



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.134/VR
van 22 april 2022

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van xxx
tussen de Vlaamse gemeenschap, het Waalse Gewest, de
Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie en de Duitstalige
Gemeenschap betreffende de samenwerking tussen de
deelentiteiten met betrekking tot de gezinsbijslagen’

Op 1 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van xxx tussen de Vlaamse gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de samenwerking tussen de deeltentiteiten met betrekking tot de gezinsbijslagen’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 29 maart 2022. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wouter PAS, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS en Inge VOS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 april 2022.

*

^(*) 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

1. Met het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt de decreetgever van de Vlaamse Gemeenschap in te stemmen met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de samenwerking tussen de deeltentiteiten met betrekking tot de gezinsbijslagen’ (hierna: het samenwerkingsakkoord), gesloten op 24 december 2021. Het beoogde samenwerkingsakkoord komt met ingang van 1 januari 2022 in de plaats van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de oprichting van het interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen’, dat door de Vlaamse Regering werd opgezegd.

Het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de deeltentiteiten die bevoegd zijn voor de gezinsbijslagen, gezamenlijk optreden als verbindingsorgaan in de zin van verordening (EG) 987/2009¹ en bij toepassing van bilaterale verdragen, of met andere woorden als instantie waartoe burgers of kinderbijslaginstellingen zich kunnen wenden met vragen over het toepasselijke recht in een concreet dossier.

In dit kader regelt het samenwerkingsakkoord onder meer de taak die de deeltentiteiten als verbindingsorgaan uitoefenen, met name de correcte toepassing van de zgn. aanknopingsfactoren². Het samenwerkingsakkoord bepaalt volgens welke verdeelsleutel de aanvragen over de verschillende deeltentiteiten worden verdeeld, de wijze waarop en de termijnen waarbinnen de aanvragen worden behandeld, de wijze waarop de deeltentiteiten de persoonsgegevens met betrekking tot deze aanvragen verwerken, en de verdeelsleutel voor het verdelen van de kosten voor het verwerken van de aanvragen. Daarnaast bepaalt het samenwerkingsakkoord de wijze waarop conflicten over de toepassing van het voorliggende samenwerkingsakkoord én het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen’ worden beslecht. Voorts regelt het samenwerkingsakkoord ook op welke wijze de deeltentiteiten na de ontbinding van FAMIFED en de vzw Orint, instaan voor de archieven van FAMIFED en de vzw Orint, de afwikkeling van FAMIFED en de facturen gericht aan FAMIFED en op welke wijze de kosten worden verdeeld die samenhangen met de uitstap van de Vlaamse Gemeenschap uit de vzw Orint. Ten slotte bepaalt het

¹ Artikel 1, § 2, b) van verordening (EG) 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 ‘tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels’.

² Geregeld in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen’.

samenwerkingsakkoord dat Iriscare tegen vergoeding instaat voor het informatica-technisch beheer van het Kadaster en de Trivia-toepassing.

VORMVEREISTEN

2. Artikel 5 van het om advies voorgelegde samenwerkingsakkoord heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van 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’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit 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 aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat over het voorontwerp van decreet op 15 februari 2022 advies nr. 2022/015 werd uitgebracht door de Vlaamse Toezichtscommissie voor de verwerking van persoonsgegevens. In dat verband dient er evenwel op gewezen te worden dat, gelet op hetgeen is uiteengezet in advies 66.033/1/AV van 3 juni 2019,³ een advies van de Vlaamse Toezichtscommissie niet per se volstaat om aan het betrokken vormvoorschrift te voldoen en dat ook nog om een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden verzocht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Algemene opmerking: verwijzing naar uitvoerende samenwerkingsakkoorden

3.1. Verscheidene bepalingen van het samenwerkingsakkoord⁴ voorzien in de mogelijkheid voor de regeringen van de betrokken deelentiteiten om uitvoerende samenwerkingsakkoorden te sluiten.

Er dient nagegaan te worden of de machtigingen waarin de voornoemde bepalingen aldus voorzien, verleend worden overeenkomstig artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Deze bepaling voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om uitvoerende samenwerkingsakkoorden te sluiten. In de bijzondere wet is niet nader gepreciseerd binnen welk statuut of juridisch kader die uitvoerende samenwerkingsakkoorden gesloten kunnen worden. Uit de bewoordingen van artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit evenwel voort dat die uitvoerende

³ 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.

⁴ Meer bepaald de artikelen 3, derde en vierde lid, 4, achtste lid, 5, tweede lid, 6, 8, tweede lid, en 10, tweede lid.

samenwerkingsakkoorden niet ter instemming aan de respectieve parlementen voorgelegd hoeven te worden en dat die akkoorden beperkt moeten blijven tot “de uitvoering” van samenwerkingsakkoorden die wel de instemming van de wetgever verkregen hebben.

Volgens artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geldt inzake samenwerkingsakkoorden bovendien als principe dat akkoorden die betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie geregeld worden en akkoorden die de Staat, de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen bezwaren, of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, eerst gevolg hebben nadat zij de instemming verkregen hebben van de wetgevers van de partijen bij het akkoord. De opzet zelf van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, staat eraan in de weg dat, via de mogelijkheid om gebruik te maken van uitvoerende samenwerkingsakkoorden, het vereiste van een instemming vanwege de wetgever uitgehold zou worden of dat daaraan in ruime mate voorbijgegaan zou worden in de gevallen waarin dat vereiste geldt. Zo kunnen het tweede en het derde lid van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 logischerwijze slechts zo begrepen worden en met elkaar bestaanbaar zijn indien in het samenwerkingsakkoord dat behoort tot die welke de instemming van de wetgever behoeven, de essentiële elementen bepaald worden van de aangelegenheid die men wenst te regelen, aangezien bij de daaropvolgende uitvoerende samenwerkingsakkoorden alleen de minder essentiële of de louter technische aspecten ervan geregeld zullen worden. Met andere woorden, artikel 92*bis*, § 1, bevat op zich een legaliteitsbeginsel met betrekking tot de samenwerkingsakkoorden die, krachtens het tweede lid ervan, de instemming van de wetgever behoeven.

3.2. De artikelen 3, derde lid,⁵ 6, 8, tweede lid, en 10, tweede lid,⁶ van het samenwerkingsakkoord voorzien in de mogelijkheid om via een uitvoerend samenwerkingsakkoord een andere financiële verdeelsleutel te bepalen dan diegene waarin het samenwerkingsakkoord voorziet. De deelentiteiten kunnen een verdeelsleutel of een kostenverdeling bepalen “die nauwer aansluit bij de administratieve realiteit van de behandeling van de aanvragen”.

Aldus zouden de samenwerkingsakkoorden die in het vooruitzicht worden gesteld de financiële lasten verdelen tussen de verschillende partijen. Op die wijze zouden deze samenwerkingsakkoorden de betrokken deelentiteiten kunnen bezwaren, zodat ze eerst gevolg kunnen hebben nadat zij de instemming verkregen hebben van de wetgevers van de partijen bij het akkoord.

Het is enkel indien in het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt beoogd, wordt vastgelegd welke de verdeelsleutel is, anders dan de verdeelsleutel bedoeld in artikel 47/5, § 5, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ waar in eerste instantie naar verwezen wordt, dat aanvaard kan worden dat de decreetgever instemt met de eventuele nieuwe verdeelsleutel. De verwijzing naar een verdeelsleutel of kostenverdeling “die nauwer aansluit bij de administratieve realiteit van de

⁵ Onder voorbehoud van hetgeen verder sub 5 over dit artikel wordt opgemerkt in verband met de onduidelijkheid van de betekenis van de verdeelsleutel in de procedure van artikel 3.

⁶ Onder voorbehoud van hetgeen verder sub 12 over dit artikel wordt opgemerkt.

behandeling van de aanvragen” is echter veel te vaag en te onbepaald⁷ om aan te nemen dat de decreetgever reeds geacht kan worden daadwerkelijk in te stemmen met een alternatieve verdeelsleutel.

3.3. Artikel 4, achtste lid, van het samenwerkingsakkoord stelt dat de deeltentiteiten in een uitvoerend samenwerkingsakkoord “de nadere voorwaarden” bepalen met betrekking tot de behandeling van de aanvragen.

Begrepen in die zin dat het gaat om voorwaarden die de verdere uitwerking bevatten van de reeds in artikel 4 vervatte voorwaarden, is dit lid in overeenstemming met de hoger vermelde beginselen. Er moet in dit verband evenwel worden opgemerkt dat in de Franse tekst van artikel 4 van het samenwerkingsakkoord sprake is van “les autres conditions” en in de Duitse tekst van “die weiteren Bedingungen”. Deze niet geheel overeenstemmende formulering maakt niet voldoende duidelijk dat deze voorwaarden geen betrekking mogen hebben op aangelegenheden die hetzij “betrekking hebben op de aangelegenheden die bij [wet, decreet of ordonnantie] worden geregeld”, hetzij “de gemeenschap of het gewest zouden kunnen bezwaren”, hetzij “Belgen persoonlijk zouden kunnen binden”, en geen afbreuk mogen doen aan de in het voorliggende samenwerkingsakkoord vervatte voorwaarden.

Algemene opmerking: verwerking van persoonsgegevens

4. Artikel 5 van het samenwerkingsakkoord heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van 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.⁸ Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in het goed te keuren samenwerkingsakkoord zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de

⁷ Het samenwerkingsakkoord zegt immers niet ondubbelzinnig dat de nieuwe verdeelsleutel overeenstemt met het aantal administratieve aanvragen dat door elke deeltentiteit behandeld wordt.

⁸ 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.

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.⁹

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat artikel 5, eerste lid, 2° en 5°, van het samenwerkingsakkoord op algemene wijze verwijst naar “persoonlijke kenmerken” en “gegevens over gerechtelijke maatregelen”. Ook al moeten deze categorieën van gegevens begrepen worden in het licht van de doelstelling van “de correcte toepassing van de aanknopingsfactoren”, toch verdient het aanbeveling deze categorieën van gegevens nauwer te omschrijven.

Op de tweede plaats moet worden vastgesteld dat het samenwerkingsakkoord niet de personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens omschrijft. Gelet op het hoger vermelde beschreven legaliteitsbeginsel kan niet worden aangenomen dat de regeringen van de deelentiteiten in een uitvoerend samenwerkingsakkoord de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens kunnen vastleggen. Deze categorie moet in het samenwerkingsakkoord zelf worden bepaald, of er moet, net zoals voor de bewaartermijnen is gebeurd, verwezen worden naar de wetgeving van de deelentiteiten waarin die categorieën van personen worden bepaald.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikelen 3 en 4

5. De artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord voorzien in een onduidelijke en naar zich laat aanzien onvolledige procedure voor het vervullen van de in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord bedoelde opdrachten.

Uit artikel 3, tweede lid, en artikel 4, eerste lid, volgt dat de aanvragen met betrekking tot de correcte toepassing van de aanknopingsfactoren worden toegewezen aan een deelentiteit, overeenkomstig de verdeelsleutel. Die verdeelsleutel is, minstens in eerste instantie, de verdeelsleutel bedoeld in artikel 47/5, § 5, van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

Er wordt evenwel nergens bepaald wie instaat voor de verdeling of de toewijzing van de aanvragen. Uit het opzet van het akkoord kan worden afgeleid dat de aanvragen toekomen bij de verschillende deelentiteiten. Het is immers de uitdrukkelijke bedoeling om, in tegenstelling tot wat gold in het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018, geen gebruik meer te maken van een “interregionaal orgaan”. Indien, zoals kan worden aangenomen, het de bedoeling is dat elke deelentiteit de aanvragen die haar bereikt hebben, doorstuurt naar andere (bevoegd geachte?) deelentiteiten, is het onduidelijk hoe dit doorsturen kan gebeuren “overeenkomstig de verdeelsleutel in artikel 47/5, § 5 [Bijz.Fin.W.]”. Deze bepaling, die betrekking heeft op de financiering van de deelentiteiten na de overdracht van de bevoegdheid inzake gezinsbijslagen, bevat immers geen verdeelsleutel die geschikt is voor de verdeling van individuele dossiers over de betrokken entiteiten. De bedoelde verdeelsleutel kan slechts worden toegepast op een globaal aantal dossiers, maar niet op een enkele aanvraag. De verwijzing naar artikel 47/5, § 5, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 lijkt dus niet relevant te zijn, tenzij ze in voorkomend geval

⁹ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 1921 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

verduidelijkt wordt overeenkomstig de bedoeling van de ondertekenaars van het samenwerkingsakkoord.

Omwille van de rechtszekerheid moet het samenwerkingsakkoord op deze punten worden verduidelijkt.

Artikel 4

6. De procedure voorzien in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord en het verloop van elke van de verschillende stappen daarvan, moeten worden verduidelijkt, met name wat betreft het ingaan van de verschillende termijnen waarin voorzien wordt en het aanwijzen van de overheden die geacht worden op te treden in naam van de deeltentiteiten. De opdeling van artikel 4 in paragrafen zou eveneens de duidelijkheid van de tekst ten goede komen, aangezien de huidige tekst van dat artikel niet minder dan acht leden telt.

7. Artikel 4, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord gebruikt het begrip “werkdag”.

Volgens een vaste rechtspraak dekt de uitdrukking “werkdagen” behoudens andersluidende bepaling niet de zondagen en de wettelijke feestdagen, maar zijn zaterdagen daarentegen wel werkdagen.¹⁰

Mocht het de bedoeling van de stellers van het samenwerkingsakkoord zijn om voor de toepassing van de ontworpen tekst de zaterdagen niet als werkdagen te beschouwen, dan zou deze tekst aangevuld moeten worden met een bepaling waarin vermeld wordt dat met het begrip “werkdagen” verwezen wordt naar alle dagen die geen zaterdag, zondag of wettelijke feestdag zijn.

8. De Nederlandse tekst van artikel 4, tweede lid, tweede zin, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat een deeltentiteit de aanvraag bezorgt binnen een bepaalde termijn. Er wordt evenwel niet bepaald aan wie de aanvraag moet worden bezorgd. De tekst van het samenwerkingsakkoord moet op dit punt worden verduidelijkt.

9. Niet alleen om taalkundige redenen, maar ook omwille van de rechtszekerheid, vervange men in de Nederlandse tekst van artikel 4, vierde, zesde en zevende lid, van het samenwerkingsakkoord telkens het woord “hij” door “zij”.¹¹

¹⁰ Zie bijvoorbeeld RvS 20 mei 2010, nr. 204.165, *Piret*, en RvS 11 februari 2014, nr. 226.375, *Libert*.

¹¹ “Entiteit” is vrouwelijk, terwijl “dienst” mannelijk is.

Artikel 5

10. De Franse tekst van artikel 5, tweede lid, eerste zin, van het samenwerkingsakkoord is onduidelijk, en stemt niet helemaal overeen met de Nederlandse en Duitse tekst ervan. Hieraan moet worden verholpen.

11. In de Franse tekst van artikel 5, derde lid, van het samenwerkingsakkoord moet niet verwezen worden naar “la décision” maar wel naar “l’arrêté” van de regering van de Duitstalige Gemeenschap van 29 november 2018.

Artikel 10

12. Artikel 10, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de kosten die samenhangen met de uitstap van de Vlaamse Gemeenschap uit de vzw Orint volgens een bepaalde verdeelsleutel worden verdeeld. Artikel 10, tweede lid, voorziet in het evalueren van deze verdeelsleutel “om de twee jaar”. Nochtans kan aangenomen worden dat de in het eerste lid bedoelde kosten eenmalig zijn. Het is daarom onduidelijk wat beoogd wordt met de evaluatie van de verdeelsleutel elke twee jaar. Het tweede lid lijkt beter te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

13. In het opschrift van het voorontwerp, net zoals in artikel 2 ervan, moet de datum van het samenwerkingsakkoord worden ingevuld, zijnde 24 december 2021.

14. Het samenwerkingsakkoord waarmee de instemming wordt beoogd, heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022. Het is bijgevolg niet nodig in het instemmingsdecreet te bepalen dat het decreet in werking treedt op die datum. Artikel 3 van het voorontwerp moet worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME