



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.479/1
van 7 juni 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende nadere regels betreffende de aanwijzing van de begunstigen en de uitbetaling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’

Op 8 mei 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs en de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende nadere regels betreffende de aanwijzing van de begunstigden en de uitbetaling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juni 2018.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan diverse bepalingen van het decreet van [...] ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’¹ (hierna: het Decreet). De Vlaamse Regering legt nadere regels vast, enerzijds, voor de aanwijzing van de begunstigden van de gezinsbijlagen en, anderzijds, voor de uitbetaling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2019.

3.1. Het te nemen besluit vindt een gediversifieerde rechtsgrond in sommige bepalingen van het Decreet. Die bepalingen worden evenwel niet volledig weergegeven in de aanhef van het ontwerp. Zo vindt of vinden:

- artikel 2 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 57, § 3, derde lid, van het Decreet;

- artikel 3 rechtsgrond in artikel 59, § 2, tweede lid, van het Decreet;

- de artikelen 4, 5 en 7 rechtsgrond in de artikelen 64, § 6, en 65, § 6, van het Decreet; artikel 7 vindt bijkomend rechtsgrond in artikel 76, tweede lid, van het Decreet;

- artikel 6 rechtsgrond in artikel 65, § 6, van het Decreet; bijkomend wordt er voor dit artikel nog rechtsgrond gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), waaraan de Vlaamse Regering een algemene uitvoeringsbevoegdheid ontleent, gelezen in samenhang met artikel 65, § 3 en § 5, derde lid, van het Decreet;

- artikel 8 rechtsgrond in artikel 68, § 2, van het Decreet;

- artikel 10 rechtsgrond in de artikelen 71, § 6, 72, § 6, en 73, § 7, van het Decreet; bijkomend wordt er voor dit artikel nog rechtsgrond gevonden in artikel 20 BWHI, gelezen in samenhang met artikel 72, § 3 en § 5, derde lid, van het Decreet;

- artikel 11 rechtsgrond in de artikelen 69, § 3, en 70, § 4, van het Decreet;

- de artikelen 12 en 13 rechtsgrond in artikel 75, eerste lid, van het Decreet, voor wat de vaststelling van het tijdstip van betaling van het basisbedrag, de zorgtoeslagen, de sociale

¹ Dit decreet werd op 18 april 2018 aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1450/7).

toeslagen en de kinderopvangtoeslag betreft, en in artikel 53, derde lid, van het Decreet, voor wat de vaststelling van het tijdstip van betaling van de kleutertoeslag betreft;

- artikel 15 rechtsgrond in artikel 76, tweede lid, van het Decreet;

- artikel 16 rechtsgrond in artikel 77, § 2, tweede lid, van het Decreet;

- artikel 17 rechtsgrond in artikel 20 BWHI, gelezen in samenhang met de artikelen 58, § 3, 59, § 1, derde lid, 64, § 3, 65, § 7, 67, tweede lid, 68, § 3, 70, § 2, tweede lid, 71, § 3, 72, § 7, en 73, § 4, van het Decreet, waarin telkens gesteld wordt dat “[d]e meest gerede partij (...) de gerechtelijke uitspraak aan de uitbetalingsactor [bezorgt]”;

- artikel 18 rechtsgrond in artikel 78, vijfde lid, van het Decreet.

3.2. Voor artikel 14 van het ontwerp wordt, luidens de toelichting in de bisnota aan de Vlaamse Regering gevoegd bij de adviesaanvraag, rechtsgrond gezocht in artikel 76, tweede lid, van het Decreet. Artikel 14 betreft de situatie waarin de begunstigde de verschuldigde gezinsbijslagen niet kan ontvangen omdat zijn identiteit niet kan worden aangetoond. Er wordt in dat geval voorzien in de betaling van de verschuldigde gezinsbijslagen voor rekening van de begunstigde op de bankrekening van een andere natuurlijke persoon, een vereniging met sociaal oogmerk of een openbare instelling in afwachting van het kunnen aantonen van de identiteit. Artikel 76, tweede lid, van het Decreet heeft evenwel enkel betrekking op de situatie waarbij de betaling van de gezinsbijslagen om technische of sociale redenen niet mogelijk is per overschrijving. In dat geval worden deze toelagen betaald met een circulaire cheque. Laatstgenoemde bepaling kan dan ook geen rechtsgrond bieden voor artikel 14 van het ontwerp. Voor die bepaling kan evenmin rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 BWHI, gelezen in samenhang met de artikelen 64, § 6, 65, § 6, 69, § 3, 70, § 4, 71, § 6, 72, § 6, en 73, § 7, van het Decreet, zoals door de gemachtigde wordt geopperd, gelet op de definitie van “bankrekening” in artikel 3, § 1, 6°, van het Decreet.

Artikel 14 dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.3. Artikel 9 van het ontwerp, dat een overlapping vormt met artikel 73, § 1, van het Decreet, zal volgens de gemachtigde uit het ontwerp worden weggelaten. Van dat artikel is de eventuele rechtsgrond dan ook niet onderzocht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Aangezien hoofdstuk 2 van het ontwerp enkel betrekking heeft op “begunstigden van de gezinsbijslagen”, dienen in het opschrift van het ontwerp de woorden “van de gezinsbijslagen” te worden toegevoegd aan het woord “begunstigden”.

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef moet de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen worden aangepast en vervolledigd zoals hiervoor wordt aangegeven.

Hoofdstuk 2 - opschrift

6. Rekening houdend met het voorwerp van de bepalingen van hoofdstuk 2, dienen in het opschrift ervan de woorden “begunstigden van toelagen in het kader van het gezinsbeleid” te worden vervangen door de woorden “begunstigden van de gezinsbijslagen”.

Artikel 2

7. In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat “[d]e wijziging van begunstigde (...) uitwerking [heeft] vanaf de eerste dag van de maand na de maand waarin de uitbetalingsactor het verzoek ontvangt”. Uit de toelichting bij artikel 2 van het ontwerp, in de bij de adviesaanvraag gevoegde bisnota aan de Vlaamse Regering, wordt hierover nog het volgende gesteld:

“Indien de datum van ondertekening van het verzoek door het rechtgevend kind en de datum van ontvangst van het verzoek door de uitbetalingsactor in een verschillende maand gelegen zijn, wordt de datum van de poststempel in aanmerking genomen.

Bij gebreke hieraan mag de datum van ondertekening weerhouden worden, wanneer het formulier binnen een redelijke termijn na ondertekening aankomt bij de uitbetalingsactor. Met een redelijke termijn wordt een termijn van 14 opeenvolgende dagen bedoeld. De dag van ondertekening en die van ontvangst zijn in dit tijdvak begrepen. Met deze werkwijze wordt de bestaande administratieve praktijk zoals deze bestond in uitvoering van de Algemene Kinderbijslagwet (AKBW) bestendig.

Als voorbeeld kunnen we stellen dat een door de begunstigde ondertekend verzoek tot wijziging, ondertekend op 31 januari en door de uitbetalingsactor op 9 februari geregistreerd, uitwerking zal hebben op 1 februari. De betaling van de gezinstoeslagen aan de nieuwe begunstigde zal ten laatste gebeuren op 8 maart.”

Deze toelichting strookt evenwel niet met de tekst van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp. Teneinde met die toelichting in overeenstemming te zijn, zou die bepaling kunnen worden geredigeerd als volgt:

“De wijziging van begunstigde heeft uitwerking vanaf de eerste dag van de maand na de maand waarin het verzoek werd ondertekend. Als er tussen de datum van ondertekening van het verzoek en de datum van ontvangst van het verzoek door de uitbetalingsactor meer dan 14 dagen zijn verlopen, heeft de wijziging van begunstigde slechts uitwerking vanaf de eerste dag van de maand na de maand waarin de uitbetalingsactor het verzoek heeft ontvangen.”

De parallelle bepalingen in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp zouden dan op dezelfde wijze moeten worden aangepast.

Artikel 3

8. Naar het voorbeeld van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp dient ook in artikel 3, tweede en derde lid, van het ontwerp, telkens te worden bepaald dat “het verzoek wordt gedagtekend en ondertekend door de pleegzorger”.

9. De overeenkomstig artikel 3, tweede en derde lid, van het ontwerp door de pleegzorger aangeduide persoon kan de pleegzorger niet vervangen als begunstigde voor het pleegkind, maar kan enkel als bijkomende begunstigde voor het pleegkind worden aangeduid. In artikel 3, tweede en derde lid, van het ontwerp moeten dan ook de woorden “wordt de begunstigde” telkens worden vervangen door de woorden “wordt de bijkomende begunstigde voor het pleegkind”.

Artikel 4

10. In artikel 4, § 2, eerste lid, van het ontwerp dient de verwijzing naar “artikel 65, § 1, eerste lid, van het decreet van xxx” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 65, § 1, eerste en tweede lid, van het decreet van xxx”.

11. In artikel 4, § 3, eerste lid, van het ontwerp dienen de woorden “dat de begunstigden effectief titularissen van de opgegeven bankrekening zijn” te worden vervangen door de woorden “dat minstens één van de begunstigden effectief titularis van de opgegeven bankrekening is”.

12. In artikel 4, § 3, eerste lid, van het ontwerp dienen de woorden “een nieuw rekeningnummer” te worden vervangen door de woorden “een nieuwe bankrekening” (*cfr.* het in artikel 3, § 1, 6°, van het Decreet gedefinieerde begrip).

13. In artikel 4, § 4, van het ontwerp dienen de woorden “vanaf de datum van de aanvraag tot aansluiting bij de gekozen uitbetalingsactor” te worden vervangen door de woorden “op de datum van ondertekening van het verzoek”.

14. Daarnaast kan artikel 4, § 4, van het ontwerp, naar analogie met het tekstvoorstel voor artikel 2 van het ontwerp, worden aangevuld met de zin:

“Als er tussen de datum van ondertekening van het verzoek en de datum van ontvangst van het verzoek door de uitbetalingsactor meer dan 14 dagen zijn verlopen, vangt de verplichte aansluitingsperiode van één jaar pas aan op de datum waarop de uitbetalingsactor het verzoek heeft ontvangen.”

Artikel 5

15. Uit de artikelen 64, § 2, tweede lid, en 65, § 2, tweede lid, van het Decreet blijkt dat “[h]et verzoek tot wijziging van uitbetalingsactor (...) alleen ontvankelijk [is] als er een

minimale aansluiting van één jaar bij de actieve uitbetalingsactor is. De wijziging van uitbetalingsactor gaat in vanaf het eerste kwartaal dat volgt op het kwartaal waarin een ontvankelijk wijzigingsverzoek is ingediend”. Uit deze bepaling zou kunnen worden afgeleid dat er tijdens de minimale aansluitingsperiode van één jaar bij de actieve uitbetalingsactor geen ontvankelijk verzoek tot wijziging van uitbetalingsactor kan worden ingediend.

Uit artikel 5, § 3, eerste lid, van het ontwerp volgt echter dat er tijdens de minimale aansluitingsperiode van één jaar bij de actieve uitbetalingsactor wel degelijk een ontvankelijk verzoek tot wijziging van uitbetalingsactor kan worden ingediend, doch dat deze wijziging van uitbetalingsactor pas “uitwerking [heeft] één jaar na de dag van aansluiting bij de actieve uitbetalingsactor”. Die bepaling lijkt dan ook in strijd te zijn met de artikelen 64, § 2, tweede lid, en 65, § 2, tweede lid, van het Decreet.

16. Het verdient aanbeveling om in artikel 5, § 3, tweede lid, van het ontwerp de in de artikelen 64, § 2, tweede lid, en 65, § 2, tweede lid, van het Decreet gebruikte terminologie te hanteren, door de woorden “heeft uitwerking de eerste dag van het kwartaal dat volgt op het verzoek tot wijziging” te vervangen door de woorden “heeft uitwerking de eerste dag van het kwartaal dat volgt op het kwartaal waarin het verzoek tot wijziging is ingediend”.

Artikel 6

17. In artikel 6, § 1, van het ontwerp dient de verwijzing naar “artikel 65, § 5, derde lid, van het decreet van xxx” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 65, § 3, van het decreet van xxx”.

18. In artikel 6, § 2, tweede lid, van het ontwerp dient de verwijzing naar “artikel 66, § 5, derde lid, van het voormelde decreet” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 65, § 5, derde lid, van het voormelde decreet”.

19. In artikel 6, § 2, derde lid, van het ontwerp wordt enkel een regeling getroffen voor het geval dat de jongste begunstigde niet reageert op de intrekking van de toestemming van de oudste begunstigde voor de gekozen uitbetalingsactor, maar niet voor het geval dat de jongste begunstigde niet reageert op de intrekking van de toestemming van de oudste begunstigde voor de gekozen bankrekening. Het ontwerp dient met een regeling betreffende dit laatste te worden aangevuld.

Artikel 7

20. In de artikelen 64, § 5, tweede lid, en 65, § 5, eerste lid, van het Decreet wordt bepaald dat de begunstigde door het agentschap ervan op de hoogte wordt gebracht dat hij gedurende een termijn van drie maanden na de maand waarin de betrokken gebeurtenis zich voordeed, de keuze kan kenbaar maken om aan te sluiten bij een uitbetalingsactor. Deze

uitbetalingsactor neemt de betalingen over van het agentschap “de maand nadat de begunstigde zijn keuze heeft gemaakt”.

Artikel 7, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat wanneer de begunstigde binnen drie maanden een uitbetalingsactor kiest, “die uitbetalingsactor het dossier onmiddellijk van het agentschap over[neemt]”. Deze bepaling lijkt op gespannen voet te staan met de voornoemde artikelen 64, § 5, tweede lid, en 65, § 5, eerste lid, van het Decreet.

Artikel 10

21. Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, dient aan artikel 10 van het ontwerp een vierde lid te worden toegevoegd waarin wordt bepaald dat artikel 7 van het ontwerp, dat het mechanisme van de toeleiding bevat, ook van toepassing is bij de uitbetaling van de selectieve participatietoelagen en andere toelagen.

Artikelen 12 en 13

22. Artikel 12 van het ontwerp heeft slechts betrekking op sommige toelagen in het kader van het gezinsbeleid.² Artikel 13 van het ontwerp daarentegen heeft wel betrekking op alle toelagen in het kader van het gezinsbeleid maar verwijst tegelijk naar “de betaaldata, vermeld in artikel 12 van dit besluit”, waardoor de indruk wordt gewekt dat voor artikel 13 hetzelfde toepassingsgebied moet gelden als voor artikel 12 van het ontwerp. De gemachtigde heeft dit laatste bevestigd. De tekst van artikel 13 van het ontwerp zal bijgevolg moeten worden afgestemd op die van artikel 12 van het ontwerp.

23. In artikel 12, § 2, van het ontwerp dient, onder voorbehoud dat de inhoud van het nog aan te nemen besluit waarnaar wordt verwezen ongewijzigd blijft, de verwijzing naar “artikel 7 en 11” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 7 respectievelijk artikelen 8 en 9”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² Het in het Decreet gedefinieerde begrip “toelagen in het kader van het gezinsbeleid” bevat drie delen: de gezinsbijslagen (de startbedragen geboorte en adoptie, het basisbedrag, de zorgtoelagen, de sociale toelagen en de universele participatietoelagen), de selectieve participatietoelagen (de selectieve participatietoelag leerling en de selectieve participatietoelagen student) en de andere toelagen die de overheid toekent in het kader van het gezinsbeleid (de kinderopvangtoelag en de kleutertoelagen).