



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 63.564/3  
van 22 juni 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende het  
statuut van de lokale mandataris’

Op 23 mei 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende het statuut van de lokale mandataris’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 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 VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe verschillende aspecten te regelen van het statuut van de lokale mandataris, zijnde de in artikel 1, 2°, van het ontwerp vermelde mandatarissen van de gemeenten, de districten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW's).

Het ontwerp voorziet, met ingang van 1 januari 2019 (artikel 68 van het ontwerp), in een codificatie van vier besluiten die voorheen verschillende aspecten van dit statuut regelden, namelijk het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 'houdende vaststelling van de grenzen en de toekenningsvoorwaarden van het presentiegeld en de andere vergoedingen die in het kader van de bestuurlijke werking van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging kunnen worden toegekend', het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 'houdende het statuut van de lokale en provinciale mandataris', het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 'houdende de bezoldigingsregeling van de lokale en provinciale mandataris' en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 'houdende vaststelling van de tuchtprocedure voor de mandatarissen ter uitvoering van artikelen 71 en 274 van het Gemeentedecreet, artikel 70 van het O.C.M.W. decreet en artikel 69 van het Provinciedecreet'. De voormelde besluiten worden opgeheven, althans voor zover ze betrekking hebben op de mandatarissen van de gemeenten, de districten en de OCMW's (artikel 65).

2.2. In hoofdstuk I van het ontwerp worden een aantal definities opgenomen (artikel 1), evenals de voorwaarden waaronder een elektronische verzending wordt gelijkgesteld met een overhandiging tegen ontvangstbewijs of een aangetekende brief (artikel 2) en het principe dat de lokale uitvoerende mandataris wordt geacht volledige prestaties te leveren (artikel 3).

Hoofdstuk 2 van het ontwerp bevat bepalingen inzake het bedrag (artikelen 4 tot 8) en de wijze van betaling (artikel 9, §§ 1 en 2) van de wedde van de lokale uitvoerende mandatarissen, alsook bepalingen inzake het bedrag van het vakantiegeld (artikel 10) en van de eindejaarspremie (artikel 11) en inzake de toekenningsvoorwaarden en het bedrag van de uittredingsvergoeding (artikel 12) van deze mandatarissen.

In hoofdstuk 3 van het ontwerp wordt enerzijds de lijst bepaald van vergaderingen die voortvloeien uit de mandaatsverplichtingen (artikel 13) en worden anderzijds de grenzen van het presentiegeld van de raadsleden geregeld (artikelen 14 tot 16).

De hoofdstukken 4, 5 en 6 van het ontwerp bevatten de bepalingen die de perken en de toekenningsvoorwaarden van het presentiegeld (enkel hoofdstuk 4) en de andere vergoedingen vastleggen die worden toegekend in het kader van de bestuurlijke werking van, respectievelijk, het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap (artikelen 17 tot 23), de dienstverlenende en de opdrachthoudende vereniging (artikelen 24 tot 31) en de welzijnsvereniging en de autonome verzorgingsinstelling (artikel 32).

In hoofdstuk 7 van het ontwerp worden de grenzen vastgesteld waarbinnen de specifieke kosten die verband houden met de uitoefening van het mandaat kunnen worden terugbetaald aan de lokale mandataris (artikel 33) en aan de fracties in de gemeente- en districtsraad fractietoelagen kunnen worden toegekend (artikel 34).

Hoofdstuk 8 van het ontwerp bevat de nadere procedureregels voor de tuchtregeling ten aanzien van bepaalde lokale mandatarissen (artikelen 35 tot 39).

In hoofdstuk 9 van het ontwerp wordt de aansprakelijkheids- en rechtsbijstandverzekering van de lokale mandataris nader geregeld (artikelen 40 tot 48).

In hoofdstuk 10 van het ontwerp worden de criteria vastgesteld aan de hand waarvan de hoedanigheid van lokaal mandataris met een beperking kan worden toegekend (artikelen 49 en 50).

Hoofdstuk 11 van het ontwerp bevat de voorwaarden voor de toekenning van eretitels aan bepaalde aftredende uitvoerende lokale mandatarissen, alsook de procedure voor het toekennen en intrekken van deze eretitels (artikelen 54 en 57).

In hoofdstuk 12 van het ontwerp worden (het dragen van) de onderscheidingstekenen (artikelen 58 tot 63) en de ambtskledij (artikel 64) van de lokale mandataris geregeld.

Hoofdstuk 13 van het ontwerp omvat onder meer opheffings-, overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen (artikelen 65 tot 69).

## RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in het eerste lid van de aanhef vermelde bepalingen.

In zoverre de artikelen 40 tot 48 van het ontworpen besluit betrekking hebben op de OCMW-raadsleden van de gemeente Voeren en van de randgemeenten, moet evenwel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instelling’, in samenhang gelezen met artikel 536, § 4, van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’. Laatstgenoemde bepaling bevat immers geen machtiging aan de Vlaamse Regering.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4.1. Gelet op wat hiervóór omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt, moet er een nieuw eerste lid aan de aanhef worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en moet in het eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, ook nog melding worden gemaakt van artikel 536, § 4, van het decreet van 22 december 2017.

4.2. Vermits de Raad van State wordt gevraagd binnen dertig dagen advies te geven, moet in het zevende lid van de aanhef, dat het achtste lid wordt, worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup> (in plaats van “1<sup>o</sup>”), van de wetten op de Raad van State.

### Artikel 4

5. In artikel 4, § 1, van het ontwerp worden de bedragen bepaald van de wedde van de burgemeester, in functie van het aantal inwoners dat zijn gemeente telt. De wedde van de schepenen, de voorzitters van het bijzonder comité voor de sociale dienst, de voorzitters van de raad voor maatschappelijk welzijn, de districtsburgemeesters en de districtsschepenen wordt hier rechtstreeks of onrechtstreeks van afgeleid (artikelen 5 tot 7).

Artikel 4, § 3, van het ontwerp voorziet vervolgens in een indexatiemechanisme. Dit mechanisme betreft evenwel niet alleen de burgemeester, maar “de lokale uitvoerende mandatarissen” in het algemeen. Het verdient dan ook aanbeveling om die bepaling onder te brengen in een afzonderlijk, na artikel 8 van het ontwerp in te voegen artikel, waarin moet worden verwezen naar “de wedde van de lokale uitvoerende mandatarissen vermeld in de artikelen 4 tot 7”.

### Artikel 9

6. In artikel 9, § 3, van het ontwerp wordt de compensatie geregeld van de persoonlijke bijdragen voor de sociale zekerheid en de pensioenen die een lokaal uitvoerend mandataris desgevallend betaalt. Die bepaling heeft geen uitstaans met de “wijze van betaling”<sup>1</sup> van de wedde, maar heeft veeleer betrekking op het bedrag van de wedde of op een bijkomend “voordeel” voor sommige mandatarissen. Het verdient derhalve aanbeveling om deze bepaling onder te brengen hetzij in een andere afdeling van hoofdstuk 2 (waarbij het opschrift van die afdeling desgevallend moet worden aangepast), hetzij in een nieuwe afdeling in hoofdstuk 2.

---

<sup>1</sup> Zie het opschrift van afdeling 2 van hoofdstuk 2 van het ontwerp.

## Artikel 12

7.1. In artikel 12, § 1, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de uittredingsvergoeding van de lokale uitvoerende mandataris gelijk is aan een twaalfde van de jaarwedde, vermeld in afdeling 1 van hoofdstuk 2, per gepresteerd jaar.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp dat slechts “maximaal 12 jaren in rekening [kunnen] worden genomen, waardoor een uitvoerend mandataris maximaal 1 jaar uittredingsvergoeding kan genieten”. Dat opzet blijkt evenwel niet uit de tekst van het ontwerp. Integendeel, de woorden “per gepresteerd jaar” suggereren dat de uittredingsvergoeding wordt uitbetaald naar rato van het totale aantal gepresterde jaren. Indien dat er meer dan twaalf zijn, zal de uittredingsvergoeding dan ook meer dan een jaar bedragen. Als het de bedoeling is de uittredingsvergoeding tot één jaar te beperken, dient dit uitdrukkelijk in de tekst tot uiting te worden gebracht.

7.2. Uit artikel 12, § 1, tweede lid, eerste zin, van het ontwerp vloeit voort dat de uittredingsvergoeding wordt berekend op basis van “de jaarwedde”. In de tweede zin van die bepaling wordt daar aan toegevoegd dat als de lokale uitvoerende mandataris verschillende opeenvolgende mandaten heeft uitgeoefend, er alleen rekening wordt gehouden met de wedde of vergoeding van het laatst uitgeoefende mandaat.

Gelet op het indexeringsmechanisme waarin artikel 4, § 3, van het ontwerp<sup>2</sup> voorziet, valt evenwel niet uit te sluiten dat gedurende de looptijd van een mandaat de jaarwedde op basis waarvan de uittredingsvergoeding wordt berekend, evolueert. De vraag rijst met welke jaarwedde in dat geval rekening wordt gehouden. Wordt de uittredingsvergoeding berekend aan de hand van de laatste jaarwedde die de mandataris ontvangt, of wordt een gemiddelde jaarwedde berekend die de mandataris heeft ontvangen tijdens zijn laatste mandaat? Dit moet worden verduidelijkt.

## Artikel 13

8. In het vierde lid van artikel 13 het ontwerp wordt gewag gemaakt van de vergaderingen “vermeld in artikel 119, eerste lid” van het decreet van 22 december 2017. Die bepaling is evenwel een loutere verwijzingsbepaling en maakt op zichzelf geen melding van de vergaderingen. De inleidende zin van het vierde lid van artikel 13 van het ontwerp zou dan ook beter als volgt luiden:

“Voor de districten omvat de lijst van vergaderingen, vast te stellen op grond van artikel 119, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017: ...”

---

<sup>2</sup> Maar zie hieromtrent opmerking 5.

### Artikel 14

9. Naar luid van artikel 14, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp kunnen “[o]nder voorbehoud van de toepassing van artikel 73, *tweede lid*, van het decreet van 22 december 2017” vergaderingen van een of meer bestuursorganen die plaatsvinden op dezelfde dag, recht geven op verschillende presentiegelden.

De draagwijdte van dat voorbehoud is evenwel onduidelijk. Artikel 73, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017 bepaalt immers dat, “[i]n afwijking van het eerste lid” van die bepaling, de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn die geen lid zijn van de gemeenteraad, presentiegeld ontvangen voor hun aanwezigheid op de vergaderingen van de raad voor maatschappelijk welzijn. De Raad van State ziet niet in op welke wijze de regeling waarin artikel 14, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp voorziet, hiervan zou afwijken, terwijl enkel een afwijking het voormelde voorbehoud zou verantwoorden.

Het komt de Raad dan ook voor dat veeleer moet worden verwezen naar artikel 73, *eerste lid*, van het decreet van 22 december 2017, naar luid waarvan de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn alleen presentiegeld ontvangen voor hun aanwezigheid op de vergadering van de raad voor maatschappelijk welzijn als die vergadering niet aansluit op de vergadering van de gemeenteraad. Die regel verhindert immers dat vergaderingen van de gemeenteraad en van de raad voor maatschappelijk welzijn die plaatsvinden op dezelfde dag, en die op elkaar aansluiten, recht geven op verschillende presentiegelden.

Artikel 14 van het ontwerp moet worden herbekeken in het licht van het voorgaande.

### Artikel 16

10. Aangezien in artikel 73 van het decreet van 22 december 2017 niets wordt bepaald over het bedrag van het presentiegeld van de OCMW-raadsleden, en het derde lid van die bepaling artikel 17, § 2, van hetzelfde decreet van toepassing verklaart op deze OCMW-raadsleden, lijkt in artikel 16, eerste lid, ook uitdrukkelijk melding te moeten worden gemaakt van artikel 73 van het decreet van 22 december 2017.

Bovendien maakt, om de in opmerking 8 uiteengezette redenen, artikel 119, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017, geen melding van enig presentiegeld.

Bijgevolg zou de inleidende zin van artikel 16 als volgt moeten luiden:

“Het presentiegeld, vermeld in artikel 17, § 1, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017, en het presentiegeld dat wordt vastgesteld op grond van de artikelen 73 en 119, eerste lid, van laatstgenoemd decreet, bedraagt ...”

### Artikelen 24 en 26

11. In de artikelen 24 en 26 van het ontwerp wordt in een (reis)vergoeding voorzien voor de vertrouwenspersonen die een lokaal mandataris met een beperking bijstaan in het kader van de bestuurlijke werking van een dienstverlenende of een opdrachthoudende vereniging.

De vraag rijst waarom niet in een gelijkaardige regeling wordt voorzien ten aanzien van de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen (artikelen 17 tot 23 van het ontwerp). Nochtans worden de vertegenwoordigers van de gemeente in de algemene vergadering van de gemeentelijke vennootschap en vereniging door de gemeenteraad uit zijn leden gekozen,<sup>3</sup> net zoals het geval is voor de vertegenwoordigers van de gemeenten in de algemene vergadering van de dienstverlenende en de opdrachthoudende vereniging.<sup>4</sup> Ook de leden van de raad van bestuur van zowel de gemeentelijke vennootschap en vereniging als de dienstverlenende en de opdrachthoudende vereniging kunnen lid zijn van een gemeenteraad.<sup>5</sup>

Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“In het Decreet over het lokaal bestuur is zoals dat het geval is in het gemeentedecreet en het OCMW-decreet, bepaald dat de vertrouwenspersoon, die zoals vermeld in artikel 16 en artikel 155 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (DLB) een mandataris in de uitvoering van zijn mandaat bijstaat, over dezelfde middelen beschikt als de mandataris die hij bijstaat. Hij heeft voor elke vergadering ook recht op een presentiegeld onder dezelfde voorwaarden als een raadslid.

Vermits in deel 2 van het DLB bepaald is dat de vertrouwenspersoon over dezelfde middelen beschikt als de mandataris (artikelen 16 en 155), beschikt hij ook over dezelfde verplaatsingsvergoeding als deze die toekomt aan de mandataris die door de vertrouwenspersoon wordt bijgestaan in de organen van de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen, zoals eveneens vermeld in deel 2 van het DLB.

In deel 3 van het DLB, dat betrekking heeft op de intergemeentelijke samenwerking en de OCMW-verenigingen is een gelijkaardige bepaling niet opgenomen met betrekking tot de vertrouwenspersoon die de betrokken mandataris bijstaat in de organen van die rechtspersonen. De mandaten die raadsleden van het lokaal bestuur bekleden in die organen, spruiten evenwel ook voort uit het mandaat van raadslid.

Daarom werden in het BVR expliciete bepalingen opgenomen met betrekking tot de vergoedingen waarop de vertrouwenspersoon recht heeft in de context van de intergemeentelijke samenwerking en de verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn.”

---

<sup>3</sup> Artikel 246, § 2, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017.

<sup>4</sup> Artikel 432, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017.

<sup>5</sup> Zie (impliciet) de artikelen 246, § 1, en 434, § 2, van het decreet van 22 december 2017.



Hiermee kan niet worden ingestemd. Het is immers onlogisch aan te voeren dat de artikelen 16, derde lid, en 155, derde lid, van het decreet van 22 december 2017, een algemene draagwijdte hebben, maar vervolgens voor te houden dat die regeling enkel zou gelden ten aanzien van organen van de instellingen vermeld in deel 2 van het decreet van 22 december 2017, en niet ten aanzien van die vermeld in deel 3 van hetzelfde decreet, en dit ofschoon in de tekst van die bepalingen geen gewag wordt gemaakt van dat onderscheid. Het komt de Raad van State veeleer voor dat, gelet op de formulering ervan, het toepassingsgebied van die bepalingen beperkt is tot de gemeentelijke organen. Om in een (reis)vergoeding te (kunnen) voorzien voor vertrouwenspersonen die de in de artikelen 16 en 155 vermelde lokale mandatarissen bijstaan in de organen van de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen, moet derhalve in een uitdrukkelijke regeling worden voorzien.

### Artikel 35

12. Door het opschrift van hoofdstuk 8 van het ontwerp zou de indruk kunnen worden gewekt dat de erin opgenomen bepalingen van toepassing zijn op alle lokale mandatarissen in de zin van artikel 1, 2°, van het ontwerp. De artikelen 35 tot 39 van het ontwerp geven evenwel uitvoering aan artikel 156 van het decreet van 22 december 2017 en, wat de districtsburgemeester en de districtsschepenen betreft, aan artikel 122, tweede lid, van hetzelfde decreet, in samenhang gelezen met dat artikel 156. Die bepalingen voorzien slechts in tuchtmaatregelen ten aanzien van de uitvoerende lokale mandatarissen, in de zin van artikel 1, 3°, van het ontwerp alsook van de voorzitter van de gemeenteraad, de voorzitter en het lid van het vast bureau. Het verdient dan ook aanbeveling om, ter wille van de rechtszekerheid, in artikel 35 van het ontwerp hetzij te verwijzen naar de mandatarissen bedoeld in de artikelen 122, tweede lid, en 156 van het decreet van 22 december 2017, hetzij de mandatarissen waarop de bepalingen van hoofdstuk 8 van het ontwerp van toepassing zijn, *nominatim* op te sommen. Ook het opschrift van hoofdstuk 8 moet worden aangepast.<sup>6</sup>

### Artikel 56

13. In artikel 56 van het ontwerp worden de gevallen geregeld waarin de eretitel niet mag worden gevoerd.

Deze bepaling, die deel uitmaakt van afdeling 2 ('De procedure') van hoofdstuk 11 van het ontwerp, heeft derhalve geen betrekking op de procedure voor het toekennen van de eretitel. Het verdient dan ook aanbeveling om ze op te nemen in een afzonderlijke afdeling.

---

<sup>6</sup> Mogelijks kan het volstaan om in het opschrift gewag te maken van "bepaalde lokale mandatarissen".

### Artikel 57

14.1. In artikel 57 van het ontwerp wordt in de mogelijkheid voorzien om de eretitel in te trekken, “in elk geval als na de toekenning van de eretitel blijkt dat de betrokkene niet voldoet aan de toekenningsvoorwaarden” vermeld in afdeling 1 van hoofdstuk 11 van het ontwerp.

Bijgevolg beschikt de Vlaamse Regering over een onbeperkte intrekingsbevoegdheid, aangezien het niet langer beantwoorden aan de toekenningsvoorwaarden slechts één geval is (“in elk geval”) waarin de eretitel kan worden ingetrokken.

In advies 46.581/3 van 19 mei 2009 werd omtrent een gelijkaardige regeling erop gewezen “dat de aan de Vlaamse Regering toegekende bevoegdheid best aan duidelijk omschreven criteria wordt verbonden, teneinde elk risico op onverantwoorde behandeling te vermijden”.<sup>7</sup> Hetzelfde geldt voor de thans voorliggende bepaling.

14.2. Daarbij komt nog dat de ontworpen regeling ook niet voorziet in enige procedure voor de intrekking van de eretitel. Ofschoon de Vlaamse Regering bij het nemen van een dergelijke beslissing de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en met name de hoorplicht, in acht zal moeten nemen, verdient het omwille van de rechtszekerheid aanbeveling om op dit punt de nodige bepalingen op te nemen.

14.3. Ten slotte betreft deze bepaling, die ook deel uitmaakt van afdeling 2, evenmin de procedure voor de toekenning van de eretitel. Ze kan dan ook evenzeer beter worden opgenomen in een afzonderlijke afdeling.

### Artikel 64

15. Men schrijve in plaats van “deze afdeling” “dit hoofdstuk”, “afdeling 1” of “de vorige afdeling”.

### Artikel 65

16. Naar luid van artikel 65, 2° tot 4°, van het ontwerp worden de besluiten van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 en van 5 juni 2009 opgeheven “behoudens wat de gedeputeerde en het provincieraadslid betreft”. Op die manier wordt het toepassingsgebied van de betrokken besluiten beperkt tot de mandatarissen van de provincie.

---

<sup>7</sup> Adv.RvS 46.581/3 van 19 mei 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende wijziging van het besluit van 19 januari 2007 houdende het statuut van de lokale en provinciale mandataris’, opmerking 8.

Door die techniek van opheffing zal de opheffing van deze drie besluiten niet formeel blijken uit de tekst van de genoemde besluiten, wat de rechtszekerheid niet ten goede komt. Uit de bepalingen ervan zal immers niet duidelijk blijken welke onderdelen van de voormelde besluiten nog wel of niet meer van toepassing zijn op welke besturen. Een meer rechtszekere oplossing zou er in bestaan het toepassingsgebied van de genoemde besluiten of, wat gelet op de opbouw van de betrokken besluiten meer aanbevolen is, de reikwijdte van de artikelen van die besluiten te beperken tot de voormelde mandatarissen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT