

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1997-1998

27 november 1997

VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET

– van de heer André Denys, Paul Van Grembergen en Jos Geysels –

**houdende wijziging van artikel 24bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980
tot hervorming der instellingen**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De problematiek met betrekking tot de invoering van een onverenigbaarheid tussen een parlementair mandaat enerzijds en een uitvoerend mandaat op gemeentelijk niveau anderzijds is niet nieuw. Zo bijvoorbeeld kwam dat vraagstuk al, om redenen die aan actualiteit niet hebben ingeboet, ruimschoots ter sprake in het "Studiecentrum tot hervorming van den Staat" van 1937. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de daarop volgende jaren en tot op heden dienaangaande wetsvoorstellen het daglicht hebben gezien, zonder dat echter ooit één daarvan definitief zijn beslag heeft gekregen.

Centraal staat het idee dat het weinig verzoenbaar is met het opzet van ons staatsbestel dat een burgemeester die niet alleen hoofd is van de gemeente maar er eveneens als vertegenwoordiger optreedt van de regering, de mogelijkheid bezit om als parlementslid zijn voogdijoverheid, in casu het regeringslid bevoegd voor de binnenlandse aangelegenheden, te controleren en hem ter verantwoording te roepen voor zijn beleid. Het behoeft geen betoog dat daardoor het toezicht van het centraal bestuur niet meer tot zijn recht komt omdat aan degenen over wie hij toezicht houdt, het bevoegde regeringslid verantwoording moet geven over de wijze waarop hij dat toezicht heeft uitgeoefend.

Verder is de bestaande verenigbaarheid niet vrij te pleiten van een belangenvermenging die zowel tot uiting komt in het legistische optreden als in de contacten met de administratie.

Deze ongezonde toestand, die ook blijkt uit het absentisme, waaruit kan worden afgeleid dat het moeilijk is om tegelijkertijd een gemeente degelijk te besturen en een parlementair mandaat goed uit te voeren, wordt nog verstevigd door een te sterke concentratie van de macht. Daardoor begint niet enkel een te grote personalisering van de politiek de bovenhand te halen maar komt ook de politieke verantwoordelijkheid besloten te liggen in een te beperkt draagvlak.

De draagwijdte van voorgaande redenering kan nog worden vergroot. Wat het ambt van schepen betreft, moeten analoge bedenkingen worden geformuleerd, temeer daar het college van burgemeester en schepenen het collegiaal uitvoerend orgaan is van de gemeente, die op dit ogenblik in het kader van het "medebewind" meer en meer betrokken wordt bij het beleid van de hogere over-

heden waarvan zij het uitvoerings- of adviesorgaan is geworden.

Politicologisch onderzoek van het Limburgs Universitair Centrum heeft echter aangetoond dat de uitoefening van de dubbele functie van burgemeester en parlementslid door de meesten verantwoord wordt met materiële argumenten : het betere sociale en financiële statuut van parlementslid zou noodzakelijk zijn om de tijdrovende maar niet goed betaalde functie van burgemeester te kunnen blijven uitoefenen.

Met betrekking tot dat laatste heeft er heden op het federale niveau een discussie plaats waar uitdrukkelijk gestreefd wordt naar een professionalisering, en meer bepaald een verbetering van het financiële en sociale statuut van de gemeentelijke mandaten. In de terzake door de federale minister van Binnenlandse Zaken overhandigde nota wordt er onomwonden geformuleerd dat het voor de hand ligt dat geprofessionaliseerde mandaten moeilijk verenigbaar zijn met andere fulltime mandaten. Daarom zou het noodzakelijk zijn dat minstens voor die uitvoerende mandaten die als geprofessionaliseerde mandaten worden beschouwd, een tijdelijke onverenigbaarheid wordt ingevoerd met het mandaat van regionaal of federaal parlementslid.

In dezelfde zin kan deze gedachtegang teruggevonden worden in het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie met betrekking tot de organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. De Commissie formuleert het als volgt :

"Mits een behoorlijk statuut dient de cumulatie te worden afgeschaft om principiële en om praktische redenen.

Volgende argumenten zijn eerder van praktische aard :

– het belangrijkste motief komt uit de vaststelling dat een lokaal uitvoerend mandaat steeds meer als een volwaardige bezigheid moet beschouwd worden. De verwachtingen ten aanzien van de gemeenten en de professionele eisen ten aanzien van het lokaal beleid zijn dusdanig toegenomen, in alle gemeenten, dat uitvoerende politici daar een meer dan behoorlijke dagtaak aan hebben. Lokale politici die naar hun tijdsbesteding worden bevraagd, signaleren deze toenemende druk naar meer beschikbaarheid en meer werktijd voor hun lokaal mandaat ;

– het parlementair mandaat moet volgens de CBO versterkt worden en dat betekent dat ook het parlementair mandaat een meer dan voltijdse bezigheid is. Vlaamse burgers mogen verwachten dat hun parlementairen hun taak in al zijn facetten ter harte nemen. Het versterken van de organisatie van de verkozen raden heeft ook geen zin als de parlementairen niet volledig ter beschikking kunnen zijn. Meer professioneel debat, meer commissiewerking en meer controle betekent meer tijdsbeslag. De CBO ziet niet hoe individuen deze opdracht praktisch en kwalitatief nog zouden kunnen combineren met een lokaal uitvoerend mandaat zonder één van beide en wellicht beide functies te degraderen.

Volgende argumenten zijn eerder van principiële aard en hebben alles te maken met het CBO-uitgangspunt van verantwoording en verantwoordelijkheid, ook tussen de bestuursniveaus :

– De CBO vindt dat cumulatie van een lokaal uitvoerend mandaat met een parlementair mandaat tot rolverwarring leidt en tot onduidelijke vermenigving van verantwoordelijkheid in de binnenlandse bestuursorganisatie. Met dit laatste wordt bedoeld dat de cumulatie door de interne partijreglementen beperkt is tot burgemeesters en schepenen van kleine gemeenten waardoor deze belangen te zwaar op de besluitvorming over de Vlaamse bestuursorganisatie wegen ;

– cumulatie bevoordeelt bepaalde gemeenten in hun contacten met provinciale, regionale en federale overheden en benadeelt gemeenten die tijdelijk of langdurig niet over cumulerende gemeentelijke mandatarissen beschikken ;

– cumulatie leidt tot machtsconcentratie in hoofde van enkele politici, overaccentueert de personalisering in de gemeentelijke kiesstrijd ten nadele van het debat over de lokale beleidskeuzes en reduceert gemeenten soms tot arena's ten behoeve van politiek-electorale afwegingen die niets met de gemeentelijke belangen te maken hebben ;

– cumulatie leidt tot belangenvermenging tussen de bestuursniveaus : de CBO wijst bijvoorbeeld op de aanwezigheid van cumulerende parlementairen in intercommunales waardoor belangen van gemeenten vaak vermengd worden met politieke en partijpolitieke agenda's op centraal niveau waarvoor de gemeenten en de intercommunales als aanhangwagens worden gebruikt.

De CBO vindt dat het pleidooi voor een beter statuut en de gevolgen hiervan op het vlak van de

kostprijs samen met de noodzaak van het professioneler uitbouwen van uitvoerende mandaten ook moet kunnen gekoppeld worden aan een vermindering van het aantal uitvoerende mandaten op gemeentelijk vlak. "

Niet alleen zijn de principes die aan de basis liggen van onderhavig voorstel terug te vinden in adviezen, ook in het eindverslag van het overleg van het Vlaams Parlement "De verfijning van de Democratie" (goedgekeurd door de voorzitter van het Vlaams Parlement en de fractievoorzitters van CVP, VLD, SP en Agalev) komen zij ter sprake.

Zo heeft het Uitgebreid Bureau van 10 januari 1997 volgende principebeslissingen in verband met de cumulatiebeperking genomen :

– alle mandaten, beroepen en ambten, zowel in de openbare als in de privé-sector, die worden gecombineerd met het mandaat van Vlaams parlements-lid, moeten openbaar worden gemaakt ;

– er moet een wettelijk initiatief komen met het oog op de uitvoering van de verplichte vermogens-aangifte bij het begin en het einde van het mandaat ;

– de bestaande regeling van het politieke verlof moet verder worden verfijnd ;

– het statuut van de lokale politieke gezagsdragers moet worden verbeterd ;

– de gehele of gedeeltelijke cumulatiebeperking en de onverenigbaarheden moeten wettelijk worden geregeld. Deze regeling moet zowel slaan op politieke mandaten als op ambten en beroepen in de privé-sector. De regeling moet eveneens gelden voor belangrijke mandaten bij drukingsgroepen of soortgelijke instanties ;

– er moet een volstrekte onverenigbaarheid zijn tussen het mandaat van Vlaams volksvertegenwoordiger en het lidmaatschap van adviesorganen en beheersorganen van Vlaamse, Belgische en Europese openbare instellingen en bedrijven waarin de overheid belangen heeft.

Het akkoord van 10 januari 1997 betrof het principe dat de cumulatie van politieke mandaten in elk geval moet worden beperkt. Daarnaast besliste het Uitgebreid Bureau dat elke volksvertegenwoordiger de nodige inspanningen moet doen om de vergaderingen maximaal bij te wonen. De afwezige zal politiek en financieel worden bestraft voor niet-deelname aan parlementaire activiteiten. Het is

daarbij niet voldoende aan de stemmingen deel te nemen. De voorwaarden daarvan zullen nader worden bepaald.

Tijdens het Uitgebreid Bureau van 6 februari 1997 werden de bovenvermelde principes herbevestigd en verfijnd. Meer bepaald worden de volgende discussiepunten aangehouden :

– de cumulatie met privé-beroepen en administratieve ambten ;

– de grens van 30.000 inwoners voor het bepalen van de verenigbaarheid van een parlementair mandaat met een lokaal uitvoerend mandaat.

Tijdens dezelfde vergadering van het Uitgebreid Bureau werden volgende beslissingen genomen :

– de oplossing voor structurele belangenvermenging door cumulatie in de privé-sector moet onderzocht worden op basis van een regeling zoals die thans in de universitaire wereld bestaat en de regeling die terzake in Nederland van kracht is ;

– de notie "punctuele belangenvermenging" wordt ingevoerd ; de voorwaarden daarvan moeten nog worden vastgelegd ;

– een cumulatieverbod of cumulatiebeperking tussen een parlementair mandaat en een lokaal uitvoerend mandaat geldt vanaf de gemeenteraadsverkiezingen in het jaar 2000 voorzover daarvoor een wettelijke regeling zal zijn aangenomen ;

– onder cumulatie met een belangrijk mandaat bij drukkingsgroepen of soortgelijke instanties wordt een bezoldigd of onbezoldigd mandaat op Vlaams, federaal of Europees niveau verstaan ; onder drukkingsgroep wordt een groep of instantie die deel uitmaakt van een erkend adviesorgaan verstaan.

In het verlengde van de voorstellen zoals die werden ingediend in de federale Kamers en in het kader van de verschillende wijzigingen die nodig zijn inzake het statuut van de politici, beoogt onderhavig voorstel dan ook de instelling van de integrale onverenigbaarheid van het ambt van burgemeester, schepen en voorzitter van een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn met het mandaat van lid van het Vlaams Parlement.

Conform artikel 118, § 2, van de Grondwet en in uitvoering van deze bepaling paragraaf 3 van artikel 24bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort deze aangelegenheid tot de constitutionele autonomie en

staat het de regionale assemblees derhalve vrij om bijkomende onverenigbaarheden in te voeren.

André DENYS

Paul VAN GREMBERGEN

Jos GEYSELS

VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 118, § 2, van de Grondwet.

Artikel 2

In de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt aan titel III – De Machten, hoofdstuk II – De Raden, Afdeling I – Samenstelling, een artikel 24ter toegevoegd, dat luidt als volgt :

"Bepalingen eigen aan het Vlaams Parlement"

Artikel 24ter

Aan artikel 24bis, § 2, wordt, wat het Vlaams Parlement betreft, een 12° toegevoegd, dat luidt als volgt :

"12° burgemeester, schepen of voorzitter van een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn."."

Artikel 3

Dit decreet treedt in werking bij de eerstvolgende vernieuwing van het Vlaams Parlement.

André DENYS

Paul VAN GREMBERGEN

Jos GEYSELS
