RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.717/16
van 4 juni 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, wat betreft de bijkomende kosten’

‡LW-AEGZPEGCE-HHHBHUQ‡

Op 5 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, wat betreft de bijkomende kosten’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 22 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juni 2025.

*

‡LW-AEGZPEGCE-HHHBHUQ‡

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wijzigt het koninklijk besluit van 12 december 2001 ‘betreffende de dienstencheques’, teneinde te voorzien in de bijkomende erkenningsvoorwaarde voor dienstencheque-ondernemingen dat zij zich ertoe verbinden om het departement gegevens te bezorgen over de bijkomende kosten die zij hun gebruikers aanrekenen en waarvoor deze dienen.

2.1. De ontworpen regeling vindt in beginsel rechtsgrond in het in de aanhef vermelde artikel 2, § 2, vierde lid, van de wet van 20 juli 2001 ‘tot bevordering van buurtdiensten en -banen’ dat de Vlaamse Regering machtigt om de bijkomende voorwaarden te bepalen waaraan dienstencheque-ondernemingen moeten voldoen om erkend te worden.

Het eveneens in de aanhef vermelde artikel 6, § 2, vierde lid, van de wet van 20 juli 2001 biedt daarentegen geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling. In het ontwerp worden immers noch de elementen die in de schriftelijke overeenkomst tussen de dienstencheque-onderneming en de gebruiker moeten voorkomen, noch het model van de schriftelijke overeenkomst vastgesteld.

2.2. De ontworpen regeling voorziet evenwel in de verwerking van gegevens van dienstencheque-ondernemingen. Ingevolge artikel 2, § 1, 5°, van de wet van 20 juli 2001 kunnen ook natuurlijke personen een dienstencheque-onderneming uitmaken. Gegevens van ondernemingen kunnen persoonsgegevens uitmaken in de zin van artikel 4, lid 1, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming[1] wanneer het gaat om ondernemingen-natuurlijke personen of wanneer gegevens van rechtspersonen wezenlijk terug te brengen zijn tot natuurlijke personen, zoals bijvoorbeeld bij een eenmanszaak.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[2] Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de

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

[2] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

‡LW-AEGZPEGCE-HHHBHUQ‡

volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[3]

Hoofdstuk III van de wet van 20 juli 2001 heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de toepassing van deze wet. Aangezien uit de tekst van het ontwerp blijkt dat het niet enkel de bedoeling is om dergelijke gegevens te verzamelen, maar ook om deze te publiceren, moet hiervoor een expliciete rechtsgrond tot stand worden gebracht. Het “verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen” van persoonsgegevens maakt immers een van het loutere verzamelen en opslaan van dergelijke gegevens onderscheiden gegevensverwerking uit.[4]

VORMVEREISTEN

3. Zoals uiteengezet brengt de ontworpen regeling mogelijkerwijze de verwerking van persoonsgegevens van dienstencheque-ondernemingen met zich mee.

Artikel 36, lid 4, van Algemene Verordening Gegevensbescherming, 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 of de Vlaamse Toezichtscommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, 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.

De gemachtigde bevestigde dat het advies van de Vlaamse Toezichtscommissie werd gevraagd maar nog niet bekomen. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan,[5] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

[3] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opm. 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

[4] Zie artikel 4, lid 2, van Algemene Verordening Gegevensbescherming.

[5] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-AEGZPEGCE-HHHBHUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen werd opgemerkt betreffende de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 1

5. De ontworpen bepaling voorziet erin dat het departement richtlijnen kan opstellen voor de kennisgeving door de dienstencheque-onderneming. Een delegatie aan de administratie kan slechts worden aanvaard voor maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben. Gevraagd of dit hier het geval is, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "De richtlijnen zouden in concreto bestaan uit een soort handleiding over hoe de hiervoor te ontwikkelen registratietool dient ingevuld te worden. Welke gegevens inzake de gevraagde kosten dienen opgeleverd, evenals de wijze waarop. Het betreft in deze dus louter een praktische concretisering met technische uitwerking van de opgelegde registratieverplichting van de bijkomende kosten."

In zoverre de handleiding een weerspiegeling vormt van de reeds bij decreet of besluit bepaalde elementen en er derhalve geen nieuwe normatieve elementen in voorkomen, is deze delegatie aan de administratie aanvaardbaar.

6. De ontworpen bepaling is sanctioneerbaar op grond van artikel 10*quinquies/1*, eerste lid, 1°, van de wet van 20 juli 2001 met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 300 tot 3000 euro en op grond van artikel 13/3, § 2/1, van het decreet van 30 april 2004 'houdende sociaalrechtelijk toezicht'[6] met een administratieve geldboete van 150 tot 1500 euro, telkens vermenigvuldigd met een factor x8 (opdeciemen) en een factor van maximaal x100 (vermenigvuldiging met het aantal gebruikers waarop de overtreding betrekking heeft, met een maximum van 100).

De vraag rijst of dergelijke potentieel ernstige sanctie voor het louter nalaten of het laattijdig bezorgen van bepaalde gegevens aan het departement wel verenigbaar is met de vereisten van het gelijkheidsbeginsel en van het evenredigheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel vereist dat voor de gelijke behandeling van onvergelijkbare gevallen een redelijke verantwoording voorhanden moet zijn, terwijl het evenredigheidsbeginsel inhoudt dat straffen proportioneel moeten zijn ten opzichte van de ernst van de inbreuk. De afdeling Wetgeving heeft in het verleden reeds opgemerkt dat het beginsel van de evenredigheid van de straffen niet alleen voor de rechter,

[6] Decreet van 30 april 2004 'tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn'.

‡LW-AEGZPEGCE-HHHBHUQ‡

maar ook voor de wetgever en de regelgever geldt.[7] Het geldt overigens zowel ten aanzien van strafrechtelijke als administratieve sancties.[8]

De oorzaak voor dergelijke beperkte differentiatie, naarmate de ernst van de inbreuk, tussen de sancties voor inbreuken die betrekking hebben op het leveren van buurtwerken of -diensten zonder te voldoen aan de erkenningsvoorwaarden ligt evenwel niet in het voorliggende ontwerp, maar in de wet van 20 juli 2001 en het decreet van 30 april 2004 zelf. De adviesaanvrager wordt aangeraden om te onderzoeken of de toepassing van de desbetreffende sancties op de overtreding van de in het voorliggende ontwerp geregelde kennisgevingsverplichting wel verenigbaar is met de vereisten van het gelijkheidsbeginsel en om desgevallend een initiatief te nemen om te voorzien in minder verregaande sancties in de wet van 20 juli 2001 en het decreet van 30 april 2004.

Artikel 2

7. Wanneer geen exacte datum voor de inwerkingtreding bepaald wordt, is het aanbevolen om een formulering te gebruiken die niet de minste twijfel doet rijzen over de precieze datum van de inwerkingtreding.[9] Indien men bedoelt dat er twee volledige kalendermaanden liggen tussen de datum van de bekendmaking en de datum van de inwerkingtreding, kan men schrijven “op de eerste dag van de derde maand die volgt op de datum van bekendmaking”. Een andere mogelijkheid is dat men bedoelt dat de inwerkingtreding gebeurt na twee periodes van een maand (dertig dagen?), zodat men desgevallend kan schrijven “op de zestigste dag na de datum van bekendmaking”.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Wouter PAS

[7] Zie o.m. adv.RvS 60.893/3 van 27 maart 2017 over een voorontwerp van ‘Strafwetboek - Boek I’, opm. 12.

[8] GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.23.2.

[9] Omzendbrief VR 2019/4 betreffende de wetgevingstechniek, aanwijzing 231.

‡LW-AEGZPEGCE-HHHBHUQ‡