



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.110/3
van 13 maart 2015

over

een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige
Gemeenschap 'zur Regelung der Spesenerstattung in gewissen
Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft'

Op 11 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Regelung der Spesenerstattung in gewissen Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 maart 2015.

*

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe een regeling vast te leggen met betrekking tot de terugbetaling van kosten die de personeelsleden van de “instellingen” van de Duitstalige Gemeenschap bedoeld in artikel 2, 2, van het decreet van 25 mei 2009 ‘houdende het financieel reglement van de Duitstalige Gemeenschap’,¹ doen in het belang of in opdracht van het bestuur waar zij tewerkgesteld zijn en die voortvloeien uit de uitvoering van een dienstopdracht.

Het ontwerp bevat vier hoofdstukken. Hoofdstuk 1 regelt de algemene voorwaarden voor de terugbetaling van de kosten. Het omschrijft daartoe het toepassingsgebied van het te nemen besluit en omvat een aantal definities. In datzelfde hoofdstuk wordt het beginsel van de terugbetaling van de kosten verankerd, evenals het vereiste van de bewijsbaarheid van de kosten en de verantwoording ervan door dienstredenen. In hoofdstuk 2 worden de bijzondere voorwaarden bepaald voor de terugbetaling van de kosten voor dienstreizen, met het vervoermiddel dat op grond van de reiskosten en de reisduur het meest geschikt is, daaronder begrepen het gebruik van het openbaar vervoer, het gebruik van dienstvoertuigen van de instellingen of ambtswagens en het gebruik van privévoertuigen van de personeelsleden. In datzelfde hoofdstuk worden nog de bijzondere voorwaarden bepaald voor de terugbetaling van de kosten bij verblijven met overnachting, van representatiekosten, restaurantkosten en diverse kosten zoals telefoon- en andere communicatiekosten en van de bijdragen voor het lidmaatschap van federaties. Hoofdstuk 3 bevat een regeling betreffende de te volgen procedure voor de terugbetaling van de kosten en hoofdstuk 4 bevat een aantal slotbepalingen.

2.2. Uit de aanhef van het ontwerp blijkt dat voor de ontworpen regeling rechtsgrond wordt gezocht in artikel 51 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ en in artikel 102, § 1, eerste lid, van het decreet van 25 mei 2009.

In artikel 51 van de wet van 31 december 1983 wordt bepaald dat de artikelen 62, 68 tot 73, 78, 79, §§ 1 en 3, 81 en 82 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ van overeenkomstige toepassing zijn op de Duitstalige Gemeenschap. Met instemming van de gemachtigde moet evenwel worden vastgesteld dat die bepaling geen rechtsgrond biedt voor het te nemen besluit.

¹ Luidens artikel 2, 2, van het decreet van 25 mei 2009 zijn deze instellingen van de Duitstalige Gemeenschap, a) de diensten van het hoofdbestuur, b) de diensten met afzonderlijk beheer overeenkomstig artikel 74 van dat decreet en c) de instellingen van openbaar nut (met rechtspersoonlijkheid) opgericht overeenkomstig artikel 87 van het decreet van 25 mei 2009.

Het is daarentegen in artikel 54, eerste lid, van de wet van 31 december 1983, gelezen in samenhang met artikel 87, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat het ontworpen besluit rechtsgrond vindt, althans in zoverre het van toepassing is op de personeelsleden van de diensten van de Duitstalige Gemeenschap. Bij artikel 54, eerste lid, van de wet van 31 december 1983 wordt (onder meer) artikel 87, §§ 1 tot 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van overeenkomstige toepassing gemaakt op de Duitstalige Gemeenschap. Bij artikel 87, § 3, eerste lid, van die bijzondere wet worden de gemeenschappen en de gewesten opgedragen om de regeling vast te stellen die betrekking heeft op het administratief en geldelijk statuut van hun vast, tijdelijk en hulppersoneel, met uitzondering van de pensioenregeling.

2.3. In zoverre het te nemen besluit ook van toepassing is op de personeelsleden van de instellingen vermeld in artikel 2, 2, c), van het decreet van 25 mei 2009, zijnde de openbare instellingen opgericht overeenkomstig artikel 87 van dat decreet, dient ervoor tevens rechtsgrond te worden gezocht in artikel 102, § 1, eerste lid, van het decreet van 25 mei 2009. Bij die bepaling wordt de Regering van de Duitstalige Gemeenschap gemachtigd het statuut van de personeelsleden en de personeelsformatie van die instellingen te bepalen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

3.1. De ontworpen regeling bevat een aantal delegaties aan de minister bevoegd voor Financiën (hierna: de minister). Aldus strekt artikel 3, laatste lid, van het ontwerp ertoe de minister te machtigen nog andere gevallen te bepalen waarin het besluit op grond van specifieke kostenregelingen niet van toepassing is. Bij artikel 7, § 3, tweede lid, van het ontwerp wordt beoogd aan de minister machtiging te verlenen om de nadere regels voor de aanschaffing en het gebruik van de ambtswagens te bepalen en bij artikel 8, tweede lid, om voor te schrijven dat bepaalde tariefformules moeten worden gebruikt. Ten slotte strekt artikel 15, tweede lid, van het ontwerp ertoe de minister te machtigen om, in afwijking van het eerste lid ervan, een forfaitaire kilometervergoeding voor bepaalde trajecten te bepalen.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Regering van de Duitstalige Gemeenschap aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. Om nadere toelichting gevraagd bij de ontworpen delegaties, antwoordde de gemachtigde

- wat het ontworpen artikel 3, laatste lid, betreft:

“Diese Bestimmung wird aus rein praktischen Gründen mit sehr geringer Tragweite eingefügt. Sie ist notwendig, um punktuell auftretende Ereignisse abzudecken, beispielsweise um in gewissen Fällen Spesen oder Auslagen pauschal zu erstatten.”

- wat het ontworpen artikel 7, § 3, tweede lid, betreft:

“Delegation mit sehr begrenzter Tragweite um primär technische Details zu regeln (Anschaffungswert, Laufzeit, Finanzierung).”

- wat het ontworpen artikel 8, tweede lid, betreft:

“Delegation mit sehr begrenzter Tragweite um primär technische Details zu regeln (Bestimmte Tarifformeln bei Zug- oder Flugreisen).”

- en, tot slot, wat het ontworpen artikel 15, tweede lid, betreft:

“Delegation mit sehr begrenzter Tragweite um primär ein technische Detail zu regeln, damit die häufig gefahrenen Strecken gleich erstattet werden.”

Bij sommige van die machtigingen dient een voorbehoud te worden gemaakt. De machtiging bedoeld in artikel 3, laatste lid, van het ontwerp betreft (een beperking van) het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. De minister zal immers de gevallen kunnen bepalen waarin het te nemen besluit “op grond van specifieke kostenregelingen niet van toepassing is”, hetgeen niet kan worden beschouwd als een louter bijkomstige of detailmatige aangelegenheid. Eenzelfde voorbehoud geldt voor de ruime machtiging bedoeld in artikel 7, § 3, tweede lid, van het ontwerp (het bepalen, zonder enige aanwijzing, verduidelijking of beperking, van de “nadere regels” voor de aanschaffing en het gebruik van ambtswagens).

3.2. Nog andere bepalingen van het ontwerp strekken ertoe delegaties te verlenen aan ambtenaren en (de afgevaardigd directeur van) openbare instellingen. Artikel 13, tweede lid, van het ontwerp bepaalt met betrekking tot de kosten van een omniumverzekering dat “de nadere regels omtrent de verzekering en de berekeningswijze (...) voor de diensten van het hoofdbestuur en voor de diensten met afzonderlijk beheer [worden] vastgelegd door de directieraad van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap en (...) voor de instellingen van openbaar nut (...) door de betrokken afgevaardigd directeur”. Artikel 14, tweede lid, van het ontwerp strekt ertoe om, in afwijking van het eerste lid ervan, aan de directieraad van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap (wat de diensten van het hoofdbestuur en de diensten met afzonderlijk beheer betreft) respectievelijk aan de afgevaardigd directeur (wat de instellingen van openbaar nut betreft) machtiging te verlenen om voor bepaalde personeelsleden het minimum aantal kilometers dat is vereist opdat een kilometervergoeding kan worden bekomen, op te heffen.²

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan ambtenaren en openbare instellingen is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan

² Bedoeld wordt wellicht dat van de totale minimumafstand om voor een kilometervergoeding in aanmerking te komen, kan worden afgeweken.

dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Daarover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde

- wat artikel 13, tweede lid, betreft:

“Delegation mit sehr begrenzter Tragweite um primär technische Details zu regeln. Lediglich die Berechnungsweise und die Versicherungsmodalitäten werden delegiert – dies vor dem Hintergrund, dass diese Details von den Einrichtungen direkt mit dem Versicherer zu klären sind und somit nicht in vorliegendem Erlass geregelt werden können.”

- en wat artikel 14, tweede lid, betreft:

“Delegation mit sehr begrenzter Tragweite um ein primär technisches Detail zu regeln. Bestimmte Personen führen häufig kurze Dienstfahrten durch, weshalb eine Erstattung der Kosten sinnvoll ist.”

De verstrekte toelichting overtuigt niet. Een disparate regelgeving, dienst per dienst of instelling per instelling, biedt overigens onvoldoende waarborgen inzake gelijke behandeling van de personeelsleden in dienst van de Duitstalige Gemeenschap of van de instellingen die ervan afhangen. De bedoelde delegaties dienen dan ook achterwege te worden gelaten. Wel kan worden overwogen met betrekking tot deze aangelegenheden³ delegatie aan de minister te verlenen zodat een algemene en uniforme regeling kan worden uitgewerkt, ook wat de gevallen betreft waarin van de algemene regeling kan worden afgeweken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

4. Vóór het eerste lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 87, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

5. In het huidige eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid ervan wordt, moet worden verwezen naar artikel 54, eerste lid, van de wet van 31 december 1983 in plaats van naar artikel 51 ervan.

³ Het betreft enerzijds het bepalen van de nadere regels omtrent de (omnium)verzekering en de berekeningswijze voor het terugbetalen van de kosten ervan en anderzijds het bepalen van de gevallen waarin kan worden afgeweken van het (minimum)aantal kilometers dat is vereist om een kilometervergoeding te bekomen.

6. Ten slotte dient in het huidige derde en huidige vijfde lid van de aanhef (die het vierde respectievelijk het zesde lid ervan worden), het opschrift van de erin vermelde koninklijke besluiten van 24 december 1964 en 26 maart 1965 te worden aangepast. Men schrijve in het derde lid “personeel der federale overheidsdiensten” in plaats van “personeel der ministeries” en in het vijfde lid “van de vergoedingen, toelagen en premies” en “personeel van de federale overheidsdiensten” in plaats van “van de vergoedingen en toelagen” en “personeel van de ministeries”.

Artikelen 1 en 3

7. Onverminderd het *sub* 3.1 gemaakte voorbehoud bij artikel 3, laatste lid, van het ontwerp, is het omwille van de duidelijkheid raadzaam om alle bepalingen die betrekking hebben op de gevallen waarin het te nemen besluit niet van toepassing is, te groeperen in één en dezelfde bepaling waarin het (personele⁴ en materiële⁵) toepassingsgebied van het te nemen besluit in zijn geheel wordt geregeld. Dit kan bijvoorbeeld door de inhoud van artikel 3, tweede lid, van het ontwerp over te brengen naar een nieuw derde lid van artikel 1.

Artikel 24

8. Wat artikel 24 van het ontwerp betreft, dient de *sub* 4, derde alinea, geformuleerde opmerking betreffende het opschrift van de erin vermelde koninklijke besluiten, te worden herhaald.

Artikel 26

9. Het te nemen besluit treedt in werking “op de dag waarop het wordt bekendgemaakt”.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 53, vierde lid, van de wet van 31 december 1983 (tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad), dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding op de dag van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Gevraagd om welke redenen artikel 26 van het te nemen besluit afwijkt van de gangbare termijn van inwerkingtreding, antwoordde de gemachtigde:

⁴ In artikel 1, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het te nemen besluit, in afwijking van het eerste lid ervan, *niet* van toepassing is op bepaalde *diensten*.

⁵ In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het te nemen besluit, in afwijking van het eerste lid ervan, *niet* van toepassing is op bepaalde *soorten* vervoerkosten, kilometervergoedingen, presentiegelden en reisvergoedingen.

“Es handelt sich hier um einen Fehler im Vorentwurf des Erlasses. Nach Eintreffen des Gutachten des Staatsrates werden wir diese Bestimmung [streichen], wonach der Erlass zehn Tage nach seiner Veröffentlichung in Kraft treten wird.”

De ontworpen bepaling dient derhalve te worden geschrapt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT