848	2.905	2.963	3.083

De bovengrens voor het volledige jaar 2022 op 2.900 euro leggen, betekende een grote doelgroep en een substantiële meerkost, gelet op het feit dat de index in Q1 van 2022 nog een stuk lager was dan tegen het einde van 2022. Een te lage bovengrens was evenwel ook niet wenselijk omdat er zo werkenden kunnen uitvallen die anders wel recht hadden op de jobbonus. Het evenwicht werd gevonden in twee verschillende bovengrenzen voor 2022.”

Rekening houdend met de vrij algemene formulering van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022 kan deze zienswijze op het eerste gezicht worden bijgetreden. Aangezien echter uit artikel 6, tweede lid, van het decreet van 20 mei 2022 blijkt dat de decreetgever de aanpassing van de betrokken bedragen wenste te laten afhangen van vooraf door de Vlaamse Regering bepaalde voorwaarden en uit de door de gemachtigde verschaftte toelichting blijkt dat de aangepaste bedragen niet het resultaat zijn van een automatische verrekening van de in artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2022 vermelde evoluties, verdient het aanbeveling in de aanhef van het te nemen besluit een meer omstandige motivering ter zake op te nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTAanhef

4. De rubriek “rechtsgrond” in de aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond. Hiertoe dient bijkomend te worden verwezen naar artikel 5 van het decreet van 20 mei 2022.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME