

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 december 1992 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "tot wijziging van de cumulatiereglementering", heeft op 28 januari 1993 het volgend advies gegeven :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp strekt ertoe de cumulatieregeling in het onderwijs in geval van inkomsten uit een beroepsactiviteit als zelfstandige te vereenvoudigen door

- in plaats van vier criteria (aard van het zelfstandig beroep, wekelijkse werkduur, werktijden, belastbaar inkomen uit de zelfstandige activiteit) voortaan slechts één criterium te hanteren, namelijk het netto-belastbaar inkomen uit de zelfstandige activiteit;
- de commissie opgericht op grond van artikel 2 van de wet van 8 februari 1974 (waardoor in het koninklijk besluit van 15 april 1958 een artikel 5bis is ingevoerd; zie ook artikel 3 van het koninklijk besluit van 15 december 1978) af te schaffen en daarmee samenhangend de mogelijkheid om af te wijken van de regeling;
- niet langer op te leggen dat alle cumulatieverklaringen en -aanvragen, ook al verandert er niets aan de beroepstoestand, elk schooljaar opnieuw moeten worden ingediend;
- voor alle personeelsleden een zelfde normbedrag te hanteren.

Zoals hierna bij artikel 3 wordt uiteengezet, geldt de voorgestelde regeling niet voor het academisch personeel van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

.../...

2. Uit de brief van 28 juli 1992 blijkt dat de Vlaamse minister van Financiën en Begroting zich akkoord heeft verklaard met het voorgelegde ontwerp op voorwaarde dat de uniforme maximumgrens wordt vervangen door drie verschillende maximumgrenzen al naar het niveau van het personeelslid dat cumuleert (onderwijzer, regent, licentiaat). In de nota aan de Vlaamse Regering wordt door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken niettemin de vaststelling van één refertebedrag voorgesteld.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat de Vlaamse Regering op 16 november 1992 het ontwerp met eenparigheid heeft aanvaard. Uit die mededeling kan evenwel niet worden afgeleid of, gelet op de antecedenten in dezen, met dezelfde beraadslaging toepassing is gemaakt van artikel 10 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole. Luidens dit artikel, gelezen in samenhang met artikel 83, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, kan in geval van gehele of gedeeltelijke weigering van het begrotingsakkoord, op verzoek van de betrokken minister de Vlaamse Regering optreden als het Comité voor financiën en begroting. In dat geval is wel een uitdrukkelijke beslissing van de Vlaamse Regering vereist.

3. Zoals hiervoor is uiteengezet, behelst het ontwerp in hoofdzaak een autonome regeling van de cumulatie in het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap (artikelen 3 tot 8 van het ontwerp). Het bevat voorts, naast opheffings- en overgangsbepalingen en bepalingen van inwerkingtreding, twee

.../...

bepalingen welke respectievelijk aan het koninklijk besluit van 15 april 1958 en het koninklijk besluit nr. 63 van 20 juli 1982 wijzigingen aanbrengen.

Om reden van goede wetgeving ware het aangewezen het ontwerp zo op te bouwen dat de algemene regeling van de cumulatie aan de wijzigende bepalingen voorafgaat. De nummering van de artikelen moet dan vanzelfsprekend worden aangepast.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Aangezien het in hoofdzaak gaat om een besluit dat voor de Vlaamse Gemeenschap de bestaande cumulatieregeling door een nieuwe regeling vervangt, wordt volgend opschrift in overweging gegeven :

"Besluit van de Vlaamse Executieve betreffende de regeling van de cumulatie in het onderwijs".

Aanhef.

In de tweede aanhefverwijzing schrijve men "tweede lid" in plaats van "2º lid".

Artikel 2 van het ontwerp wijzigt artikel 2, § 2, b, van het koninklijk besluit nr. 63 van 20 juli 1982

.../...

houdende wijziging van de bezoldigingsregels van toepassing op het onderwijzend en daarmee gelijkgesteld personeel van het onderwijs met volledig leerplan en van het onderwijs voor sociale promotie of met beperkt leerplan. Dit besluit werd genomen ter uitvoering van de artikelen 1, 5^o en 7^o, en 3, §§ 1 en 2, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning. Luidens artikel 4, § 3, van dezelfde wet kunnen de besluiten, getroffen krachtens voormelde bepalingen, na het verstrijken van de door de wet toegekende machten, niet worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen dan door een wet. De bepaling van artikel 2 van het ontwerp kan derhalve enkel door de decreetgever worden vastgesteld en moet dienvolgens uit het ontwerp worden weggelaten. De derde aanhefverwijzing verliest in dat geval haar zin en moet eveneens worden geschrapt.

De vijfde aanhefverwijzing stelle men als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 15 april 1958 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs, inzonderheid op artikel 5, eerste lid, b, gewijzigd bij de wetten van 8 februari 1974 en 27 februari 1986;"

Artikel 1.

Indien het de bedoeling is zowel het eerste als het tweede lid van artikel 5, eerste lid, b, te wijzigen,

.../...

schrijve men de inleidende zin als volgt : "Art i k e l 5, eerste lid, b, van het koninklijk besluit van ...".

Zo het de bedoeling is alleen het eerste lid van b te wijzigen, dan schrijve men : "Artikel 5, eerste lid, b, eerste lid, ...".

Indien wordt ingegaan op de suggestie geformuleerd in de algemene opmerking, punt 3, voege men de in dit artikel vervatte bepaling in vóór de opheffingsbepaling van artikel 10 van het ontwerp.

Artikel 2.

Zoals hiervoor is aangetoond, komt het de Vlaamse Regering niet toe bepalingen van het koninklijk besluit nr. 63 van 20 juli 1982 te wijzigen. Het artikel moet dus worden geschrapt.

Artikel 3.

1. Indien op het voorstel tot herschikking van het ontwerp wordt ingegaan, worden de artikelen 3 tot 9 de artikelen 1 tot 7.

2. Aan de Raad van State is, samen met dit ontwerp, een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "houdende aanvulling van de cumulatieregeling in het universitair

.../...

onderwijs" voor advies voorgelegd (L. 21.959/1). Volgens de gemachtigde ambtenaar is de algemene cumulatieregeling opgenomen in het thans voorliggend ontwerp van besluit, niet van toepassing op het academisch personeel van de universiteiten. Het is aangewezen zulks in dit ontwerp uitdrukkelijk te vermelden.

3. Het normbedrag, dit is de inkomensgrens vanaf welke de prestaties als zelfstandige geacht moeten worden een hoofdberoep te vormen, is gelijk aan het bedrag van de minimumwedde vastgesteld voor de weddeschaal 501, "aangepast aan de index doch verminderd met de forfaitaire bedrijfslasten die werknemers mogen aftrekken".

In de fiscaal aftrekbare forfaitair bepaalde beroepskosten zijn wel begrepen de door de Koning schaalsgewijs bepaalde onkosten voor verre verplaatsingen (uitzonderlijke kosten die voortvloeien uit de afstand tussen de woonplaats en de plaats van tewerkstelling), doch niet de sociale bijdragen en de bijdragen voor aanvullende verzekering tegen ouderdom en vroegtijdige dood (artikel 51 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992).

Vraag is of, bijvoorbeeld om redenen van vereenvoudiging, de eerst bedoelde onkosten ook niet buiten het normbedrag dienen te worden gehouden.

4. Er moet voorts worden gepreciseerd dat het normbedrag wordt gekoppeld aan de "index van de consumptie-

.../...

prijzen" en dat het, conform artikel 51 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, gaat over "forfaitair bepaalde beroepskosten" en niet over "forfaitaire bedrijfslasten".

5. Uit de tekst moet duidelijker blijken dat het belastbaar inkomen dat als referentiebedrag geldt, definitief moet zijn vastgesteld.

*

Gelet op wat voorafgaat en onder voorbehoud van de beslissing van de Vlaamse Regering kan worden overwogen artikel 1 te redigeren als volgt :

"Artikel (1).-

Voor het toepassen van artikel 77 van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977 wordt in de door de Vlaamse Gemeenschap georganiseerde of gesubsidieerde onderwijsinstellingen, een lid van het onderwijzend of daarmee gelijkgesteld personeel geacht een hoofdberoep als zelfstandige uit te oefenen wanneer het uit hoofde van zijn activiteit als zelfstandige een definitief vastgesteld netto-belastbaar inkomen heeft waarvan het bedrag gelijk is aan of hoger dan de minimumwedde verbonden aan de weddeschaal 501. Dit minimum wordt aangepast aan de index van de consumptieprijzen, doch verminderd met de fiscaal aftrekbare forfaitair bepaalde beroepskosten van werknemers (, het forfait voor uitzonderlijke kosten die voortvloeien uit de afstand tussen de woonplaats en de plaats van tewerkstelling uitgezonderd).

.../...

Dit besluit is niet van toepassing op het academisch personeel van de universiteiten".

Artikel 4.

1. Vermits de artikelen 1 en 3 van het ontwerp genomen worden in uitvoering van artikel 77, § 5, tweede lid, van de wet van 24 december 1976, ware het beter de inleidende zin van artikel 4, dat artikel 2 wordt, te stellen als volgt :

"Voor het toepassen van artikel 77, § 5, tweede lid, van dezelfde wet, wordt verstaan onder ...".

2. Volgens de tekst van artikel 4, eerste streepje, worden als netto-belastbare inkomsten uit een zelfstandig beroep beschouwd de inkomsten verworven "tijdens het burgerlijk jaar voorafgaand aan het schooljaar" tijdens hetwelk het departement Onderwijs (men leze : de Vlaamse minister voor het onderwijs of de gemachtigde van deze) oordeelt of het onderwijsambt al dan niet in hoofdamt moet worden bezoldigd.

Met als referentiejaar te nemen het burgerlijk jaar dat aan het bedoelde schooljaar voorafgaat, gaat de tekst eraan voorbij dat op het ogenblik waarop over de toepassing van de cumulatieregeling zal worden beslist, het netto-belastbaar inkomen uit een activiteit als zelfstandige in de regel niet definitief vastgesteld zal zijn.

.../...

3. In de definitie van "index" moet worden gepreciseerd dat het gaat om het indexcijfer van de consumptieprijzen. Men lijkt overigens te mogen aanvaarden dat met de "index geldend in december" wordt bedoeld het indexcijfer van de maand december zoals dit moet worden berekend overeenkomstig de wetten welke de koppeling van de wedden, lonen en andere ten laste van de Openbare Schatkist aan het indexcijfer van de consumptieprijzen regelen (zie onder meer artikel 4 van de wet van 2 augustus 1971).

4. Indien wordt ingegaan op het tekstvoorstel bij artikel 3 van het ontwerp, dat artikel 1 zou worden, schrijve men na het vierde streepje :

"- forfaitair bepaalde beroepskosten : de forfaitaire beroepskosten welke voor het bepalen van het netto-belastbaar inkomen van werknemers, tijdens het burgerlijk jaar voorafgaand aan het schooljaar waarin over de toepassing van de cumulatieregeling wordt beslist, fiscaal worden afgetrokken van de inkomsten van die werknemers (, het forfait voor uitzonderlijke kosten die voortvloeien uit de afstand tussen de woonplaats en de plaats van tewerkstelling uitgezonderd)".

Artikel 5.

Volgend tekstvoorstel wordt in overweging gegeven :

.../...

"Artikel (3).-

Vaststellingen omtrent het toepassen van de cumulatieregeling kunnen pas geschieden met ingang van 1 september volgend op het jaar waarin de zelfstandige activiteit voor het eerst wordt aangevat. Tot die datum wordt het personeelslid in hoofdambt bezoldigd".

Artikel 6.

Zoals de bepaling is gesteld resulteert zij erin dat er elk jaar een voorlopige uitbetaling in hoofdambt zal zijn. Voorgesteld wordt de tekst aan te passen als volgt :

"Artikel (4).-

Zolang het departement Onderwijs niet over definitieve gegevens over het netto-belastbaar inkomen van een personeelslid als zelfstandige beschikt, wordt het personeelslid te voorlopigen titel in hoofdambt bezoldigd".

Artikel 8.

Dit artikel legt aan bepaalde personeelsleden een meldingsplicht op en stelt hen voorts vrij van het vervullen van "verdere formaliteiten (...) naar het departement Onderwijs toe".

Uit het ontwerp blijkt niet dat aan de andere personeelsleden de verplichting wordt opgelegd om de cumulatie te melden of dat zij bepaalde formaliteiten moeten

.../...

naleven. Het ontwerp lijkt best op dat punt te moeten worden aangevuld.

Artikel 9.

In het eerste lid schrijve men : "Artikel 193, § 1, van het decreet ...".

In het tweede lid volstaat het te schrijven :

"De Commissie opgericht overeenkomstig artikel 2 van de wet van 8 februari 1974 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs, behoudt haar adviesbevoegdheid voor de periode die 1 september 1992 voorafgaat".

Artikel 10.

Men schrijve "artikel 77, § 5, tweede lid, van de wet".

Artikel 11.

Het is niet uitgesloten dat voor sommige personen het normbedrag dat tot nog toe bepalend was voor het toepassen van de cumulbeperking, wordt verlaagd. Die normver-

.../...

laging kan niet tot gevolg hebben dat op in een voorbije periode verworven toestanden kan worden teruggekomen (1).

Met dat voorbehoud wordt voorgesteld de inwerking-tredingsbepaling te stellen als volgt :

"Artikel 11.-

Dit besluit treedt in werking met ingang van het schooljaar 1992-1993".

(1) Zie het arrest, Raad van State, nr. 12.744 van 3 januari 1968 inzake v.z.w. Enseignement moyen de l'Evêché de Liège c.s. naar luid waarvan de overheid "wel de weddeschalen en de regelen die de toekenning ervan bepalen mag wijzigen maar (...) niettemin de rechten die wettelijk verkregen zijn op de vervallen termijnen moet eerbiedigen".

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heer	: M. VAN DAMME,	
de Heren	: G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

H. COREMANS.