

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.343/3
VAN 22 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 4 mei 2012 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot invoering van de maaltijdcheque in elektronische vorm en tot vaststelling van de personeelscategorieën en diensten van de Vlaamse overheid die voor de berekening van het aantal maaltijdcheques een beroep doen op de alternatieve telling’, heeft het volgende advies gegeven:

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. Zoals in het opschrift van het ontwerp van ministerieel besluit wordt aangegeven, heeft het betrekking op de maaltijdcheques in elektronische vorm voor de personeelsleden van de Vlaamse overheid.

In artikel 1 wordt bepaald welke personeelsleden de maaltijdcheques in elektronische vorm ontvangen en vanaf welke datum.

Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe de personeelscategorieën en de diensten aan te wijzen waarvoor het aantal toe te kennen maaltijdcheques wordt berekend volgens de “alternatieve telling” zoals bepaald in artikel VII 109*bis*, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid’ (hierna: Vlaams personeelsstatuut). Deze personeelscategorieën en diensten worden opgesomd in de bijlage gevoegd bij het te nemen besluit.

3.1. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit geboden door artikel VII 109*bis*, derde lid, van het Vlaams personeelsstatuut.

Luidens artikel VII 109*bis*, derde lid, bepaalt de Vlaamse minister bevoegd voor bestuurszaken (hierna: de minister), in afwijking van het eerste lid van dit artikel, de diensten en personeelscategorieën waarvoor het aantal toe te kennen maaltijdcheques wordt berekend door het totaal aantal effectief gepresteerde uren tijdens het kwartaal te delen door 7.36 uur. Als die bewerking een decimaal getal oplevert, wordt het afgerond op de hogere eenheid. Als het aldus verkregen getal groter is dan het maximale aantal werkbare dagen van de voltijds tewerkgestelde werknemer in het kwartaal, wordt het tot dat laatste getal beperkt.

3.2. Artikel 109*bis*, derde lid, eerste zin, van het Vlaams personeelsstatuut kan geen rechtsgrond bieden voor artikel 1 van het ontwerp aangezien in die bepaling geen machtiging aan de minister wordt verleend om te bepalen welke personeelsleden hun maaltijdcheques in elektronische vorm ontvangen.

Bovendien dient te worden opgemerkt dat het Vlaams personeelsstatuut niet van toepassing is op de gewestelijk ontvanger,¹ de arrondissementscommissarissen en de adjunct-arrondissementscommissaris,² waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 1, § 2, van het ontwerp.³

Hierop gewezen, en gevraagd of een rechtsgrond kan worden gevonden in een andere reglementaire bepaling, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De toekenning van de maaltijdcheques in hetzij papieren vorm, hetzij elektronische vorm, is een ‘uitbetalingsmodaliteit’ die strikt genomen niet via een wettelijke bepaling moet geregeld worden.

Er werd evenwel voor een ministerieel besluit geopteerd omdat de minister in uitvoering van artikel VII 109bis, derde lid van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 de diensten dient te bepalen die opteren voor de alternatieve telling. Tot op heden waren deze diensten opgesomd als bijlage bij de omzendbrief van 28 juni 2007 (zie link: http://www.bestuurszaken.be/RZB_DVO_2007_14).

De minister kan echter geen regelgevende bevoegdheid bij omzendbrief uitoefenen. De diensten die voor de alternatieve telling opteren moeten in uitvoering van artikel VII 109bis, § 3 VPS bij ministerieel besluit worden vastgesteld.

Van deze aangelegenheid (ministerieel besluit) wordt gebruik gemaakt om:

- ook de toekenning van de elektronische maaltijdcheques voor de diensten die in het systeem van de elektronische maaltijdcheques stappen op 1 april 2012 bij ministerieel besluit te regelen;
- De in punt 3.7.b. van het sectoraal akkoord 2010 - 2012 afgesproken onomkeerbaarheid regelgevend te verankeren.”

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd.

¹ Het statuut van deze personeelsleden wordt geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 ‘tot vaststelling van het statuut van de gewestelijk ontvangers’.

² Het statuut van deze personeelsleden wordt geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 ‘tot vaststelling van het statuut van de arrondissementscommissarissen en de adjunct-arrondissementscommissaris’.

³ Wel kan erop worden gewezen dat in artikel 14 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, diverse agentschapsspecifieke besluiten, het statuut van de gewestelijke ontvangers en het statuut van de arrondissementscommissarissen en de adjunct-arrondissementscommissaris, wat betreft de uitvoering van het sectoraal akkoord 2010-2012’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden advies 51.306/3 geeft, wordt voorzien in de vervanging van de huidige tekst van artikel 158octies van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 en welke zal luiden als volgt: “Elke gewestelijk ontvanger heeft recht op maaltijdcheques overeenkomstig de regeling van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, zoals gewijzigd.”. In een overeenkomstige wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 wordt evenwel niet voorzien.

Een minister beschikt slechts over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid vergelijkbaar met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Artikel 1 dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

Indien de stellers van het ontwerp toch het bepaalde in artikel 1 van het ontwerp in een reglementair besluit wensen op te nemen, dient de Vlaamse Regering ofwel deze aangelegenheid zelf in het Vlaams Personeelsstatuut en in de specifieke statuten te regelen, ofwel in een specifieke rechtsgrond te voorzien waarbij aan de bevoegde minister de bevoegdheid wordt verleend om deze aangelegenheid te regelen.

3.3. De rechtsgrond voor artikel 2 van het ontworpen besluit wordt geboden door het genoemde artikel 109bis, derde lid, eerste zin, van het Vlaams Personeelsstatuut.

In zoverre deze bepaling betrekking heeft op de rechtspositie van het personeel van de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen (hierna: IVA's) zonder rechtspersoonlijkheid vindt ze op haar beurt rechtsgrond in artikel 87, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Een specifieke rechtsgrond hiervoor vindt die bepaling voorts in artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet).

In zoverre artikel 109bis, derde lid, eerste zin, van het Vlaams Personeelsstatuut betrekking heeft op de rechtspositie van het personeel van de IVA's met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, vindt die bepaling op haar beurt in beginsel rechtsgrond in artikel 5 van het kaderdecreet. Wat deze agentschappen betreft, moet deze rechtsgrond (artikel 5 van het kaderdecreet) bovendien gelezen worden in samenhang met de bepalingen van de decreten tot oprichting van die agentschappen waarbij de bepalingen van het kaderdecreet van toepassing worden gemaakt op die respectieve instellingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient te worden aangepast overeenkomstig hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

5. In het tweede lid van de aanhef dient het kaderdecreet met zijn volledige datum te worden vermeld (18 juli 2003).

Eveneens in het vierde lid van de aanhef dient het Vlaams personeelsstatuut met zijn volledige datum te worden vermeld (13 januari 2006).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS