



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.946/1/V
van 21 augustus 2018

over

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

Op 17 juli 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, van rechtswege verlengd tot 31 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende het statuut van de provinciale mandataris’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 14 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 augustus 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe verschillende aspecten te regelen van het statuut van de provinciale mandataris.¹

Het ontwerp voorziet, met ingang van 3 december 2018 (artikel 38 van het ontwerp), in een codificatie van drie besluiten die voorheen verschillende aspecten van dit statuut regelden, namelijk 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 de provinciale mandatarissen betreffen (artikel 37).

2.2. In hoofdstuk 1 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 gedeputeerde wordt geacht volledige prestaties te leveren (artikel 3).

Hoofdstuk 2 van het ontwerp bevat bepalingen inzake de compensatie van de persoonlijke bijdragen voor de sociale zekerheid en de pensioenen van de gedeputeerden (artikel 4) en inzake de toekenningsvoorwaarden en het bedrag van de uittredingsvergoeding van deze mandatarissen (artikel 5).

In hoofdstuk 3 van het ontwerp wordt enerzijds de lijst bepaald van vergaderingen die voortvloeien uit de mandaatsverplichtingen van de provincieraadsleden (artikel 6) en worden anderzijds de grenzen van het presentiegeld van deze raadsleden geregeld (artikelen 7 tot 9).

Hoofdstuk 4 van het ontwerp bevat de bepalingen die de perken en de toekenningsvoorwaarden van het presentiegeld en de andere vergoedingen vastleggen die worden toegekend in het kader van de bestuurlijke werking van het provinciaal extern verzelfstandigd agentschap (artikelen 10 tot 16).

In hoofdstuk 5 van het ontwerp worden de grenzen vastgesteld waarbinnen de specifieke kosten die verband houden met de uitoefening van het mandaat kunnen worden

¹ Het gaat in beginsel over de provincieraadsleden (desgevallend in hun hoedanigheid van voorzitter van de provincieraad, fractievoorzitter of voorzitter van een provincieraadscommissie) en de gedeputeerden.

terugbetaald aan de provinciale mandatarissen (artikel 17) en aan de fracties in de provincieraad fractietoelagen kunnen worden toegekend (artikel 18).

Hoofdstuk 6 van het ontwerp bevat de nadere procedureregels voor de tuchtregeling ten aanzien van de gedeputeerde (artikelen 19 tot 23).

In hoofdstuk 7 van het ontwerp wordt de aansprakelijkheids- en rechtsbijstandverzekering van het provincieraadslid en de gedeputeerde nader geregeld (artikelen 24 tot 32).

In hoofdstuk 8 van het ontwerp worden de criteria vastgesteld aan de hand waarvan de hoedanigheid van provincieraadslid of gedeputeerde met een beperking kan worden toegekend (artikelen 33 en 34).

In hoofdstuk 9 van het ontwerp worden (het dragen van) de onderscheidingsteken (artikelen 35) en de ambtskledij (artikel 36) van de gedeputeerde geregeld.

Hoofdstuk 10 van het ontwerp omvat een opheffings- (artikel 37) en een inwerkingtredingsbepaling (artikel 38).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in het tweede lid van de aanhef ervan vermelde bepalingen.

Er dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt bij artikel 17, § 2, van het ontworpen besluit. Deze bepaling gaat terug op artikel 34, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende de bezoldigingsregeling van de lokale en provinciale mandataris’, dat op zijn beurt stamt uit artikel 42, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 ‘houdende het statuut van de lokale en provinciale mandataris’. Over het ontwerp dat tot laatstgenoemde bepaling leidde, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende op:

“Met betrekking tot artikel 42, § 2, van het ontwerp kan erop worden gewezen dat de erin bedoelde (bijkomende) forfaitaire jaarvergoeding bezwaarlijk kan worden beschouwd als een vergoeding voor specifieke kosten, zoals het rechtsgrondgebiedende artikel 17, § 3, van het Provinciedecreet vereist.

Artikel 42, § 2, van het ontwerp en de verwijzing ernaar in artikel 43, § 1, ervan dienen dan ook te worden weggelaten of minstens te worden herwerkt.”²

Vermits artikel 17, § 3, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 sindsdien niet is gewijzigd, geldt hetzelfde voor artikel 17, § 2, van het ontworpen besluit.

² Adv.RvS 41.853/3 van 27 december 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 ‘houdende het statuut van de lokale en provinciale mandatarissen’, opmerking 13.

3.2. In tegenstelling tot wat het geval was voor het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende het statuut van de lokale mandataris’, dat definitief werd goedgekeurd op 6 juli 2018,³ moet voor het ontworpen besluit geen 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 instellingen’. Het ontworpen besluit bevat immers vanzelfsprekend geen bepalingen die betrekking hebben op de OCMW-raadsleden van de gemeente Voeren en van de randgemeenten, die verantwoordden waarom voor het voormelde besluit beroep diende te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid.⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op wat hiervóór omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt, moet het eerste lid van de aanhef worden weggelaten.

Artikel 5

5. Naar luid van artikel 5, § 1, tweede lid, van het ontwerp is de uittredingsvergoeding van de gedeputeerde gelijk aan een twaalfde van *de laatste jaarvergoeding*, vermeld in artikel 68, § 1, van het Provinciedecreet, per gepresteerd jaar. Met de woorden “de laatste jaarvergoeding”, in plaats van “de jaarwedde”, lijken de stellers van het ontwerp tegemoet te komen aan de opmerking die de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft gemaakt ten aanzien van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende het statuut van de lokale mandataris’ dat verduidelijkt moest worden met welke jaarwedde rekening moet worden gehouden bij de berekening van de uittredingsvergoeding.⁵

Gelet op die precisering is het evenwel niet langer nodig te bepalen dat als de gedeputeerde verschillende opeenvolgende mandaten heeft uitgeoefend, er alleen rekening wordt gehouden met de ontvangen jaarvergoeding van het laatst uitgeoefend mandaat. Vermits de uittredingsvergoeding gelijk is aan een twaalfde van de *laatste* jaarvergoeding, zal niet alleen enkel rekening worden gehouden met de jaarvergoeding van het laatst uitgeoefende mandaat, maar binnen dat mandaat enkel met de jaarvergoeding ontvangen op het einde ervan. De tweede zin van artikel 5, § 1, tweede lid, van het ontwerp moet bijgevolg worden weggelaten.

³ Zie <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/09013557802439a9>.

⁴ Zie adv.RvS 63.564/3 van 22 juni 2018 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende het statuut van de lokale mandataris’, opmerking 3.

⁵ Adv.RvS 63.564/3 van 22 juni 2018, opmerking 7.2.

Artikel 37

6. Naar luid van artikel 37, 1° tot 3, van het ontwerp worden met ingang van 3 december 2018⁶ het besluit van 19 januari 2007 en de besluiten van 5 juni 2009 opgeheven respectievelijk “wat betreft de provincieraadsleden en de gedeputeerden”, “wat betreft de gedeputeerden” en “wat betreft de provincieraadsleden, de gedeputeerden, de voorzitter van de provincieraad, de factievoorzitter van de provincieraad en de voorzitter van de provincieraadscommissie”.

Uit de artikelen 67, 2° tot 4°, en 70 van het besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het statuut van de lokale mandataris’ vloeit voort dat, met ingang van 1 januari 2019 de betrokken besluiten worden opgeheven “behoudens wat de gedeputeerde en het provincieraadslid betreft”.

Nog los van hetgeen de Raad van State heeft opgemerkt bij de aldus gehanteerde techniek van opheffing,⁷ leidt dit ertoe dat, ofschoon de besluiten van 19 januari 2007 en 5 juni 2009 noch op de lokale mandatarissen, noch op de provinciale mandatarissen van toepassing zijn, ze niet formeel volledig worden opgeheven en als zodanig in de rechtsorde blijven bestaan, waardoor de indruk zou kunnen ontstaan dat ze nog enigerwijze relevant zouden zijn. Dit komt de rechtszekerheid niet ten goede.

Om dit te vermijden, is het aangewezen om aan het ontwerp een bepaling toe te voegen dat ertoe strekt artikel 65, 2° tot 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende het statuut van de lokale mandataris’ aldus te wijzigen⁸ dat in die bepalingen de besluiten van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 en 5 juni 2009 volledig worden opgeheven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁶ Zie artikel 38 van het ontwerp.

⁷ Zie adv.RvS 63.564/3 van 22 juni 2018, opmerking 16.

⁸ Door in die bepalingen telkens de woorden “behoudens wat de gedeputeerde en het provincieraadslid betreft” op te heffen.