



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.660/1/3
van 25 oktober 2019

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘houdende bepalingen tot begeleiding van
de begroting 2020’

Op 18 oktober 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2020’.

De hoofdstukken 1, 3, 4, 6 (afdeling 2), 9 (afdeling 6), 10 en 11 zijn door de eerste kamer onderzocht op 22 en 24 oktober 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN en Kristine BAMS, eerste auditeurs-afdelingshoofd, Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur, en Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De hoofdstukken 1, 2, 5, 6 (afdelingen 1 en 3), 7, 8, 9 (afdelingen 1 tot 5) en 11 zijn door de derde kamer onderzocht op 22 oktober 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN en Kristine BAMS, eerste auditeurs-afdelingshoofd, Rein THIELEMANS en Frédéric VANNESTE, eerste auditeurs, Tim CORTHAUT, auditeur, en Cedric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 2019.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd “door het feit dat het programmadecreet wegens de nauwe band met de begrotingsdecreten en de gelijktijdige behandeling in het Vlaams Parlement in dezelfde periode ingediend moet worden”.

Gelet op de zeer algemene motivering in de brief met de adviesaanvraag,¹ kan de spoedeisendheid slechts worden aanvaard voor maatregelen die kennelijk noodzakelijk zijn in het kader van het behalen van de begrotingsdoelstellingen en geen uitstel dulden.

Dat is niet het geval voor artikel 16 van het voorontwerp, dat strekt tot bekrachtiging van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘tot wijziging van artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 september 2005 tot aanwijzing van de overtredingen per graad van de algemene reglementen genomen ter uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer’. Dat besluit dient te worden bekrachtigd binnen de twaalf maanden na de inwerkingtreding ervan, zijnde vanaf 12 oktober 2019.² Hieruit vloeit voort dat de decreetgever, op het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, over nog meer dan elf maanden beschikt om het voormelde besluit van de Vlaamse Regering te bekrachtigen. In die omstandigheden kan de spoedeisendheid niet worden aanvaard.

*

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de

¹ Uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State volgt dat een verzoek om spoedbehandeling “in de aanvraag met bijzondere redenen [moet] worden omkleed”. Nu het gaat om een formele motiveringsverplichting vermag de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag in principe enkel rekening te houden met de motivering die in de aanvraag zelf is opgenomen.

² Zie artikel 29, § 1bis, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968.

steller van de handeling, van de rechtsgrond³, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

1. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 18 oktober 2019 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor het budgettair beleid te gelasten over het voorliggende voorontwerp het advies in te winnen van een reeks instanties en adviesraden. Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.

2. Een aantal bepalingen uit het voorontwerp betreffen regelingen, waarvan de stellers dienen na te gaan of een aanmelding bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) vereist is,⁴ dan wel of een vrijstellingsregeling van toepassing is en, zo dit het geval is, of aan de voorwaarden voor de toepassing daarvan is voldaan.

Bij de artikelsgewijze bespreking wordt zo nodig nader ingegaan op dit aspect.

3. De wijziging die bij artikel 20 van het voorontwerp wordt aangebracht in artikel 59 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 heeft tot gevolg dat voortaan ook de persoonsgegevens met betrekking tot vrijwilligers en verenigingswerkers kunnen worden verwerkt (naast die van personeelsleden en bestuurders).

Artikel 36, lid 4, van AVG, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Aan dit vormvereiste blijkt nog niet te zijn voldaan.

4. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,⁵ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,⁶ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies

³ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

⁴ Krachtens artikel 108, lid 3, van het VWEU moeten ook wijzigingen van bestaande staatssteunregelingen worden aangemeld bij de Europese Commissie.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132

⁶ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.⁷ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de voormelde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit 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 AVG heeft vastgesteld.⁸ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

5. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de voormelde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,⁹ op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten¹⁰ als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.¹¹⁻¹²

6. De overige opmerkingen inzake de vormvereisten zijn opgenomen bij de artikelsgewijze bespreking.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter

⁷ *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1)

⁸ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁹ Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, l.c., 115-116 (opmerking 8).

¹⁰ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

¹¹ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

¹² Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, nog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1 – Algemeen

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 3 – Werk en sociale economie

Afdeling 1. Aanpassing van de doelgroepverminderingen

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 4 – Omgeving

Afdeling 1. – Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2. – Wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen – Milieuheffingen OVAM

In het advies van de inspecteur van Financiën bij artikel 14 van het voorontwerp wordt opgemerkt dat “deze bepaling ten gunste lijkt te zijn van één producent en dat de budgettaire weerslag 850 KEUR zou bedragen (...). In feite gaat het hier dus om een soort investeringssteun aan een welbepaald bedrijf die niet geconditioneerd wordt door een effectieve vermindering van de residu’s (...)”.

De stellers van het voorontwerp dienen na te gaan of de regeling opgenomen in artikel 14 van het voorontwerp wel degelijk dient te worden gelijkgesteld met een vorm van staatssteun. In dat geval dient immers te worden nagegaan of een aanmelding bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het VWEU vereist is, dan wel of een vrijstellingsregeling van toepassing is en, zo dit het geval is, of aan de voorwaarden voor de toepassing daarvan is voldaan.

Hoofdstuk 5 – Mobiliteit en Openbare Werken

Afdeling 1 – Bekrachtiging van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘tot wijziging van artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 september 2005 tot aanwijzing van de overtredingen per graad van de algemene reglementen genomen ter uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer’

Artikel 16

De adviesaanvraag is wat dit artikel betreft, niet ontvankelijk.

Hoofdstuk 6 – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Afdeling 1 – Aanpassing van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019

Artikel 17

Bij artikel 17 van het voorontwerp wordt in artikel 2, § 1, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 een definitie ingevoegd van de koepelorganisatie, die overeenkomstig de ontworpen artikelen 55 en 56 van hetzelfde decreet (artikelen 18 en 19 van het voorontwerp) in aanmerking komt voor subsidiëring door de Vlaamse Regering. Volgens die definitie moet de koepelorganisatie de rechtsvorm hebben van “een vzw of stichting”. Er moet in het licht van het gelijkheidsbeginsel kunnen worden verantwoord waarom enkel deze twee specifieke rechtsvormen (naar Belgisch recht) mogelijk worden geacht. Indien dat niet mogelijk is, moet de bepaling algemener worden geformuleerd om ook andere rechtsvormen toe te laten. Indien de afwezigheid van een winstoogmerk kan worden verantwoord, wordt dat in elk geval beter op algemene wijze verwoord, zodat gelijkaardige buitenlandse rechtsvormen niet worden uitgesloten.

Afdeling 2 – Niet-indexering rang 3- en leeftijdstoelagen

1. De bij artikel 21 van het voorontwerp in artikel 4 van het decreet van 27 april 2018 ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’ aangebrachte wijzigingen beogen vanaf 1 januari 2020 een nieuw indexeringsmechanisme in te voeren wat betreft de bedragen van de toelagen en, in voorkomend geval, de inkomensgrenzen, met dien verstande dat het nieuwe mechanisme niet wordt toegepast ten aanzien van sommige basisbedragen en toeslagen gedurende een periode van vijf jaar.

Het nieuwe indexeringsmechanisme houdt in dat de bedragen van de gezinsbijslagen, zowel in de nieuwe als in de overgangsregeling, vanaf 1 januari 2020 niet langer worden gekoppeld aan de afgevlakte gezondheidsindex, maar elk jaar op 1 september worden verhoogd met 2% (artikel 21, 1° en 2°, van het voorontwerp). Deze nieuwe regeling wordt evenwel slechts vanaf 1 september 2025 toegepast op enerzijds het basisbedrag voor de kinderen van rang 3 (het derdejongste en de oudere kinderen) en, anderzijds, de leeftijdstoelagen die gelden voor alle kinderen (artikel 21, 3°, van het voorontwerp), waarop de overgangsregeling van toepassing is.

De vraag rijst of deze nieuwe regeling in overeenstemming kan worden geacht met de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet en met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel (artikelen 10 en 11 van de Grondwet).

2.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op gezinsbijslagen. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

Volgens de parlementaire voorbereiding bij de herziening van artikel 23 van de Grondwet in 2014, kan het recht op gezinsbijslagen worden omschreven als het recht van eenieder en ten aanzien van alle kinderen¹³ “om ten laste van de bevoegde overheid een bijdrage te ontvangen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen”.¹⁴

2.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op gezinsbijslagen een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.¹⁵

Hieruit vloeit voort dat om over de eventuele schending, door een wetskrachtige norm, van het *standstill*-effect van artikel 23 van de Grondwet te oordelen, de situatie van de adressaten van die norm moet worden vergeleken met hun situatie onder de gelding van de vroegere wetgeving.¹⁶

De *standstill*-verplichting kan volgens het Grondwettelijk Hof niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de voorwaarden van het door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontsaagt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.¹⁷ Ze belet geen enkele

¹³ Zie verklaring van de bevoegde staatssecretaris, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1532/3, 59.

¹⁴ Toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om het recht op kinderbijslag te waarborgen, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2240/1, 2-3. Dit stemt overeen met de door de bijzondere wetgever gewilde bevoegdheidsoverdracht waarbij “de toekenning van gezinsbijslagen [ertoe strekt] bij te dragen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen. Ze biedt een gedeeltelijke compensatie voor de toegenomen lasten die door het gezin worden gedragen wanneer het zich uitbreidt”.

¹⁵ GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.15.1.

¹⁶ GwH 28 juli 2006, nr. 123/2006, B.14.3; GwH 1 september 2008, nr. 132/2008, B.9.

¹⁷ GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.13.2; GwH 27 november 2002, nr. 169/2002, B.6.6.

hervorming van de aangelegenheid die ertoe zou strekken dit recht op een minstens gelijkwaardige manier te waarborgen.¹⁸ Ook uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 2014 blijkt dat de *standstill*-verplichting geen afbreuk doet aan de beleidsautonomie van de gemeenschappen¹⁹ en dat de rechtsnormen “globaal bekeken evenwaardig moeten zijn”.²⁰

Het feit dat het recht op kinderbijslag het voorwerp uitmaakt van een specifieke waarborg in artikel 23 van de Grondwet heeft wel als gevolg dat de bevoegde wetgever een eventuele significante vermindering van het recht op kinderbijslag ten aanzien van het recht zoals het gold bij de totstandkoming van de grondwetsbepaling, niet meer kan verantwoorden met de reden dat die vermindering gecompenseerd zou worden door andere maatregelen op het vlak van sociale zekerheid of inkomensbeleid, behalve als die maatregelen specifiek gericht zijn op de last die de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen inhouden voor de gezinnen.²¹⁻²²

In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt het globaal te bekijken beschermingsniveau niettemin steeds vanuit de concrete rechtspositie van een bepaald individu beoordeeld en niet louter vanuit de algemene middelen die de overheid aan een bepaald beleid besteedt.²³ Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt met name dat niet enkel naar het globaal niveau van bescherming van de betrokken rechten moet worden gekeken, doch ook naar “het beschermingsniveau in die aangelegenheid voor de personen die tot [een bepaalde] (...) categorie (...) behoren”.²⁴

2.3. Het bij artikel 21, 1° en 2°, van het voorontwerp ontworpen indexeringsmechanisme heeft als gevolg dat de betrokken bedragen van de toeslagen en inkomensgrenzen op een andere wijze zullen worden aangepast aan de stijging van de levensduurte dan thans het geval is. Het principe van aanpassing van de voornoemde bedragen aan de evolutie van de stijging van de levensduurte blijft evenwel ook in de nieuwe regeling behouden. Gelet hierop, mag worden aangenomen dat de toepassing van het nieuwe indexeringsmechanisme in beginsel geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau

¹⁸ Toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om het recht op kinderbijslag te waarborgen, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2240/1, 3.

¹⁹ *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 118.

²⁰ Verklaring van de bevoegde staatssecretaris, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 119 en *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/4, 52.

²¹ Toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om het recht op kinderbijslag te waarborgen, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2240/1, 2.

²² Zo wordt in de parlementaire bespreking beweerd dat een drastische vermindering van de gezinsbijslag gecompenseerd door een aanbod van gratis kinderopvang (*Parl. St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 124 en 125), de omzetting van het bedrag van de gezinsbijslag in diensten zoals kinderopvang (zie *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/4, 20) of in natura (bvb. verstrekken van gratis pampers of kleren) (*Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 124), het verzwaren van het gewicht van de geboortepremie (*Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 125), het loonafhankelijk maken van de gezinsbijslag (verklaring van de bevoegde staatssecretaris, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 120 en *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/4, 52) en een wijziging van de huidige differentiatie van het bedrag per kind volgens de rang (verklaring van de bevoegde staatssecretaris, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 120), aanvaardbaar zijn.

²³ B. STEEN, “De gemeenschapsbevoegdheden inzake gezinsbeleid en gezinsbijslagen na de Zesde Staatshervorming”, in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 431.

²⁴ GwH 18 mei 2017, nr. 61/2017, B.10.1.

zal teweegbrengen. Het staat evenwel aan de decreetgever om hierop toe te zien en, indien nodig, om in de toekomst de passende maatregelen te nemen opdat met de thans ingevoerde nieuwe regeling de nog steeds beoogde aanpassing aan de stijging van de levensduurte wel degelijk wordt gerealiseerd.

2.4. De bij artikel 21, 3°, van het voorontwerp ontworpen maatregel van ontkoppeling van bepaalde basisbijslagen en leeftijdstoelagen aan de stijging van de levensduurte gedurende vijf jaar kan niet anders worden beschouwd dan als een achteruitgang van het beschermingsniveau. De vraag is of die achteruitgang ook “aanzienlijk” is. Zonder ter beantwoording van die vraag te kunnen beschikken over alle relevante gegevens, komt het de Raad van State, afdeling Wetgeving, *prima facie* voor dat de achteruitgang in elk geval aanzienlijker wordt naarmate een gezin meer kinderen telt waarvoor de gezinsbijslag onder de ontkoppelingsmaatregel valt. Het staat dan ook aan de decreetgever om te onderzoeken of en in welke mate voor bepaalde categorieën van gezinnen de achteruitgang wel degelijk als aanzienlijk valt te beschouwen. In voorkomend geval staat het dan aan de decreetgever om hetzij ten aanzien van die categorieën van gezinnen in milderende maatregelen te voorzien opdat het beschermingsniveau niet aanzienlijk achteruit zou gaan, hetzij voor die aanzienlijke achteruitgang redenen van algemeen belang aan te voeren welke als deugdelijk kunnen worden beschouwd ter verantwoording ervoor. De memorie van toelichting bevat in elk geval geen redenen in laatstgenoemde zin.

3.1. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²⁵

3.2. De bij artikel 21, 3°, van het voorontwerp ontworpen regeling heeft een verschil in behandeling tot gevolg tussen personen die onder de nieuwe regeling vallen en personen die onder de overgangsregeling vallen en, binnen deze laatste categorie, tussen rechtgevende kinderen van rang 1 en 2 en rechtgevende kinderen van rang 3. De memorie van toelichting bevat geen verantwoording voor deze verschillen in behandeling. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde dat de ontkoppelingsmaatregel wordt doorgevoerd om het verschil tussen rechtgevende kinderen van rang 3 in de nieuwe regeling en in de overgangsregeling te verkleinen, en om op die manier een verschil in behandeling dat in de vroegere regeling werd ingevoerd tussen rechtgevende kinderen (verschillende basisbedragen naargelang de rang van het kind), en dat de wetgever toen passend achtte, af te bouwen.

De vraag rijst of een dergelijke verantwoording voldoende pertinent is. De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om de gemaakte keuze uitdrukkelijk en omstandig te

²⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3.

verantwoorden in de memorie van toelichting. Die verantwoording zal van die aard moeten zijn dat zij duidelijk maakt welk doel van algemeen belang wordt nagestreefd en dat de gevolgen van de maatregel voor de betrokkenen niet onevenredig zijn.

Afdeling 3 – Overeenkomsten tussen het Comité van de verzekering voor Geneeskundige Verzorging, ingesteld bij de dienst voor Geneeskundige Verzorging van het RIZIV, en het Agentschap Zorg en Gezondheid

Artikel 22

Artikel 22 van het voorontwerp brengt wijzigingen aan in artikel 2 van het decreet van 7 juli 1998 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1998’. Naast een aanpassing van de reeds zeer uitgesponnen benaming van het erin geregelde begrotingsfonds worden de bepalingen over de middelen en de uitgaven aangevuld met het oog op de verlenging van reeds bestaande projecten die mee worden gefinancierd door het RIZIV, in dit geval het transEL-project²⁶ en het BelRAI-project²⁷.

De Raad van State heeft er al in eerdere adviezen²⁸ op gewezen dat met de door de federale overheid ter beschikking gestelde middelen geen acties kunnen worden ondersteund die duidelijk behoren tot de gemeenschapsbevoegdheden inzake het gezondheidsbeleid, onder meer inzake de eerstelijnsgezondheidszorg. Tevens merkte hij op dat de avenanten gesloten tussen het Agentschap Zorg en Gezondheid en het Comité van de verzekering voor Geneeskundige Verzorging, waarop de terbeschikkingstelling van de voormelde middelen is gebaseerd, aan de parlementaire instemming moeten worden onderworpen, minstens wat betreft de federale overheid.

Deze opmerkingen blijven relevant voor de ontworpen bepaling.

Hoofdstuk 7 – Fonds personeelsleden met verlof voor opdracht

Artikel 23

1. In het ontworpen artikel 33, § 1, van het decreet van 6 juli 2001 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2001’ (artikel 23, 1°, van het

²⁶ Het betreft een ICT-project met betrekking tot implementatietrajecten voor transmurale communicatie tussen zorgverleners en zorgorganisaties in de eerste en tweede lijn (<https://www.eenlijn.be/downloads/eenlijn/TransEl.pdf>).

²⁷ Het betreft een opleidingsproject rond het zorgzwaartehuisinstrument BelRAI (<https://www.belrai.org/nl>) dat toegankelijk is voor alle erkende gezondheidszorgberoepsbeoefenaars.

²⁸ Adv.RvS 58.291/1/3 van 19 oktober 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 december 2015 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016’, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 544/1, 103-105; adv.RvS 61.377/1/3 van 28 april 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 30 juni 2017 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2017’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1151/1, 62-65; adv.RvS 64.437/1/3 van 22 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 2018 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019’, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1746/1, 121-125.

voorontwerp) moet meer specifiek worden verwezen naar artikel 15, §§ 2 en 3, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019.

2. In het ontworpen artikel 33, § 3, van het decreet van 6 juli 2001 (artikel 23, 2°, van het voorontwerp) wordt bepaald dat de middelen van ieder fonds aangewend moeten worden “voor de betaling van wedden en weddentoelagen van de ter vervanging aangeworven personeelsleden of van de personeelsleden binnen het Vlaams ministerie die ten laste genomen worden door andere overheden *of organisaties*”. De gemachtigde verklaarde het volgende over de draagwijdte van de term ‘organisaties’:

“Met organisaties worden alle werkgevers bedoeld waar personeelsleden van een Vlaamse ministerie kunnen tewerkgesteld worden onder toepassing van ‘Deel X – Titel 7: Tewerkstelling ten behoeve van een externe werkgever of bij een Vlaams ministerieel kabinet’ van het Vlaams personeelsstatuut.”

Aangezien een begrotingsfonds een afwijking vormt op het begrotingsprincipe van de bestemming van de ontvangsten voor alle uitgaven, moet de term ‘organisaties’ worden verduidelijkt in de door de gemachtigde geschetste zin. Aangezien het niet wenselijk is om in een decreet te verwijzen naar een besluit van de Vlaamse Regering, kan die verduidelijking het best worden opgenomen in de memorie van toelichting.

Hoofdstuk 8 – Kanselarij en Bestuur

Algemene opmerkingen

1.1. Afdeling 1 (“Financiering open ruimte”) van hoofdstuk 8 van het voorontwerp betreft een nieuwe werkingssubsidie voor de gemeenten van het Vlaamse Gewest. Artikel 24, eerste lid, van het voorontwerp houdt in dat vanaf 2020 op de begroting een algemene werkingssubsidie wordt ingeschreven voor de gemeenten van het Vlaamse Gewest, “als gedeeltelijke compensatie van de kosten en minderontvangsten door de vrijwaring van de open ruimte en om het behoud en de inrichting van de open ruimte te stimuleren”. Overeenkomstig artikel 25, eerste lid, van het voorontwerp wordt die subsidie “onder de gemeenten verdeeld op basis van de gegevens over de gekadastreerde oppervlakte bos, tuinen en parken, woeste gronden, wateren, akkerland, grasland, recreatiegebieden en boomgaarden, zoals gehanteerd voor de definitieve verdeling van het Gemeentefonds voor het voorgaande jaar”.

In de memorie van toelichting wordt ter zake betoogd dat “[o]pen ruimte (...) voor gemeenten financieel en fiscaal zeer oninteressant [is], en nog meer als de gemeente te kampen heeft met penibele financiële vooruitzichten. (...) De bestaande financieringsinstrumenten stimuleren te weinig het vrijwaren van de open ruimte. De Vlaamse Regering wil met een nieuw en afzonderlijk financieringskanaal ten voordele van de lokale besturen (algemene werkingssubsidie) het belang van het vrijwaren van open ruimte extra in de verf zetten. Deze algemene werkingssubsidie heeft dan ook als doel de inspanningen van gemeenten ten gevolge van het beheren van de open ruimte te valoriseren en om het behoud en de inrichting van de open ruimte te stimuleren.”

1.2. Afdeling 2 (“Gedeeltelijke overname responsabiliseringsbijdragen lokale besturen”) van hoofdstuk 8 van het voorontwerp betreft eveneens een nieuwe werkingssubsidie voor de gemeenten van het Vlaamse Gewest. Overeenkomstig artikel 28 van het voorontwerp kent de Vlaamse Regering aan de Vlaamse gemeenten, OCMW’s, autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen een algemene werkingssubsidie toe ten belope van de helft van de door hen verschuldigde responsabiliseringsbijdragen voor de financiering van de pensioenen van hun personeel. Overeenkomstig artikel 29 van het voorontwerp wordt het subsidiebedrag voor elk bestuur in beginsel vastgesteld op basis van de periodieke ramingen van de responsabiliseringsbijdrage door de Federale Pensioendienst.

In de memorie van toelichting wordt daarover onder meer het volgende uiteengezet:

“In tegenstelling tot andere overheidsniveaus, staan de lokale besturen zelf in voor de financiering van de pensioenen van hun (gewezen) statutair personeel. Daartoe zijn de meeste lokale besturen aangesloten bij het Gesolidariseerd Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen. Dat fonds beheert de reserves en maakt de nodige middelen over aan de Federale Pensioendienst die instaat voor de uitbetaling van de pensioenen.

Om het hoofd te bieden aan de toenemende pensioenuitgaven werd het percentage van de basisbijdragen stelselmatig verhoogd. (...) Als de basisbijdragen die een bestuur betaalt op basis van de statutaire loonmassa niet toereikend zijn om de pensioenen te betalen van de gewezen statutaire personeelsleden van het bestuur, dan moet dat bestuur sinds 2012 een bijkomende bijdrage betalen: de responsabilisering[s]bijdrage. (...) De enorme stijging van de geraamde responsabiliseringsbijdragen dreigt de gemeentelijke financiën (of de gemeentelijke dienstverlening of investeringen) al vanaf 2020 (te) sterk onder druk te zetten indien het bedrag van de huidige financieringsmechanismen van de Vlaamse gemeenten (in essentie het Gemeentefonds en de aanvullende dotaties van het Gemeentefonds) ongewijzigd zouden blijven. (...) Daarom neemt de Vlaamse overheid, bovenop de bestaande algemene werkingssubsidies, vanaf 2020 de helft over van de responsabiliseringsbijdrage die de Vlaamse gemeenten, OCMW’s, autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen moeten betalen.”

2. Overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten onder meer bevoegd voor de algemene financiering van de gemeenten. In de parlementaire voorbereiding wordt uiteengezet dat deze bevoegdheid “de algemene financieringswijzen [omvat] door middel waarvan de gemeenten (...) gefinancierd worden, volgens criteria die niet rechtstreeks gebonden zijn aan een specifieke taak of opdracht.”²⁹ Deze financiering maakt het de gemeenten mogelijk om taken te vervullen die deel uitmaken van de lokale autonomie, in functie van objectieve criteria die door de decreetgever worden vastgesteld.³⁰

²⁹ *Parl.St.* Kamer B.Z. 1988, nr. 516/1, 18.

³⁰ Adv.RvS 57.317/3 van 27 april 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 juli 2015 ‘tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’, *Parl.St.*

Overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten eveneens bevoegd voor “de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten (...) in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn”. Deze bevoegdheid omvat blijkens de parlementaire voorbereiding “de algemene financieringswijze door middel waarvan de ongeschikte besturen of sommige van hen gefinancierd worden voor het volbrengen van een specifieke opdracht of taak”.³¹

3.1. Wat betreft de algemene werkingssubsidies met betrekking tot de open ruimte verklaarde de gemachtigde in het licht van de zo-even geschetste beginselen het volgende:

“(...) [D]e financieringslijn open ruimte is een algemene financiering. Er is geen verantwoording aan gekoppeld en ze staat los van de bevoegdheid ruimtelijke ordening. De open ruimte wordt enkel als criterium gebruikt om de verdeling van deze financiering te berekenen, net als in het Gemeentefondsdecreet de open ruimte ook één van de criteria is, zonder dat het gemeentefonds verband houdt met de bevoegdheid ruimtelijke ordening.

De aanvullende financiering is in zekere zin te beschouwen als een correctie op de verdeling van het gemeentefonds, waarin de centrumsteden een belangrijk aandeel krijgen.”

De Raad van State kan instemmen met deze zienswijze. De omstandigheid dat voor het bepalen van het bedrag van de algemene werkingssubsidie parameters worden aangewend die verband lijken te houden met bepaalde bevoegdheden, betekent nog niet dat het gaat om een financiering van bijzondere taken en opdrachten als bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.³² Ook het gegeven dat de ontworpen regeling niet wordt opgenomen in het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’, is geen reden om aan te nemen dat ze niet kan worden gerekend tot de regeling van de algemene financiering van de gemeenten als bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De ontworpen regeling kan worden beschouwd als een correctiemechanisme op een onderdeel van de bestaande verdeling van het Gemeentefonds, waarbij nu reeds rekening wordt gehouden met de open ruimten in de gemeenten.³³ De omstandigheid dat niet alle gemeenten (in dit geval de centrumsteden) in aanmerking komen voor deze financiering,³⁴ doet daaraan geen

Vl.Parl. 2014-15, nr. 357/1, 98. Dit decreet werd wegens een schending van het gelijkheidsbeginsel vernietigd door het Grondwettelijk Hof (GwH 18 mei 2017, nr. 59/2017).

³¹ *Parl.St.* Kamer BZ 1988, nr. 516/1, 18.

³² Nog afgezien van de vaststelling dat het voeren van een beleid inzake open ruimte in zeer grote mate tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake ruimtelijke ordening, mobiliteit, leefmilieu, landbouw en toerisme kan worden gerekend (en daarnaast ook tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake sport, openluchtlevens en vrijetijdsbesteding).

³³ Zie artikel 6, § 1, 4°, van het decreet van 5 juli 2002.

³⁴ Artikel 25, tweede lid, van het voorontwerp.

afbreuk,³⁵ evenmin als de omstandigheid dat de subsidie wordt gedifferentieerd tussen de overige gemeenten.³⁶

3.2. Die conclusie geldt evenwel niet voor de ontworpen regeling inzake de gedeeltelijke overname van de responsabiliseringsbijdragen van de lokale besturen.

De responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen van de lokale besturen, bedoeld in artikel 19 van de wet van 24 oktober 2011³⁷ is door de gemeenten verschuldigd aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (RSZPPO). Het regelen van de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen van de ondergeschikte besturen is overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid, met inbegrip van de regeling van de financiering ervan.³⁸

Op de vraag of met de artikelen 28 tot 30 van het voorontwerp geen financiering wordt beoogd van een taak of opdracht waarvoor de federale overheid bevoegd is, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het is een misvatting (...) dat het Vlaamse Gewest de responsabiliseringsbijdrage overneemt van de lokale besturen. Artikel 28 van het voorontwerp van programmadecreet bepaalt ondubbelzinnig dat het gaat om een algemene werkingssubsidie. Voor de berekening van het bedrag van die nieuwe vorm van algemene financiering wordt de responsabiliseringsbijdrage van de lokale besturen gebruikt, maar dat is enkel het verdeelcriterium: dat blijkt ook uit het derde tot het vierde lid van dat artikel 28, waar de berekening verder verfijnd wordt (en de band met de effectief te betalen responsabiliseringsbijdrage nog verminderd wordt, aangezien bv. niet alle wijzigingen aan de percentages worden meegenomen in de berekening).

Een overname van de responsabiliseringsbijdrage zou ook betekenen dat het Vlaamse Gewest die bijdragen zou betalen in de plaats van de lokale besturen die ze verschuldigd zijn. Dat is niet het geval: er wordt een algemene financiering toegekend aan die besturen. Het staat de besturen ook vrij om te bepalen waarvoor ze de middelen die in deze nieuwe stroom worden uitbetaald wensen te besteden. Er is geen enkele vorm van verantwoording opgelegd, laat staan een verantwoording die gekoppeld zou zijn aan de responsabiliseringsbijdrage.

Het klopt wel dat de titel van deze afdeling van het voorontwerp van decreet (en de zevende alinea van de memorie van toelichting) misleidend kan zijn, doordat daar wel sprake is van een ‘gedeeltelijke overname’. De ontworpen decretale bepaling lijkt ons echter duidelijk.

Wat betreft de politiezones en de hulpverleningszones: de BWHI bevat inderdaad een uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid over de lokale besturen, wat betreft ‘de organisatie van en het beleid inzake de politie (...) en de brandweer’. De algemene

³⁵ Adv.RvS 57.317/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 357/1, 99.

³⁶ Artikel 25, derde lid, van het voorontwerp.

³⁷ Wet van 24 oktober 2011 ‘tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen’.

³⁸ GwH 22 mei 2013, nr. 71/2013, B.10 en B.11.

financiering, opgenomen in het voorontwerp van decreet, staat echter los van de organisatie of het beleid van de politie of de hulpverleningszones. Het gaat enkel om een algemene werkingssubsidie die wordt toegekend, net zoals de politiezones ook al een regularisatiepremie krijgen voor de vroegere gesco-contingenten, die evenzeer een algemene financiering is.

Wat betreft de rechtsgrond, moet dus verwezen worden naar art. artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9° BWHI: de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen en de provincies;

Onderdeel 10° is niet van toepassing, gezien in ruil voor de financiering geen opdrachten worden opgelegd aan de gemeenten die ze moeten uitvoeren. De besteding van de middelen is vrij, dus het betreft algemene financiering.”

De Raad van State kan zich niet aansluiten bij deze zienswijze. De gewestelijke bevoegdheid inzake de algemene financiering van de lokale besturen houdt weliswaar de mogelijkheid in om maatregelen te nemen om de structurele financiële moeilijkheden tegen te gaan die deze besturen ondervinden, bijvoorbeeld door de pensioenlasten die op hen rusten.³⁹ Hier wordt die subsidie echter specifiek gebonden aan een bijdrageverplichting van de lokale besturen die voortvloeit uit federale regelgeving en wordt de hoogte ervan afgestemd op de geraamde hoogte van die bijdragen en, blijkens de verklaringen van de gemachtigde, gecorrigeerd aan de hand van de werkelijk betaalde bijdragen, ook indien de bijdrage slechts voor de helft wordt bijgepast. De ontworpen regeling moet dan ook worden gezien als een financiering van een specifieke opdracht die aansluit op een voorbehouden bevoegdheid van de federale overheid en waarvoor het Vlaamse Gewest onbevoegd is.

Die conclusie geldt ook in zoverre de ontworpen regeling betrekking heeft op de subsidiëring van de politie- en hulpverleningszones, de havenbedrijven, de OCMW's, de ziekenhuizen en de welzijnsverenigingen. Deze instanties vallen hoe dan ook niet onder het toepassingsgebied van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Wat betreft de politie- en hulpverleningszones valt ook niet in te zien welke andere bevoegdheidsgrond er zou kunnen zijn voor een dergelijke financieringsregeling. Wat betreft de OCMW's en de welzijnsverenigingen zou wel een financieringsregeling kunnen worden uitgewerkt binnen de bevoegdheden van de gemeenschappen ter zake.

Afdeling 1 – Financiering open ruimte

Artikelen 24 tot 27

In de artikelen 24 tot 27 van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van centrumsteden, regionale steden en kuststeden, zonder dat deze begrippen nader worden omschreven. In de memorie van toelichting wordt wel vermeld welke steden of gemeenten onder een bepaalde categorie vallen. Op de vraag of ter zake geen definities moeten worden opgenomen in de tekst van het voorontwerp, verklaarde de gemachtigde het volgende:

³⁹ Adv.RvS 21.069/1 van 8 augustus 1991 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 oktober 1991 ‘tot wijziging van het decreet van 20 december 1989 tot oprichting van een Vlaams Financieringsfonds tot herstel van de gemeentefinanciën’, *Parl.St.* VI.Parl. 1990-91, nr. 551/1, 13-15.

“Wat betreft de definitie van de steden: de suggestie om te verwijzen naar andere regelgeving klinkt logisch, maar is niet zo eenvoudig: ook in het Gemeentefondsdecreet worden gewoon de namen van de gemeenten opgelijst.

De term ‘kuststeden’ in het ontwerp is bij nazicht ongelukkig, gezien het technisch om de *kustgemeenten* gaat.”

De omstandigheid dat in het decreet van 5 juli 2002 geen dergelijke definities voorkomen is geen reden om niet alsnog, in het belang van de rechtszekerheid, dergelijke definities uit te werken. Ze kunnen bijvoorbeeld worden opgenomen in het voormelde decreet en er kan naar worden verwezen in de ontworpen regeling. Nog beter zou zijn indien de ontworpen bepalingen zouden worden geïntegreerd in het voormelde decreet.

Artikel 25

Artikel 25, tweede lid, van het voorontwerp sluit de centrumsteden uit van de algemene werkingssubsidie met het oog op de open ruimte. De vraag rijst evenwel of bezorgdheid die in artikel 24 van het voorontwerp tot uiting komt, namelijk de vrijwaring van de open ruimte en het stimuleren van het behoud en de inrichting van de open ruimte, niet evenzeer geldt voor centrumsteden. De uitsluiting van de centrumsteden moet in dat geval verantwoord kunnen worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De open ruimte wordt enkel als criterium gebruikt om de verdeling van deze financiering te berekenen, net als in het Gemeentefondsdecreet de open ruimte ook één van de criteria is, zonder dat het gemeentefonds verband houdt met de bevoegdheid ruimtelijke ordening. De aanvullende financiering is in zekere zin te beschouwen als een correctie op de verdeling van het gemeentefonds, waarin de centrumsteden een belangrijk aandeel krijgen. Dat is de reden waarom bepaalde gemeenten worden uitgesloten van deze nieuwe financieringslijn, of waarom het aandeel van andere gemeenten wordt afgetopt.”

Die verantwoording kan beter worden opgenomen (en nader uitgewerkt) in de memorie van toelichting.

Afdeling 2 – Gedeeltelijke overname responsabiliseringsbijdragen lokale besturen

Gezien de conclusie van de algemene opmerking 3.2, wordt deze afdeling niet verder onderzocht.

Hoofdstuk 9 – Financiën en begroting

Afdeling 1 – Beperking belastingkrediet rechtspersonen in de onroerende voorheffing tot aandeel materieel en outillage

Onder voorbehoud van wat in randnummer 2 bij de bespreking van de vormvereisten is opgemerkt, zijn bij deze afdeling geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Kilometerheffing – aanpassing aan de tarieven kilometerheffing

1. De memorie van toelichting vermeldt bij artikel 32 van het voorontwerp dat de ontworpen wijzigingen ter kennis zullen worden gebracht van de Europese Commissie en zullen worden medegedeeld aan de andere gewesten. De gemachtigde deelde in dat verband nog het volgende mee:

“Deze voorschriften zijn nog niet nagekomen en zullen plaatsvinden na bekrachtiging en afkondiging door de Vlaamse Regering. Voor de mededeling aan overige gewesten is dit ruim op tijd om te voldoen aan de voorwaarde vermeld in artikel 8 van het samenwerkingsakkoord inzake kilometerheffing. Wat de kennisgeving aan de Europese Commissie betreft, werden reeds informele contacten gelegd waarbij de voorziene wijzigingen aan de tarieven besproken werden. Hoewel artikel 70cties, [lid] 3 van de Eurovignetrichtlijn geen termijn bepaalt waarbinnen de kennisgeving dient te gebeuren, stelde de Europese Commissie tijdens de informele contacten dat ze zich zou uitspreken binnen een termijn van 6 maanden zodat de kennisgeving uiterlijk dit jaar zal gebeuren.”

2. Voor een opmerking bij de inwerkingtreding van artikel 32, zie de bespreking van artikel 77 van het voorontwerp.

Afdeling 3 – Registratiebelasting – verdere verlaging van de tarieven enige eigen woning

Artikelen 33 en 34

1. De artikelen 33 en 34 van het voorontwerp strekken ertoe om het verlaagde tarief van het verkooprecht voor overeenkomsten houdende zuivere aankoop, waarbij door een of meer natuurlijke personen samen en gelijktijdig de geheelheid volle eigendom van een woning wordt verkregen om er hun hoofdverblijfplaats te vestigen, te verlagen. Het verlaagde tarief daalt van 7% naar 6% voor de gevallen en onder de voorwaarden vermeld in artikel 2.9.4.2.11 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit (artikel 33) en van 6% naar 5% voor de gevallen en onder de voorwaarden vermeld in artikel 2.9.4.2.12 van dezelfde Codex (artikel 34).

In de memorie van toelichting wordt in dit verband uiteengezet dat in de woonfiscaliteit het fiscale voordeel verschoven wordt van “het hebben van een woning” naar “het verwerven ervan”: de woonbonus dooft uit vanaf 1 januari 2020 (zie afdeling 5), terwijl de registratierechten op de aankoop van een enige, eigen woning worden verlaagd.

2. Artikel 77, eerste lid, 5°, van het voorontwerp regelt de inwerkingtreding van die artikelen en bepaalt dat “de artikelen 33 en 34 (...) van toepassing zijn op koopovereenkomsten gesloten vanaf 1 januari 2020, of, in afwijking daarvan en enkel voor wat het tarief betreft, op authentieke akten verleden vanaf 1 januari 2020, wanneer de koopovereenkomsten waarop deze akten betrekking hebben, verleden [lees: gesloten]⁴⁰ zijn voor 1 januari 2020”.

⁴⁰ Volgens van Dale betekent ‘verlijden’, het laten opmaken door een notaris. Waar in de ontworpen bepaling sprake is van (onderhandse) koopovereenkomsten wordt daarom beter, zoals het geval is in de memorie van toelichting, het werkwoord “gesloten” gebruikt.

Die overgangsregeling wordt in de memorie onder meer als volgt toegelicht:

“Om te vermijden dat die personen die een verkoopovereenkomst sluiten, maar om welke reden dan ook hun hypothecaire akte niet meer voor 1 januari 2020 verleden krijgen, zowel de woonbonus, als het verlaagd tarief zouden verliezen, wordt een milderingsmaatregel voorzien. Die maatregel bestaat er in dat die personen weliswaar de woonbonus niet meer zullen kunnen genieten, maar wél het verlaagde tarief. Dit ondanks het feit dat de rechtshandeling, zijnde de verkoopovereenkomst, voor 1 januari 2020 werd gesteld. De milderingsmaatregel is, door zijn specifieke omschrijving, dan ook uitdovend, want neemt automatisch een einde eens de verkoopovereenkomsten daterend van voor 1 januari 2020 zijn omgezet naar een authentieke akte (dan wel ontbonden).”

Het aankopen van een woning die de enige woning is van de belastingplichtige die hij zelf betreft, valt niet steeds onder het stelsel van het verkooprecht, maar is in een aantal gevallen onderworpen aan het btw-stelsel waarvoor de federale overheid bevoegd is.

Voor het wegvallen van de belastingvermindering voor de enige en eigen woning, de zogenaamde ‘woonbonus’, wordt luidens de ontworpen bepalingen enkel een compensatie geboden indien de aankoop onder het stelsel van het verkooprecht valt. Is de btw-regeling van toepassing, dan is er geen compensatie. Het Vlaamse Gewest is vrij om ter zake nieuwe beleidsopties te hanteren. Wie vanaf 1 januari 2020 een dergelijke woning koopt, wordt geacht te weten welke de nieuwe juridische regels zijn: bij het aankopen van een dergelijke nieuwbouwwoning van een beroepsverkoper is 21% btw verschuldigd, terwijl voor het aankopen van een dergelijke, bestaande woning 6% (of 5%) verkooprecht verschuldigd is. In beide gevallen kan geen gebruik meer worden gemaakt van de woonbonus.

Als de notariële akte in verband met de verkoop nog voor 1 januari 2020 verleden kan worden, kan de koper nog de woonbonus genieten. Slaagt men er niet in om tijdig de notariële akte te verlijden, dan krijgt de koper als compensatie toch het voordeel van de verlaging met 1% van het verkooprecht.⁴¹ Gaat het evenwel om de verkoop van een woning die onder het btw-stelsel valt, dan wordt er niet in een compensatie voorzien, al wordt het nadeel – de afschaffing van het voordeel van de woonbonus – ook in dat geval veroorzaakt door het optreden van het Vlaamse Gewest. Aldus worden de twee categorieën kopers verschillend behandeld door het Vlaamse Gewest, en moet die verschillende behandeling, om verenigbaar te zijn met het gelijkheidsbeginsel, verantwoord kunnen worden.⁴² Een verantwoording is des te meer noodzakelijk voor kopers die op het moment van de aankoop niet konden weten dat zij niet meer

⁴¹ Krachtens artikel 2.9.7.0.3 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit wordt het tarief in principe bepaald door het ogenblik waarop de rechtshandeling geschiedt, dat wil zeggen de datum waarop de verkoopovereenkomst wordt gesloten.

⁴² Volgens vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Zie bijvoorbeeld: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

van de woonbonus zouden kunnen genieten,⁴³ en wiens rechtmatige verwachtingen worden miskend.⁴⁴ In de memorie van toelichting wordt trouwens, bij de bespreking van artikel 36 van het voorontwerp, uitdrukkelijk verwezen naar die gewekte verwachtingen: “Gelet op het vertrouwensbeginsel is het dan ook van belang dat de nieuwe regeling tijdig wordt bekendgemaakt.”

Het gegeven dat het Vlaamse Gewest bevoegd is voor het verkooprecht, maar niet voor de btw-regeling, kan het verschil in behandeling alvast niet verantwoorden. Het Vlaamse Gewest is immers geenszins verplicht om de compensatie te verlenen onder de vorm van een verlaging van het verkooprecht. Het is een loutere beleidskeuze om die vorm te kiezen, terwijl ook andere vormen van compensatie mogelijk zijn binnen de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.⁴⁵

Het verdient aanbeveling om de verantwoording in de memorie van toelichting op te nemen als de verschillende behandeling gehandhaafd wordt.

Afdeling 4 – Bijstelling van de belastingvermindering voor diensten-cheques en wijk-werken-cheques

Afdeling 5 – Wijziging van de belastingvermindering voor de eigen woning

Vormvereisten

De ontworpen wijzigingen van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) die zijn opgenomen in de artikelen 35 tot 38 van het voorontwerp, vallen onder de toepassing van artikel 5/7 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’. Dat betekent dat het ontwerp, voor de neerlegging ervan in het parlement, moet worden meegedeeld aan de federale regering (voor advies over de technische uitvoerbaarheid), aan de andere gewestregeringen en aan het Rekenhof (voor advies omtrent het respect van het principe van de uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie).

⁴³ Wie bijvoorbeeld medio september 2019 een aankoopovereenkomst tekende is volgens de geldende regeling, al naar het geval, 7% verkooprecht verschuldigd aan het Vlaamse Gewest of 21% btw aan de federale overheid. Bij het aankopen van de woning was de afschaffing van de woonbonus met ingang van 1 januari 2020 nog niet bekendgemaakt. Wordt de notariële akte in verband met de aankoop verleden voor 1 januari 2020, dan behoudt de koper het voordeel van de woonbonus. Wordt die akte na 31 december 2019 verleden, dan geniet de koper die onder de regeling van het verkooprecht valt, het tarief van 6%. Valt de aankoop onder de btw-regeling, dan wordt de koper geen enkele vorm van compensatie geboden.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1: “Indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermag hij te oordelen dat zij met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij in beginsel niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een te hunnen voordele ingestelde overgangsregeling kan verantwoorden.”

⁴⁵ Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de premiereregeling bedoeld in artikel 7.12.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’.

Artikel 35

Artikel 35 van het voorontwerp strekt tot het verlagen van de belastingvermindering voor dienstencheques en wijk-werkcheques van 30% tot 20%.

Die verlaging treedt in werking vanaf het aanslagjaar 2021 (zie artikel 77, eerste lid, 6°, van het voorontwerp). In de memorie van toelichting staat te lezen dat “voor dienstencheques en wijkwerken-cheques aangekocht vanaf 1 januari 2020 nog een belastingvermindering [zal] gelden van € 1,80 per dienstencheque, waardoor een dienstencheque van € 9 in werkelijkheid maar € 7,20 kost na verrekening van de belastingvermindering. Er wordt hierbij niet geraakt aan het bestaande plafond voor de in aanmerking komende uitgaven (1500 euro per belastingplichtige voor aanslagjaar 2020 (geïndexeerd bedrag wat overeenstemt met 166 cheques)).”

De gemachtigde verklaarde deze berekeningswijze nader als volgt:

“Uit de tekst van artikel 145^{/21} WIB92 volgt dat het moment van de werkelijke betaling van de cheques door de belastingplichtige relevant is. Hiermee wordt verwezen naar het moment van de betaling van de aankoop van de cheques en niet naar het moment van de inbetalinggeving van de cheques nadat de prestaties geleverd zijn.

Concreet impliceert dit inderdaad dat er nog een belastingvermindering van 30% geldt in de situatie waarbij de belastingplichtige in 2019 een betaling doet voor de aankoop van de cheques, maar deze cheques pas gebruikt / in betaling geeft aan de dienstverlener in 2020.

Zie hieromtrent ook de administratieve commentaar bij artikel 145^{/21} WIB92, nummer 145^{21/22}: ‘Om in aanmerking te komen voor de belastingvermindering moeten de uitgaven werkelijk betaald zijn tijdens het belastbare tijdperk, zelfs wanneer de diensten- en PWA-cheques in een later jaar worden gebruikt’ (Com. IB, commentaar van artikel 145/21 WIB92, VIII. Welke uitgaven?).

Bijgevolg moet hieromtrent niets toegevoegd worden aan de inwerkingtredingsbepaling in artikel 77 van voorliggend voorontwerp van decreet. We kunnen deze verduidelijking desgevallend wel bijkomend opnemen in de memorie van toelichting bij artikel 77 (naast de vermelding bij de artikelsgewijze toelichting van artikel 35).”

Het verdient inderdaad aanbeveling om deze verduidelijking op te nemen in de memorie van toelichting.

Artikelen 36 tot 38

1. De artikelen 36 en 37 van het voorontwerp strekken tot het beperken van het woonbonus-belastingvoordeel tot “de interesten en de betalingen voor de aflossing of de wedersamenstelling van een hypothecaire lening” (artikel 145^{38/2}, § 1, eerste lid, 1°, van het WIB 92) aangegaan uiterlijk op 31 december 2019 en tot “de termijnen en de waarde van ermee gelijkgestelde lasten met betrekking tot de aanschaffing van een recht van erfpacht of recht van opstal of van gelijkaardige onroerende rechten” (artikel 145⁴³, eerste lid, 2°, van het WIB 92) met betrekking tot contracten uiterlijk gesloten op 31 december 2019. Voor dergelijke leningen aangegaan of contracten gesloten vanaf 1 januari 2020 zal het voordeel dus niet meer gelden.

2.1. In de memorie van toelichting wordt deze maatregel verantwoord, enerzijds, door te stellen dat de woonbonus “de huizen duurder heeft gemaakt” en, anderzijds, door de samenhang te onderstrepen tussen deze maatregel en de in de artikelen 33 en 34 van het voorontwerp opgenomen vermindering van de rechten verschuldigd bij de aankoop van een woning van 7% naar 6% (of van 6% naar 5%). In hun onderlinge samenhang beogen deze maatregelen, aldus de memorie van toelichting, het fiscale voordeel van het “hebben” van een woning te verschuiven naar het “verwerven” ervan.

2.2. Deze maatregel dient te worden beoordeeld in het licht van artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet dat een “recht op een behoorlijke huisvesting” inhoudt. Die bepaling houdt weliswaar geen rechtstreeks afdwingbaar individueel recht in, maar wel een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de decreetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert “zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”.⁴⁶

Om te oordelen of er van een aanzienlijke achteruitgang sprake is dienen de beschermingsniveaus van de bestaande regeling en de ontworpen regeling als zodanig met elkaar vergeleken te worden. Het volstaat niet dat de decreetgever die het beschermingsniveau afbouwt, bepaalt dat al degenen die onder de bestaande regeling een bepaald beschermingsniveau genoten, dat niveau kunnen blijven genieten.⁴⁷

Wat de “redenen van algemeen belang” betreft, dient in herinnering te worden gebracht wat het Grondwettelijk Hof ter zake stelde: “Op het vlak van het huisvestingsbeleid, dat een centrale rol speelt in de welvaart en het economisch beleid van de moderne samenleving dient het Hof (...) het oordeel van die wetgevers betreffende het algemeen belang te eerbiedigen, tenzij dat oordeel kennelijk onredelijk is.”⁴⁸

Bij de beoordeling van de rechtvaardiging van de maatregelen in het licht van het *standstill*-beginsel volstaat het echter niet dat ze beogen het algemeen belang te dienen, maar moeten ze ook “beantwoorden aan het evenredigheidsbeginsel, hetgeen betekent dat de maatregelen passend dienen te zijn, noodzakelijk voor het nagestreefde algemeen belang en evenredig *sensu stricto*.”⁴⁹

⁴⁶ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Wat het recht op een behoorlijke huisvesting betreft: zie recentelijk GwH 17 oktober 2019, nr. 136/2019, B.23.

⁴⁷ Zie GwH 18 mei 2017, nr. 61/2017, B.10.1; adv.RvS 62.258/1 van 8 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 27 april 2018 ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1450/1, blz. 430-431, opmerking 17.2.

⁴⁸ GwH 7 maart 2007, nr. 33/2007, B.5.3; GwH 18 april 2007, nr. 62/2007, B.5.3; GwH 19 december 2007, nr. 155/2007, B.6; GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, B.21.4.

⁴⁹ Adv.RvS 49.951/4 van 11 juli 2011 over amendementen op een wetsvoorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 januari 2012 “tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers” (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-0813/010); adv.RvS 52.087/4 van 8 oktober 2012 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 januari 2013 ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 juni 2010 houdende vaststelling van de voorwaarden voor het toekennen van een subsidie voor de werken tot behoud van klein erfgoed’.

2.3. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het niet volstaat dat er voor de woningeigenaars die thans genieten van een belastingvoordeel voor de eigen woning, niets verandert, aangezien zij de woonbonus behouden.

