



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.213/VR
van 10 november 2015

over

een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige
Gemeenschap 'zur Abänderung verschiedener Königlicher
Erlasse im Bereich der Familienbeihilfen im Hinblick auf die
Feststellung der Ansprüche auf Kinderzulagen bei nicht
entschädigter Arbeitslosigkeit'

Op 23 september 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezin, Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) en nadien nogmaals verlengd tot 10 november 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Abänderung verschiedener Königlicher Erlasse im Bereich der Familienbeihilfen im Hinblick auf die Feststellung der Ansprüche auf Kinderzulagen bei nicht entschädigter Arbeitslosigkeit’.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 27 oktober 2015. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX en Wouter PAS, staatsraden, Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 november 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap strekt er in de eerste plaats toe om artikel 205 van de wet van 22 december 2008 ‘houdende diverse bepalingen (I)’ in werking te stellen (artikelen 15 en 16 van het ontwerp). Dit artikel 205 heeft artikel 42*bis* van de Algemene Kinderbijslagwet van 19 december 1939 (AKBW) gewijzigd ten einde de toekenning van de zgn. sociale toeslag voor kinderen van werklozen of gepensioneerden uit te breiden tot kinderen van niet-uitkeringsgerechtigde volledig werklozen. De uitbreiding van het recht op deze bijslag tot de niet-uitkeringsgerechtigde volledig werklozen werd noodzakelijk geacht als gevolg van het arrest 145/2008 van het Grondwettelijk Hof^{1, 2}.

Tevens worden een aantal uitvoeringsbepalingen aangepast in het koninklijk besluit van 1 maart 2000³ en in het koninklijk besluit van 11 januari 2007⁴ ten einde de voorwaarden van de uitbreiding van het recht op de sociale toeslag tot de niet-uitkeringsgerechtigde volledig werklozen vast te leggen en om ze te kunnen toepassen (artikelen 6, 3°, 7, 8, 9, 10, 2°, 11 en 13, 4°, van het ontwerp).

Daarnaast worden in het koninklijk besluit van 25 februari 1994⁵ enkele wijzigingen aangebracht in de bepalingen die betrekking hebben op het recht op kinderbijslag voor rechthebbende niet-uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp).

Op de tweede plaats stelt het ontwerp ook artikel 206 van de wet van 22 december 2008 in werking (artikelen 15 en 16 van het ontwerp). Dit artikel 206 wijzigde artikel 56*nonies* AKBW teneinde de terminologie in de AKBW af te stemmen op de werkloosheidsreglementering,⁶ en verduidelijkte in artikel 56*nonies* AKBW dat ook zgn. tijdelijke werklozen recht hebben op de kinderbijslag en de sociale toeslag.

Op de derde plaats brengt het ontwerp technische wijzigingen aan in de koninklijke besluiten van 25 februari 1994, 1 maart 2000 en 11 januari 2007 om deze aan te passen aan wijzigingen in het juridische kader. Zo kent het ontwerp het recht op kinderbijslag toe aan werklozen bedoeld in het koninklijk besluit van 3 mei 2007 ‘tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, met het oog op het verhogen van de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers’ (artikel 1 van het ontwerp). Daarnaast worden het koninklijk besluit van

¹ GwH 2 december 2008, nr. 145/2008, B.7.1.-B.7.2.

² Toelichting bij amendement nr. 6 op het ontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 22 december 2008 ‘houdende diverse bepalingen’, *Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 52-1608/005, 2.

³ Koninklijk besluit van 1 maart 2000 ‘tot uitvoering van artikel 42*bis* van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 1997 tot uitvoering van artikel 71, § 1*bis* van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders’.

⁴ Koninklijk besluit van 11 januari 2007 ‘tot uitvoering van artikel 56, § 2, derde lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders’.

⁵ Koninklijk besluit van 25 februari 1994 ‘tot bepaling van de toekenningsvoorwaarden van de gezinsbijslag in hoofde van de werklozen’.

⁶ Toelichting bij amendement nr. 6 op het ontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 22 december 2008 ‘houdende diverse bepalingen’, *Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 52-1608/005, 2.

1 maart 2000 en van 11 januari 2007 aangepast aan het nieuwe opschrift van de AKBW. Dat is met name het geval in artikel 5, 6, 1° en 2°, 7, 9, 10, 1°, 12, 13, 1° tot 3°, van het ontwerp.

Artikel 16 van het ontwerp ten slotte bepaalt dat de artikelen die de inwerkingtreding van het ontwerp (artikel 14) en van de artikelen 205 en 206 van de wet van 22 december 2008 (artikel 15) in werking treden “wanneer alle voor gezinsbijslag bevoegde deeltentiteiten, elk voor wat haar betreft, de inhoudelijk identieke bepalingen hebben gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, op de dag van de laatste publicatie”.

2. Krachtens artikel 207 van de wet van 22 december 2008 bepaalt de Koning de datum waarop de artikelen 205 en 206 in werking treden, wat tot op heden nog niet is gebeurd.

Het ontwerp vindt in beginsel en onder voorbehoud van hetgeen over de bevoegdheid zal worden opgemerkt rechtsgrond in dit artikel 207, alsook in artikel 42*bis*, § 3, artikel 56, § 2, vijfde lid, en artikel 56*nonies* van de AKBW.

BEVOEGDHEID VAN DE DUITSTALIGE GEMEENSCHAP

3. Krachtens de artikelen 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ en 5, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) is de Duitstalige Gemeenschap bevoegd voor “de gezinsbijslagen”, en dit vanaf 1 juli 2014.⁷

4. Uit artikel 94, § 1*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt echter dat tijdens een overgangsperiode de normeringsbevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap beperkt is, zowel op het vlak van de uitbetaling en het administratief beheer van de gezinsbijslagen, als op het vlak van de inhoudelijke regeling.

Om de continuïteit van de uitbetalingen te waarborgen, heeft de bijzondere wetgever voorzien in een overgangsperiode waarin de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) een beroep moeten en vervolgens kunnen

⁷ Zie de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’: “De bevoegdheid inzake gezinsbijslagen omvat de volledige bevoegdheid voor zowel de kinderbijslag (...) als de geboortepremies als de adoptiepremies. Ze omvat de gehele kinderbijslagregeling voor werknemers, voor zelfstandigen, voor overheidspersoneel (met inbegrip van het personeel dat afhangt van de federale overheid en de diensten of instellingen die hiervan afhangen), alsook de gewaarborgde kinderbijslagregeling. Het betreft zowel de bevoegdheid voor de gewone kinderbijslag als voor de toeslagen.

De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie beschikken ter zake over de volledige wetgevings-, uitvoerings-, en controlebevoegdheid. De gemeenschappen zijn onder meer volledig bevoegd voor het bepalen van het toepassingsgebied, de rechthebbenden die het recht op kinderbijslag openen, de rechtgevendende kinderen, de bijslagtrekkenden, het bedrag van de kinderbijslag, het ontstaan en behoud van het recht op kinderbijslag, de betaling van de kinderbijslag en het administratief beheer. Ze kunnen de bestaande regelgeving, elk wat hen betreft, opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Die bevoegdheid zal uiteraard met naleving van de hogere normen (met inbegrip van de internationale normen) worden uitgeoefend en onder meer van artikel 23 van de Grondwet (...), *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 68.

doen op de huidige betalingsinstellingen⁸ om, tegen betaling, het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen te verzekeren.

De overgangsperiode wordt geregeld in artikel 94, § 1*bis*, BWHI. Dit artikel bepaalt in essentie dat gedurende een beperkte periode (minstens tot 1 januari 2016 en ten laatste tot 1 januari 2020) de instellingen die belast zijn met het administratief beheer en de uitbetaling, tegen vergoeding, belast blijven met hun taken. Artikel 94, § 1*bis*, BWHI behoudt als dusdanig geen bevoegdheid voor de federale overheid om nog aspecten van de gezinsbijslagen te regelen, maar bepaalt dat, zolang een gemeenschap tijdens de overgangsperiode niet zelf instaat voor het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen,⁹ een gemeenschap of de GGC geen wijzigingen kan aanbrengen aan de essentiële elementen van dit administratief beheer en van deze uitbetaling of van de regels die een significante impact hebben op het beheer en de uitbetaling. Het derde lid verduidelijkt dat hiervoor enkel de gemeenschappen en de GGC gezamenlijk via een samenwerkingsakkoord kunnen instaan, na overleg met de huidige betalingsinstellingen.

De gemeenschappen en de GGC kunnen dus thans niet eenzijdig essentiële elementen van het administratief beheer of de uitbetaling regelen noch bepalingen ten gronde aannemen die een significante impact hebben op het administratief beheer of op de uitbetaling van de gezinsbijslagen. Dergelijke wijzigingen kunnen de gemeenschappen en de GGC enkel gezamenlijk aanbrengen door een samenwerkingsakkoord te sluiten, volgens de nadere regels opgenomen in het genoemde artikel 94, § 1*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

5. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de zesde staatshervorming heeft de bijzondere wetgever bij wijze van voorbeeld een aantal van dergelijke wijzigingen met een significante impact opgesomd.¹⁰

In het algemeen vermeldt de toelichting bij het voorstel dat de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is geworden, die artikel 94, § 1*bis*, in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft ingevoegd:

“Deze bepaling strekt ertoe te verhinderen dat de gemeenschappen of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie essentiële wijzigingen zouden aanbrengen aan de bestaande regels inzake administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen die een onevenredige financiële of administratieve last met zich zouden meebrengen voor de federale overheid.”¹¹

⁸ Dit zijn volgens de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’: “RKW, RSZPPO, de kinderbijslagkassen, de sociale verzekeringskassen, de overheden die de kinderbijslag uitbetalen al dan niet samen met de wedde, enz.”, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 72.

⁹ Wat pas mogelijk is in de tweede fase van de overgangsperiode, die loopt van 1 januari 2016 tot uiterlijk 31 december 2019.

¹⁰ Toelichting bij het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 74. Zie ook het bijkomende voorbeeld aangebracht in de verklaring van staatsecretaris S. Verherstraeten, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 257.

¹¹ Toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 73.

Daarnaast heeft de toelichting bij wijze van voorbeeld een aantal wijzigingen van regelen opgelijst die in elk geval als essentieel moeten worden beschouwd:

“Onder essentiële wijzigingen moet in elk geval worden begrepen:

- de uitbetaling van de gezinsbijslagen via de betalingsinstellingen (...)
- het bepalen, wijzigen of toevoegen van categorieën;
- het verkrijgen van een recht door een voorrangsgerechtigde rechthebbende (al dan niet als gevolg van het afstaan van een recht), die tot een bepaalde betalingsinstelling behoort;
- het toepassen van een vaste schaalstructuur op basis van de socioprofessionele situatie en de gezinssituatie van die voorrangsgerechtigde rechthebbende (sociale toeslagen) of op basis van het feit dat hij/zij wees is;
- het aanduiden van de bijslagtrekkende rond wie gegroepeerd wordt (rangen) en wiens situatie de betaling van bepaalde toeslagen met zich meebrengt;
- het toepassen van een toeslagenstructuur op basis van de eigenschappen van het kind zelf (leeftijd, handicap).

De bedragen van de gezinsbijslagen kunnen vanaf de inwerkingtreding van onderhavige wet worden gewijzigd door een gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.”¹²

6. Door het inwerkingstellen van artikel 42bis AKBW en de daarmee samenhangende wijzigingen van het koninklijk besluit van 1 maart 2000, waarmee het recht op de sociale toeslag wordt uitgebreid tot kinderen van niet-uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die aan welbepaalde voorwaarden voldoen, bevat het ontwerp wijzigingen in de categorieën van personen die gerechtigd zijn in het kader van de gezinsbijslagen.

Hetzelfde geldt voor de wijzigingen die door de artikelen 3 en 4 van het ontwerp worden aangebracht in het koninklijk besluit van 25 februari 1994.

Ook de verduidelijking van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 25 februari 1994 in artikel 1 van het ontwerp door de uitdrukkelijke vermelding van de werklozen in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, moet uit formeel oogpunt eveneens als een wijziging in de categorieën van gerechtigde personen worden beschouwd.

7. Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen regelingen moeten worden beschouwd als regels ten gronde die een significante impact hebben op het administratief beheer of de betaling van de gezinsbijslagen. Het gezamenlijk eenzijdig aannemen van dezelfde regelingen door elke gemeenschap en de GGC, doet geen afbreuk aan deze vaststelling.

De in het ontwerp opgenomen regels kunnen, in de overgangsperiode bedoeld in artikel 94, § 1bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 enkel en alleen tot stand worden gebracht op basis van een samenwerkingsovereenkomst tussen de drie gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Aangezien zo’n samenwerkingsovereenkomst de

¹² Toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 74.

betrokken overheden kan bezwaren, moet de samenwerkingsovereenkomst worden goedgekeurd door de betrokken wetgevers.

Bijgevolg kunnen de bedoelde bepalingen van het ontwerp geen doorgang vinden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME