

22-11-89
Sandemeulebroeck
Minister
van
Binnenlandse
Aangelegenheden

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 18 oktober 1989 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "houdende vaststelling van de toekenningsvoorwaarden waaraan de presentiegelden en vergoedingen waarop de leden die deelnemen aan de beheers- en controleorganen in de intercommunale vereniging aanspraak kunnen maken, moeten beantwoorden", heeft op 31 oktober 1989 het volgend advies gegeven :

Strekking en rechtsgrond van het ontwerp.

Het ontwerp beoogt de uitvoering van artikel 6 van het decreet van 1 juli 1987 betreffende de werkwijze van, de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales, welke bepaling de Vlaamse Executieve ermee belast de perken en de toekenningsvoorwaarden vast te stellen van het presentiegeld en de andere vergoedingen waarop de leden van de bestuurs- en de controleorganen van de intercommunales aanspraak kunnen maken.

Opschrift.

Ten einde het opschrift nauwer te doen aansluiten bij de bepaling waarin het ontwerp zijn belangrijkste rechtsgrond vindt, wordt ter overweging gegeven het als volgt te redigeren :

"Besluit van de Vlaamse Executieve houdende vaststelling van de grenzen en de toekenningsvoorwaarden van het presentiegeld en de andere vergoedingen die aan de leden van de bestuurs- en de controleorganen van een intercommunale kunnen worden toegekend".

Aanhef.

1. Het is overbodig naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te verwijzen, daar het ontwerp een voldoende rechtsgrond vindt in het decreet van 1 juli 1987 waarnaar in het tweede lid van de aanhef wordt verwezen.

2. Daar de rechtsgrond voor artikel 15 van het ontwerp niet in artikel 6, maar in artikel 9 van het decreet van 1 juli 1987 moet worden gezocht, vulle men het tweede lid van de aanhef aan als volgt : "... , inzonderheid op de artikelen 6 en 9 ;".

Artikel 1.

Deze bepaling heeft tot doel het toepassingsgebied van het ontworpen besluit te doen samenvallen met dat van het decreet van 1 juli 1987. Dit kan op een eenvoudiger manier gebeuren door de volgende, door artikel 2 van dat decreet geïnspireerde redactie :

"Dit besluit is van toepassing op de intercommunales waarvan het gehele ambtsgebied binnen de grenzen van het Vlaamse Gewest valt".

Artikel 3.

1. Gelezen in samenhang met punt 2.1.1. van de toelichting bij het ontwerp - waar sprake is van "de binding met de gemeentelijke vennoten" -, dient het bepaalde in dit artikel te worden begrepen in die zin dat het presentiegeld van de leden van de raden van bestuur en van de colleges van commissarissen niet hoger mag liggen dan het hoogste bedrag dat als presentiegeld wordt toegekend aan raadsleden van een gemeente die lid is van de betrokken intercommunale.

Volgens de gemachtigde van de Executieve was zulks oorspronkelijk de bedoeling, maar zou de bepaling nu zo moeten worden verstaan dat het presentiegeld waarover het hier gaat niet hoger mag zijn dan het hoogste bedrag dat in het Vlaamse Gewest aan gemeenteraadsleden wordt toegekend, ongeacht of de betrokken gemeente lid van de intercommunale is of niet.

De tekst van het ontwerp dient op dit punt te worden verduidelijkt.

Indien het werkelijk de bedoeling is het hoogste presentiegeld dat in het Vlaamse Gewest wordt toegekend als criterium te hanteren, zullen er maatregelen moeten worden getroffen om de intercommunales - vooral dan de intercommunales waarvan de gemeente die het hoogste presentiegeld toekent geen lid is - in staat te stellen op een officiële manier kennis te krijgen van dat hoogste bedrag.

2. Daar het niet uitgesloten is dat gemeenten ook presentiegelden uitkeren voor het bijwonen van commissievergaderingen, precisere men, zo nodig, dat het gaat om het presentiegeld voor het bijwonen van de vergaderingen van de gemeenteraad.

3. Men schrijve "commissarissen-revisoren" (meervoud), daar het college van commissarissen meer dan één commissaris-revisor kan tellen (1).

.../...

(1) Zie : artikel 14 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales.

Artikel 4.

1. Aangezien dit artikel enkel een regeling treft m.b.t. het presentiegeld dat "per effectief bijgewoonde zitting" kan worden toegekend, behelst het ontwerp geen voorschrift voor het geval dat het dagelijks bestuur, of een deel daarvan, wordt opgedragen aan een enkele persoon of aan verschillende personen die elk afzonderlijk mogen optreden (1).

Er zou kunnen worden overwogen voor die personen een maximumbedrag per prestatie te bepalen, in welk geval ook het tweede lid van het artikel eventueel aanpassing zal behoeven.

2. Duidelijkheidshalve schrijve men in fine van het tweede lid : "... , gedeeld door het aantal in dit artikel bedoelde organen waarin zij zitting hebben".

Artikel 5.

Men schrijve "ongeacht hun benaming" in plaats van "ongeacht hun naam".

.../...

(1) Zie bv. : artikel 63 van titel IX van het Wetboek van Koophandel, voor het geval dat de intercommunale, met toepassing van artikel 5 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, de vorm van een naamloze vennootschap zou hebben aangenomen.

Artikel 6.

1. Luidens het eerste lid van dit artikel, kan aan de voorzitters en de ondervoorzitters van de raden van bestuur en van de colleges van commissarissen een dubbel presentiegeld worden toegekend "voor zover zij verkozen zijn uit de leden benoemd op voordracht van de aangesloten gemeenten (lees : uit de vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten)".

Krachtens artikel 11 van de reeds vermelde wet van 22 december 1986 beschikken in de regel de gemeenten steeds over het voorzitterschap in de verschillende bestuurs- en controleorganen van de intercommunale. Artikel 19, § 1, van dezelfde wet maakt evenwel op die regel een uitzondering, wanneer de provincie in de intercommunale een inbreng heeft gedaan die de helft van het kapitaal overschrijdt of zij de goede afloop heeft gewaarborgd van meer dan de helft van de door de intercommunale opgenomen leningen : in dat geval kunnen de statuten, in afwijking van artikel 11 van de wet, bepalen dat het voorzitterschap van de raad van bestuur en van het college van commissarissen aan een lid van de provincieraad wordt toevertrouwd.

Indien het de bedoeling is het voordeel van artikel 6, eerste lid, van het ontwerp uitsluitend voor te behouden voor de vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten, dient dus alleen de redactie van die bepaling te worden aangepast, in deze zin dat de woorden "de leden benoemd op voordracht" worden vervangen door de woorden "de vertegenwoordigers".

.../...

Wil men echter dat de bepaling ook zou gelden voor de vertegenwoordigers van de provincie, dan zal men dienen te schrijven : "voor zover zij verkozen zijn uit de vertegenwoordigers van de aangesloten provincie of gemeenten".

2. In het tweede lid ware het juister te schrijven "Onder dezelfde voorwaarde" in plaats van "Binnen dezelfde perken".

Artikel 7.

Bij deze bepaling moet worden opgemerkt, dat de vereffening niet noodzakelijk zaak van het college van vereffenaars zal zijn. Zo bepaalt bv. artikel 22 van de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend, dat de vereffening van een vereniging zonder winstgevend doel - welke rechtsvorm een intercommunale krachtens artikel 5 van de wet van 22 december 1986 kan aannemen - door "een of meer vereffenaars" dient te worden verricht.

.../...

Mutatis mutandis dient de eerste opmerking die m.b.t. artikel 4 werd gemaakt hier dus te worden herhaald.

Artikel 8.

1. Wat de intercommunales betreft die de vorm van een naamloze vennootschap of van een coöperatieve vennootschap aannemen is deze bepaling overbodig, daar zij enkel een voorschrift herneemt dat reeds vervat is in artikel 64ter van titel IX van het Wetboek van Koophandel.

De bepaling heeft echter een eigen betekenis in de mate dat zij ook zal gelden voor intercommunales die de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk hebben aangenomen. Krachtens artikel 14 van de wet van 22 december 1986 wordt immers ook op die intercommunales toezicht uitgeoefend door een college van commissarissen en dient ten minste één van die commissarissen de hoedanigheid te hebben van lid van het Instituut der bedrijfsrevisoren.

2. Om de reden vermeld bij de bespreking van artikel 3, onder punt 3, schrijve men ook hier "commissarissen-revisoren" in het meervoud.

.../...

Artikel 9.

1. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat, per boekjaar, de vergoedingen die worden toegekend aan experten en deskundigen waarop een beroep wordt gedaan en aan bepaalde secretarissen van de in de artikelen 2 en 3 van het besluit bedoelde organen, samen niet meer mogen bedragen dan het gezamenlijk bedrag van de presentiegelden die gedurende het voorgaande boekjaar aan de leden van de raad van bestuur werden uitgekeerd.

Hoe begrijpelijk het door die regeling nagestreefde doel ook moge zijn, nl. het voorkomen van buitensporige uitgaven, toch kan men zich afvragen of ze voldoende rekening houdt met de noden die zich in werkelijkheid kunnen voordoen : er zullen immers vele jaren zijn dat er weinig of geen beroep op experten of deskundigen moet worden gedaan en het globaal beschikbaar bedrag dus normaliter veel te hoog zal liggen, terwijl er zich in een bepaald jaar een uitzonderlijke situatie kan voordoen die hogere uitgaven aan experten of deskundigen zullen wettigen dan het krachtens de ontworpen regeling beschikbare bedrag.

2. Met betrekking tot de regeling vervat in het eerste lid moet subsidiair nog het volgende worden opgemerkt :

- er wordt voor de secretarissen geen maximumbedrag per prestatie vastgesteld, terwijl dat wel gebeurt voor de secretarissen bedoeld in het tweede lid;

.../...

- het is niet duidelijk of, bij het bepalen van het globaal bedrag van de presentiegelden uitgekeerd aan de leden van de raad van bestuur, enkel rekening mag worden gehouden met de presentiegelden welke aan die personen in hun hoedanigheid van lid van de raad van bestuur werden uitgekeerd dan wel ook de presentiegelden moeten worden meerekend welke aan de leden van de raad van bestuur werden toegekend wegens hun lidmaatschap van een ander orgaan van de intercommunale;
- daar het globaal toekenbare bedrag wordt berekend aan de hand van gegevens van het voorgaande boekjaar, zou er in een bijzondere regeling moeten worden voorzien voor het eerste boekjaar volgend op de oprichting van de intercommunale;
- de woorden "van dit besluit", de woorden "per intercommunale vereniging en" en het woord "effektief" zijn overbodig;
- men schrijve "uitgekeerd aan de (niet : aan alle) leden van de raad van bestuur".

3. In het tweede lid schrijve men : "Aan de andere secretarissen van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde organen dan die vermeld in het eerste lid, kan uitsluitend ...".

.../...

Artikel 10.

Uit deze bepaling kan worden afgeleid dat het wellicht ook de bedoeling is de toekenning van slechts één presentiegeld toe te laten wanneer een "zelfde" orgaan van de intercommunale meer dan één vergadering op dezelfde dag houdt. Zo zulks het geval is, verdient het aanbeveling de tekst op dit punt aan te vullen.

Artikel 12.

1. Met de zinsnede "uitsluitend voor de toepassing van dit artikel" hebben, volgens de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde, de stellers van het ontwerp tot uitdrukking willen brengen dat artikel 12 enkel tot doel heeft het maximumaantal vergaderingen te bepalen waarvan het bijwonen recht geeft op de uitkering van een presentiegeld, maar dat niets belet dat er daarnaast ook nog vergaderingen zouden worden gehouden waarvan het bijwonen geen recht op presentiegeld zou geven.

Die bedoeling blijkt echter reeds voldoende uit de woorden "het aantal bezoldigbare vergaderingen", zodat de hiervoren vermelde zinsnede - die overigens naar het gehele besluit zou moeten verwijzen om correct te zijn - beter wordt weggelaten.

Artikel 13.

1. Inzake de vergoeding van reiskosten geldt voor de ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap op dit ogenblik het koninklijk besluit van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake reiskosten.

De voorgestelde regeling is onvolledig in deze zin dat de criteria die ze hanteert ontoereikend zijn voor de toepassing van de bepalingen van het voornoemde besluit van 18 januari 1965 betreffende het gebruik van gemeenschappelijke vervoermiddelen.

Ten einde die leemte op te vullen en ook het samenlezen van de ontworpen regeling met het besluit van 18 januari 1965 te vergemakkelijken, wordt voorgesteld het tweede deel van het eerste lid ("overeenkomstig de ter zake geldende ...") te vervangen door de volgende, in een afzonderlijk lid op te nemen bepaling :

"Voor de toepassing van het eerste lid, worden de voorzitters en ondervoorzitters bedoeld in de artikelen 6 en 7 gelijkgesteld met ambtenaren van de rangen 15 tot 17 en de leden en vertegenwoordigers bedoeld in de artikelen 2, 3, 4, 5 en 7 met de overige ambtenaren van niveau 1".

2. In het laatste lid schrijve men : "de vergoedingen wegens reiskosten" (in plaats van : "de reisvergoedingen").

Artikel 14.

Het verdient wetgevingstechnisch geen aanbeveling een voorschrift dat in een hogere rechtsnorm voorkomt in een lagere rechtsnorm te herhalen. De bepaling dat de presentiegelden en de vergoedingen "worden vastgesteld door de algemene vergadering" komt reeds voor in artikel 6 van het decreet van 1 juli 1987 en wordt derhalve in het ontwerp beter geschrapt.

Artikel 16.

1. Bij deze bepaling kan de vraag rijzen of de Vlaamse Executieve wel gerechtigd is om in te grijpen in regelingen inzake vergoedingen en presentiegelden in zoverre die contractueel zijn vastgelegd.

Gelet op het feit dat krachtens artikel 7 van de wet van 22 december 1986 intercommunales voor een duur van dertig jaar kunnen worden opgericht, zou het negatief beantwoorden van de hiervoren geformuleerde vraag artikel 6 van het decreet van 1 juli 1987 - waarin de ontworpen regeling haar rechtsgrond vindt - voor een lange tijd grotendeels tot dode letter maken. Er mag worden aangenomen dat zulks niet de bedoeling van de decreetgever kan geweest zijn.

2. Handhaving van de geldende regelingen is alleen zinvol m.b.t. regelingen die tot stand zijn gekomen voor de inwerkingtreding (of, beter nog, voor de bekendmaking) van de thans ontworpen regeling. Indien het ontworpen besluit vóór 31 december 1989 in werking zou treden (of bekendgemaakt zou worden), zouden van de toepassing van het tweede lid van het hier besproken artikel logischerwijze dus moeten worden uitgesloten "de intercommunales die opgericht worden na de inwerkingtreding (of : na de bekendmaking) van dit besluit".

3. Waar in het tweede lid sprake is van beheers- en controleorganen die tussen 1 januari 1990 en 31 december 1991 "in hun totaliteit gewijzigd worden", bedoelt men

blijkbaar de gevallen waarin, tijdens de genoemde periode, alle mandaten in de beheers- en controleorganen van een intercommunale opnieuw moeten worden begeven.

Indien die interpretatie de juiste is, verdient het aanbeveling de redactie van artikel 16, tweede lid, in die zin te verduidelijken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	P. VERMEULEN,	eerste voorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	
	W. DEROOVER,	staatsraden,
	J. GIJSSELS,	
	J. HERBOTS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. STEVENS,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.