De Raad van State beschikt echter niet over voldoende objectieve gegevens om te oordelen of de ontworpen regeling al dan niet een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau inhoudt en, indien dit het geval is, of deze achteruitgang van die aard is dat de maatregel als “onevenredig” dient te worden beschouwd.⁵⁰

Het antwoord op deze vragen vergt een inzicht in de impact van de maatregel. Daarbij dient het geheel van de ontworpen regeling in ogenschouw te worden genomen. De vraag rijst met name of de afschaffing van de belastingvermindering gespreid over een looptijd van ettelijke jaren, wat de toegang tot de behoorlijke huisvesting betreft, gecompenseerd wordt door 1) de vermindering met 1% van de registratierechten, wat het verwerven van de woning zal bevorderen, 2) andere aangekondigde maatregelen, waarop de gemachtigde heeft gewezen, die ertoe strekken de woningkwaliteit te bevorderen (vermindering van het registratierecht naar 5% voor ingrijpende energetische renovaties, versoepeling van de voorwaarden voor een energielening, een eengemaakt energie- en woonloket, energiesnoeiers voor kwetsbare gezinnen, een verbod op nieuwe stookolieketels), 3) investeringen in sociale woningen, en 4) een mogelijke vermindering van de prijzen van de woningen. In de memorie van toelichting luidt het dat de woonbonus “de huizen duurder heeft gemaakt”. De stellers van het voorontwerp gaan er kennelijk vanuit dat de afschaffing van de woonbonus de huizen goedkoper zal maken. De Raad van State kan evenwel de gegrondheid van deze stellingname niet inschatten.

2.4. Gelet op het zo-even geschetste *standstill*-beginsel komt het de stellers van het voorontwerp toe de mogelijke impact van de ontworpen maatregel op het recht op behoorlijke huisvesting zo goed als mogelijk in te schatten op basis van objectieve gegevens, zo deze beschikbaar zijn, en desgevallend te verantwoorden dat de maatregel in het licht van het nagestreefde doelstelling van algemeen belang, als evenredig kan worden beschouwd.⁵¹ Het advies van de Vlaamse Woonraad, waarover de Raad van State helaas niet kon beschikken, zou hierbij nuttig kunnen zijn.

3. Artikel 38 van het voorontwerp strekt tot het invoegen in het WIB 92 van een specifieke antimisbruikbepaling, teneinde de contractuele looptijd die geldt op 31 december 2019, te “bevriezen”: met looptijdverlengingen die na 31 december 2019 door de belastingplichtige worden doorgevoerd, zal geen rekening meer worden gehouden.

Het ontworpen artikel 145^{46/1} van het WIB 92 is een onvolkomen verwoording van die intentie. Zowel taalkundig als vanuit het perspectief van de rechtszekerheid is de formulering

⁵⁰ Als er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang, kan het bevorderen van het verwerven door burgers van een eigen woning als een doelstelling van algemeen belang worden beschouwd.

⁵¹ Zie ook D. DUMONT, “Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré (Première partie)”, *JT* 2019, 601-611, die – met verwijzing naar GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019 – erop wijst dat het Grondwettelijk Hof van een wetgever vereist dat die met zorg de weerslag moet kunnen verantwoorden die een regeling heeft op een van de in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde rechten.

ervan voor kritiek vatbaar, en dient ze aan een nieuw onderzoek onderworpen te worden. In dit verband kan in elk geval, na een eerste onderzoek, reeds op het volgende worden gewezen:

Het is niet zo duidelijk waarop de woorden “verkregen kunnen worden” betrekking hebben. De gemachtigde verduidelijkt dat die woorden slaan op “de belastingverminderingen”:

“Artikel 38 voorziet in een anti-misbruikbepaling. Elke verlenging van de looptijd na 31 december 2019 die bewerkstelligd is door de belastingplichtige, die bovendien ertoe leidt dat het belastingvoordeel langer kan worden genoten, kan niet aan de fiscale administratie worden tegengeworpen. De looptijd waarbinnen van het belastingvoordeel kan worden verkregen, wordt vergeleken met de looptijd zoals die contractueel gold op 31 december 2019. De woordgroep ‘verkregen kunnen worden’ is bijgevolg een noodzakelijke toevoeging die verduidelijkt dat het gaat om een bevrozing per 31 december 2019 van de resterende tijdsduur waarbinnen een belastingplichtige van het belastingvoordeel kan genieten (gezien de onderliggende leningsovereenkomst).”

- Het is de vraag op wat het persoonlijk voornaamwoord “ze” in het zinsdeel “zoals ze bestaan op 31 december 2019” slaat: op “de belastingverminderingen” of op de vermelde artikelen?

- De omschrijving “wordt niet tegengeworpen aan de [federale] Algemene Administratie van de Fiscaliteit” lijkt louter geformuleerd als een verplichting voor de belastingplichtige, wat eigenaardig voorkomt. Het zou beter zijn een formulering te gebruiken in de trant van “Handelingen die (...), worden voor de toepassing van de artikelen ... van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, als niet bestaande beschouwd, voor zover (...)”.

4. Uit het ontworpen artikel 145^{46/1} van het WIB 92 en uit de toelichting erbij blijkt dat hypotheekruil niet tot het verlies van het voordeel van de woonbonus leidt. Vraag is of dat ook geldt voor het afsluiten van een herfinancieringslening. Daarover om uitleg verzocht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Bij een loutere herfinanciering van een bestaande hypothecaire lening geldt in principe de datum van de oorspronkelijke lening. De herfinancieringslening (ook al gebeurt die bij een andere bank) wordt niet als een nieuwe lening beschouwd, maar wel als een verderzetting van de oorspronkelijke lening. Dit heeft tot gevolg dat als een Vlaamse belastingvermindering (bv. Vlaams bouwsparen, Vlaamse of geïntegreerde woonbonus,) van toepassing was op de oorspronkelijke lening, dezelfde belastingvermindering ook van toepassing blijft na de herfinanciering.

Als het ontleende bedrag van de herfinancieringslening hoger is dan het openstaande saldo van de oorspronkelijke (geherfinancierde) lening, wordt enkel het deel dat dient voor het aflossen van het openstaande saldo van de eerder gesloten lening geacht de oorspronkelijke lening verder te zetten. Een eventueel bijkomend ontleend bedrag wordt beschouwd als een nieuwe lening, die niet meer in aanmerking komt voor de geïntegreerde woonbonus als de lening werd aangegaan na 31 december 2019.

Ter herinnering, voor een nieuwe lening (bijkomend ontleend bedrag) geldt dat de datum van de authentieke (bij de notaris getekende) hypothecaire leningsakte bepaalt wanneer de lening werd aangegaan. Als de hypothecaire leningsakte dateert van na 31 december 2019, zullen de uitgaven in het kader van uw hypothecaire lening dus niet langer in aanmerking komen voor de geïntegreerde woonbonus. Als er geen authentieke

hypothecaire leningsakte verleden wordt (hetgeen bv. mogelijk is bij een wederopname), geldt de datum van aanvaarding van het kredietaanbod als datum van de lening.

Als bij de herfinanciering enkel het openstaand saldo wordt geherfinancierd zonder dat de looptijd wijzigt, dan verandert er in principe niets. Wordt de looptijd verlengd in het kader van de herfinanciering, dan zal de belastingplichtige door de werking van het nieuw artikel 145^{46/1} WIB92 slechts het belastingvoordeel genieten voor de uitgaven gedaan tijdens de looptijd zoals die gold op 31 december 2019. Uitgaven gedaan buiten deze looptijd komen niet meer in aanmerking voor een Vlaamse belastingvermindering. Een herfinancieringslening van het openstaand saldo leidt dus niet tot het verlies van het voordeel, enkel mogelijks tot een beperking in die zin dat geen bijkomend voordeel kan worden gecreëerd.”

Afdeling 6. – Bevriezing index subsidies

Artikel 39 van het voorontwerp strekt ertoe voor de jaren 2020 tot 2024 geen indexaanpassing te laten plaatsvinden voor de subsidie-elementen die geen loon uitmaken en waarvan de evolutie gekoppeld is aan de schommelingen van een prijsindexcijfer, en voorziet wat dat betreft in een aantal uitzonderingen. Met betrekking tot een vergelijkbare regeling voor de jaren 2017, 2018 en 2019, in artikel 47 van het decreet van 23 december 2016 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2017’, stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 60.219/1/3 het volgende:

“1. Artikel 47, § 1, eerste lid, van het ontwerp strekt ertoe in 2017, 2018 en 2019 geen indexaanpassing te laten plaatsvinden voor de subsidie-elementen die geen loon uitmaken (derhalve in beginsel subsidies voor werkingsmiddelen) en waarvan de evolutie gekoppeld is aan de schommelingen van een prijsindexcijfer.

In artikel 47, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid, van het ontwerp wordt in een uitzondering voorzien voor een aantal erin opgesomde subsidies. Al heeft de decreetgever een ruime appreciatiemarge bij het bepalen van de hoogte van de onderscheiden subsidies of andere tegemoetkomingen en komt het maken van de maatschappelijke keuzes ter zake uitsluitend hem toe, moet er toch voor worden gewaakt dat de in dit verband genomen beleidsopties geen gevolgen hebben die onverenigbaar zijn met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. In het licht hiervan en teneinde het Vlaams Parlement volledig voor te lichten, verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting de verantwoording voor de gemaakte uitzonderingen weer te geven.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 47, § 2, eerste lid, van het ontwerp, waarbij de niet-verrekening van de indexaanpassing bedoeld in het eerste lid van paragraaf 1 ook – en enkel – van toepassing wordt gemaakt op de looncomponent van de werkingsmiddelen van het gewoon en het buitengewoon basisonderwijs en het gewoon en het buitengewoon secundair onderwijs in het begrotingsjaar 2017.

2. De niet-indexering van de niet-loon-component van subsidies is geen nieuwe maatregel.⁵² De Raad van State wijst er wel op dat een aanhoudende niet-indexering op

⁵² Voetnoot 23 uit advies 60.219/1/3: Zie, wat betreft het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, artikel 78 van het decreet van 23 december 2010 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011’, vervangen bij decreet van 8 juli 2011 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2011’, vervangen bij decreet van 23 december 2011 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012, gewijzigd bij decreet van 1 juni 2012 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2012’ en gewijzigd bij decreet van 21 december 2012 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2013’. Zie ook artikel 103 van het decreet van 19 december 2014 ‘houdende bepalingen tot begeleiding

langere termijn tot gevolg zou kunnen hebben dat in bepaalde omstandigheden, in vergelijking met de periode van voor die niet-indexering, een aanzienlijke vermindering voorligt van het beschermingsniveau dat geboden wordt met betrekking tot de in artikel 23 van de Grondwet opgesomde grondrechten. In dat geval moeten daarvoor redenen voorhanden zijn die verband houden met het algemeen belang⁵³.

De voornoemde opmerkingen gelden *mutatis mutandis* ook voor de thans voorliggende regeling. De opmerking over de verenigbaarheid van de regeling met artikel 23 van de Grondwet klemmt thans des te meer ten aanzien van de instellingen die ook worden gevat door de budgettaire besparingsmaatregelen opgenomen in de artikelen 55 tot 58 van het voorontwerp.

Hoofdstuk 10 – Onderwijs en vorming

Afdeling 1 – Gelijkschakeling werkingsmiddelen kleuter- en lager onderwijs vanaf 2019-2020

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – NVAO – opdracht van een personeelslid van de Vlaamse Overheid

Artikel 50

De personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid die worden gedetacheerd naar de accreditatieorganisatie worden overeenkomstig het ontworpen artikel II.33, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs “verloond door de entiteit van oorsprong, in de bij de accreditatieorganisatie gebruikelijke loonschaal”.

De zinsnede “in de bij de accreditatieorganisatie gebruikelijke loonschaal” geeft er geen duidelijk uitsluitsel over of de gedetacheerde personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid als gevolg van de detachering over hetzelfde loon zullen beschikken als het loon dat zij voor hun detachering in de dienst van herkomst genoten.

Aangezien het de bedoeling is om aan de ontworpen bepaling overeenkomstig artikel 77, eerste lid, 7°, van het voorontwerp, terugwerkende kracht te verlenen tot 1 september 2019, zou dergelijke retroactiviteit vragen kunnen doen rijzen op het vlak van de toelaatbaarheid ervan ingeval de gedetacheerde personeelsleden aan loon zouden inboeten naar aanleiding van hun detachering naar de accreditatieorganisatie. Men weet immers dat de niet-retroactiviteit van decreten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.⁵⁴

van de begroting 2015’ en artikel 33 van het decreet van 18 december 2015 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016’ (advies 58.291/1/3).

⁵³ Voetnoot 24 uit advies 60.219/1/3: Zie o.m. GwH 20 juni 2007, nr. 87/2007; GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016.

⁵⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie o.m. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de decreetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁵⁵

Afdeling 3 – Bijkomende middelen wettelijke werkgeversbijdragen

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 4 – Generieke maatregel subsidie Vlerick en AMS

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 5 – Generieke maatregel toelage hogere instituten en andere instellingen voor Schone Kunsten

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 6 – Machtiging aan AGION voor verbintenissen voor huursubsidies

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 7 – Generieke maatregel werkingsmiddelen deeltijds kunstonderwijs

Artikelen 55 tot 58

1. In verband met de samenhang tussen de artikelen 55 tot 58 van het voorontwerp, enerzijds, en artikel 39 van het voorontwerp, anderzijds, en de daaruit voortvloeiende budgettaire gevolgen voor de betrokken organisaties, dient te worden verwezen naar de opmerking die wat dat betreft in dit advies wordt gemaakt bij artikel 39 van het voorontwerp.

2. In het ontworpen artikel 140, § 6, van het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’ (artikel 57 van het voorontwerp) wordt bepaald dat, vanaf het begrotingsjaar 2020, de werkingsmiddelen voor de door de Vlaamse Regering goedgekeurde

146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

⁵⁵ Zie o.m. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

lokale samenwerkingsinitiatieven verminderd worden met 13.000 euro. Naar het zeggen van de gemachtigde zou evenwel niet enkel artikel 140 van het voornoemde decreet moeten worden aangepast, maar tevens artikel 141 van dat decreet, teneinde te vermijden dat “er een discrepantie [ontstaat] tussen de beschikbare en toegekende middelen”. De tekst van het voorontwerp zal daartoe met een bepaling tot wijziging van artikel 141 van het decreet van 9 maart 2018 moeten worden aangevuld.⁵⁶

3. In artikel 8, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 ‘betreffende het opleidingsaanbod, de structuur, organisatie en financiering van de Koninklijke Beiaardschool Jef Denyn in Mechelen’ wordt bepaald dat de Beiaardschool “voor het schooljaar X, X+1 een werkingsbudget van 25.606 euro” ontvangt. Het ontworpen artikel 8, vierde lid, van het voornoemde besluit bepaalt dat het betrokken bedrag vanaf het begrotingsjaar 2020 verminderd wordt met 2.000 euro en dat de Vlaamse Regering wordt gemachtigd “dit artikel in de toekomst te wijzigen” (artikel 58 van het voorontwerp). Er moet van worden uitgegaan dat deze laatste machtigingsbepaling dient te worden gelezen in samenhang met artikel 26, eerste lid, van het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’ en dat bijgevolg de bevoegdheid die in de ontworpen bepaling wordt verleend aan de Vlaamse Regering beperkt blijft tot de aangelegenheden die in artikel 26, eerste lid, van het genoemde decreet aan de Vlaamse Regering worden opgedragen en die onder meer betrekking kunnen hebben op het bepalen van de wijze waarop de Beiaardschool gesubsidieerd wordt, en dat het besluit van de Vlaamse Regering waarbij deze laatste gebruik maakt van de machtiging in de ontworpen bepaling om het bedrag van het betrokken werkingsbudget te wijzigen eveneens onderworpen is aan het vereiste inzake decretale bekrachtiging zoals artikel 26, tweede lid, van het decreet van 9 maart 2018 dit voorschrijft. Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om de aldus te begrijpen samenhang tussen de ontworpen bepaling en het bepaalde in artikel 26 van het voornoemde decreet in de memorie van toelichting te expliciteren.

Afdeling 8 – Generieke maatregel werkingsmiddelen van de inspectie voor levensbeschouwelijke vakken

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 9 – Generieke maatregel werkingsmiddelen voor de Centra Leerlingenbegeleiding

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 10 – Generieke maatregel subsidie Vlaams ondersteuningscentrum voor volwassenenonderwijs

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

⁵⁶ Volgens de gemachtigde zou dergelijke wijzigingsbepaling erop neerkomen dat in artikel 141, § 2, tweede lid, van het decreet van 9 maart 2018, het bedrag van “1059 euro” wordt vervangen door het bedrag van “995 euro”.

Afdeling 11 – Generieke maatregel subsidie Vlaams ondersteuningscentrum voor volwassenenonderwijs

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 12 – Generieke maatregel werkingstoelagen centra voor basiseducatie

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 13 – Generieke maatregel aanvullende werkingstoelagen centra voor basiseducatie

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 14 – Generieke maatregel werkingstoelagen centra voor volwassenenonderwijs

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 15 – Toekenning jaarlijkse aanvullende leraarsuren/punten/werkingsmiddelen ten behoeve van de asielproblematiek

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 16 – Generieke maatregel op de compensatieregeling van het nieuwe financieringssysteem van het volwassenenonderwijs

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 17 – Generieke maatregel nascholingsmiddelen van de pedagogische begeleidingsdiensten

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 18 – Generieke maatregel werkingsmiddelen van de pedagogische begeleidingsdiensten

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 19 – Uitbreiding onderwijs aan afwezige kinderen wegens medische redenen naar andere mogelijke redenen voor de afwezigheid

Artikelen 70 tot 74

1.1. In diverse onderdelen van de artikelen 70 tot 74 van het voorontwerp worden ruime machtigingen verleend aan de Vlaamse Regering die het haar toelaten om het toepassingsgebied van zowel het tijdelijk onderwijs aan huis (hierna: TOAH) als het synchroon internetonderwijs (hierna: SIO) uit te breiden. De machtigingen hebben onder meer betrekking op het uitbreiden van de mogelijke oorzaken van afwezigheid die recht geven op TOAH (artikelen 70, 1°, en 73, 1°), op het uitbreiden van de categorieën leerlingen die in aanmerking komen voor SIO (artikelen 71, 3°, en 74, 3°) en op het bepalen van de voorwaarden waaronder die leerlingen recht hebben op SIO (artikel 71, 3°, en 74, 3°).

De gemachtigde werd om bijkomende toelichting verzocht in verband met de precieze draagwijdte van de voornoemde machtigingen aan de Vlaamse Regering. Zij deelde mee wat volgt:

“In de toelichting is sprake van ‘gerechtvaardigde redenen’. Daarmee doelen we op situaties waardoor de leerling (langdurig of veelvuldig) niet naar school ‘kan’, waarbij de regering die reden als een aanvaardbare reden ziet voor het niet naar school ‘kunnen’ gaan en waarbij dat het ‘niet naar school ‘kunnen’ gaan’ op een adequate manier geattesteerd kan worden.

We hebben met de uitbreiding van de doelgroep van de maatregelen t.a.v. zieke kinderen (en moederschapsrust) in de eerste plaats jongeren in de jeugdhulp voor ogen. Deze jongeren bevinden zich soms, omwille van een maatregel (binnen de vrijwillige hulpverlening of opgelegd), op gesloten plaatsen. Deze jongeren kunnen dus niet naar school, want ze kunnen niet buiten. Voor een dergelijke groep jongeren kunnen de maatregelen die we kennen t.a.v. zieke kinderen (TOAH, SIO, DMOB en Type 5) dienstig zijn om bij hen ‘de achterstand te beperken’ en de ‘terugkeer voor te bereiden’. Het ‘beperken van de achterstand’ en het ‘voorbereiden van de terugkeer’ zijn de twee uitgangspunten van de set maatregelen t.a.v. zieke kinderen.

Daarnaast heeft de toevoeging van ‘bijkomende mogelijke oorzaken’ een ventiefunctie en is ze net bedoeld voor die doelgroepen die we op vandaag niet zien. Zonder vooruit te lopen op mogelijke keuzes is het ‘denkbaar’ dat het topsportstatuut, waardoor de betrokken leerling langdurig of veelvuldig afwezig zal zijn, ondersteund kan worden door een vorm van Tijdelijk Onderwijs Aan Huis. Redenen als afstand en alternerend verblijf bij verschillende ouders zijn dan weer veel minder waarschijnlijk om gezien te worden als een ‘gerechtvaardigde reden’.

Bij de keuze welke maatregel, van de vier, ingezet kan worden kan er een onderscheid gemaakt worden bij de verschillende deeldoelgroepen van de hele brede jeugdhulp of andere doelgroepen. Elementen die daar een rol bij spelen zijn: hoeveel jongeren bevinden zich op één locatie, hoe langdurig is de afwezigheid, is het wenselijk dat de onderwijsbegeleiding door de thuisschool gegeven wordt, wat is het behandelingschema, het therapeutisch model ...”.

1.2. De voornoemde machtigingen aan de Vlaamse Regering moeten worden gelezen in het licht van artikel 24 van de Grondwet, waarin onder meer wordt bepaald dat ieder recht op onderwijs heeft, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden. De concretisering

van dit recht, door de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs, dient door de decreetgever zelf te worden geregeld. Zoals bekend drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet, immers de wil van de grondwetgever uit om aan de decreetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting, erkenning en subsidiëring betreft. Opdrachten aan de Vlaamse Regering zijn mogelijk, maar laten niet toe om de onnauwkeurigheid of de onvoldoende omstandige beleidskeuzes van de decreetgever op te vangen of te verfijnen.

Het recht op onderwijs vervat in artikel 24, § 3, van de Grondwet, komt toe aan ieder kind. Het binnen redelijke grenzen organiseren of financieren van onderwijs dat aangepast is aan de bijzondere situatie van kinderen die niet aanwezig kunnen zijn op school, is bijgevolg een grondwettelijke verplichting. De decreetgever dient de beleidskeuze te maken hoe aan dit recht invulling wordt gegeven en hoe het onderwijs voor deze al dan niet zieke kinderen wordt georganiseerd. De beleidsafwegingen daarbij dienen, met het oog op een redelijke invulling van het recht op onderwijs en gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet, door de decreetgever gemaakt te worden. Een onderscheid dat daarbij gemaakt wordt, dient daarenboven in het licht van het gelijkheidsbeginsel door de decreetgever te kunnen worden verantwoord. De voorwaarden die de Vlaamse Regering kan bepalen ten aanzien van het recht op tijdelijk onderwijs kunnen evenmin de in het licht van artikel 24, § 3, van de Grondwet, gemaakte essentiële beleidskeuze van de decreetgever vervangen of verfijnen.

1.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen machtigingen aan de Vlaamse Regering om te bepalen welke kinderen bijkomend in aanmerking komen voor TOAH en SIO op gespannen voet staan met artikel 24, § 5, van de Grondwet. Door dit toepassingsgebied nader te bepalen en de voorwaarden daartoe vast te leggen, zal het immers aan de Vlaamse Regering toekomen om te bepalen wie en onder welke voorwaarden wel recht heeft op deze bijzondere ondersteuningsmaatregelen en wie er geen recht op heeft of wie niet aan die voorwaarden voldoet.

Aldus wordt het aan de Vlaamse Regering overgelaten om een onvoldoende omstandige beleidskeuze – zijnde de keuze om het recht uit te breiden tot leerlingen die afwezig zijn om niet-medische redenen – van de decreetgever te verfijnen en de onnauwkeurigheid ervan op te vangen. Het komt evenwel aan de decreetgever toe om nader te omschrijven wie bijkomend voor de betrokken maatregelen in aanmerking komt of om nadere criteria te bepalen waarmee de Vlaamse Regering rekening moet houden bij het bepalen van bijkomende gevallen van afwezigheid waarin leerlingen recht hebben op TOAH of SIO. Wat dat betreft bevat de door de gemachtigde gegeven verduidelijking een goede basis om eruit een aantal criteria af te leiden waardoor de Vlaamse Regering zich zal moeten laten leiden ingeval zij beslist tot een uitbreiding van het toepassingsgebied van de regeling inzake TOAH of SIO. De betrokken criteria zouden evenwel door de decreetgever zelf en op een voldoende rechtszekere wijze moeten worden vastgelegd. De door de gemachtigde verstrekte uitleg kan dan, ter wille van de duidelijkheid, in al dan niet aangevulde vorm, in de memorie van toelichting worden geïntegreerd.

2.1. Artikel 72 van het voorontwerp strekt ertoe artikel 116, 1°, van de Codex Secundair Onderwijs aan te vullen met een bepaling waarin aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid wordt verleend om “hierop afwijkingen [te] voorzien”. De draagwijdte van deze

machtigingsbepaling is onvoldoende duidelijk temeer daar het bepaalde in het voornoemde artikel 116, 1°, beperkt blijft tot een omschrijving van het begrip “secundair onderwijs” voor de toepassing van de artikelen 116 tot en met 120 en 122/1 van dezelfde Codex en waarbij een aantal onderdelen van het secundair onderwijs worden opgesomd die niet onder dat begrip vallen. Hieromtrent om nadere uitleg verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“De toevoeging van de zin ‘De Vlaamse Regering kan hierop afwijkingen voorzien’ was niet bedoeld om de regering de mogelijkheid te geven nog andere onderdelen van het secundair onderwijs uit te sluiten van de maatregelen t.a.v. zieke kinderen. De toevoeging was bedoeld om de regering in staat te stellen om een uitgesloten deel van het secundair onderwijs toch te begunstigen.

Het artikel 116 is dan als volgt opgebouwd:

1. In principe komt het gehele secundair onderwijs in aanmerking voor de maatregelen TOAH en SIO bij ziekte, ongeval en moederschapsrust.
2. In afwijking daarvan zijn drie onderdelen van het secundair onderwijs uitgesloten van die maatregelen.
3. De regering kan beslissen om zo’n uitgesloten onderdeel toch te begunstigen.

Art 116. Voor de toepassing van artikel 116 tot en met 120 en artikel 122/1° wordt verstaan onder :

1° secundair onderwijs: het secundair onderwijs met uitzondering van:

- a) in het voltijds secundair onderwijs, het derde leerjaar van het algemeen en het kunst-secundair onderwijs aangeduid als voorbereidend jaar op het hoger onderwijs, de Se-n-Se van het technisch en het kunstsecundair onderwijs, de vierde graad van het secundair onderwijs, het hoger beroepsonderwijs;
- b) het deeltijds beroepssecundair onderwijs;
- c) de alternerende beroepsopleiding in het buitengewoon secundair onderwijs.

De Vlaamse Regering kan hierop afwijkingen voorzien.

Indien de formulering ‘De Vlaamse Regering kan hierop afwijkingen voorzien’ de indruk wekt dat er bijkomend delen uitgesloten kunnen worden, wordt er best voor een andere formulering gekozen.

Tekstvoorstel: De Vlaamse Regering kan beslissen de punten a, b of c toch te beschouwen als secundair onderwijs”.

2.2. De door de gemachtigde gegeven toelichting doet ervan blijken dat de ontworpen machtigingsbepaling onder artikel 72 van het voorontwerp een specifieke en beperkte draagwijdte heeft die uitsluitend is toegespitst op de drie uitzonderingen die nu in artikel 116, 1°, van de Codex Secundair Onderwijs worden opgesomd en die van het begrip “secundair onderwijs” worden uitgesloten voor de toepassing van de artikelen 116 tot en met 120 en 122/1 van dezelfde Codex. Dergelijke machtigingsbepaling kan verenigbaar worden geacht met het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken zoals dit uit artikel 24, § 5, van de Grondwet voortvloeit, maar zou niettemin op een meer expliciete en meer nauwkeurige wijze moeten worden geformuleerd in die zin dat eruit duidelijker zou moeten blijken dat de aldus aan de Vlaamse

Regering verleende machtiging de specifieke en beperkte draagwijdte heeft zoals die door de gemachtigde werd uiteengezet en verwoord door middel van een tekstvoorstel.⁵⁷

Hoofdstuk 11 – Inwerkingtreding

1. Artikel 77, eerste lid, 4°, van het voorontwerp luidt:

“Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2020, met uitzondering van:

(...)

4° het artikel 32 dat van toepassing is vanaf 1 juli 2020;

(...).”

Aan de gemachtigde is gevraagd of het effectief de bedoeling is dat artikel 32 van het aan te nemen decreet in werking treedt op 1 januari 2020, maar pas toepassing krijgt vanaf 1 juli 2020. De gemachtigde gaf de volgende reactie:

“Het is de bedoeling om de aanpassing in werking te laten treden vanaf 1 juli 2020. In die zin was het correcter geweest om de ontworpen inwerkingtreding als volgt te formuleren: ‘artikel 32 dat in werking treedt vanaf 1 juli 2020’. Om de redenen aangehaald in de memorie van toelichting en verder toegelicht hoger (tijdsge kennisgeving Europese Commissie), dient de aanpassing nu reeds te gebeuren.”

Met de voorgestelde alternatieve formulering kan worden ingestemd.

2. In artikel 77, eerste lid, 5°, is tweemaal sprake van “verkoopovereenkomsten”. In artikel 2.9.4.2.11, § 1, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit wordt de meer specifieke aanduiding “overeenkomsten houdende zuivere aankoop” gebruikt, zodat het aanbeveling verdient om ook hier dezelfde aanduiding te hanteren.

Artikel 77, eerste lid, 5°, bevat een overgangsregeling maar geen regeling van inwerkingtreding. Dat “de artikelen 33 en 34 (...) van toepassing zijn op verkoopovereenkomsten gesloten vanaf 1 januari 2020” volgt reeds uit de inwerkingtreding op 1 januari 2020 van die wijzigende artikelen gelezen in samenhang met artikel 2.9.7.0.3, § 1, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, waaruit blijkt dat het belastingtarief wordt bepaald door het ogenblik waarop de rechtshandeling wordt gesteld. Het is dus niet nodig om dit nogmaals te bepalen. Wat overblijft van die bepaling kan beter als een overgangsregeling worden opgenomen in een apart artikel, dat als volgt geredigeerd zou kunnen worden:

⁵⁷ Een andere werkwijze zou erin kunnen bestaan om de Vlaamse Regering uitdrukkelijk te machtigen om artikel 116, 1°, van de Codex Secundair Onderwijs formeel te wijzigen. Dergelijke werkwijze zou het voor de rechtsonderhorige mogelijk maken om door middel van de consultatie van één enkele decretale bepaling kennis te nemen van het toepassingsgebied van de betrokken regeling.

“De tariefverlagingen die het gevolg zijn van de artikelen 33 en 34 gelden ook voor overeenkomsten houdende zuivere aankoop gesloten voor 1 januari 2020 waarvan de authentieke akte verleden wordt na 1 januari 2020.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT