Stuk **209** (1999-2000) – Nr. 1

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

Zitting 1999-2000

15 februari 2000

VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET

– van de heren Dirk Holemans, Sven Gatz en André-Emiel Bogaert –

houdende invoering van onverenigbaarheden met het mandaat van lid van het Vlaams Parlement en het ambt van lid van de Vlaamse regering

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. In verschillende parlementen van dit land is hierover reeds een debat gevoerd en werden voorstellen tot wet of decreet ingediend, zonder dat dit tot nu toe leidde tot een tastbaar resultaat.

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 legistieke optreden als in de contacten met de administratie.

Deze ongezonde toestand 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 voorafgaande 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 overheden 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 goedbetaalde functie van burgemeester te kunnen blijven uitoefenen.

In dezelfde zin kan deze gedachtengang 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.

Aan deze bezorgheid is recent op federaal niveau tegemoetgekomen door de wet van 4 mei 1999 'tot verbetering van de bezoldigingsregeling en van het sociaal statuut van de lokale verkozenen'. Deze wet treedt in werking bij de eerstvolgende vernieuwing van de gemeenteraden, en leidt ertoe dat het financieel en sociaal statuut van burgemeesters en schepenen aanzienlijk verbetert. Het gaat hier ten eerste over een betere bezoldiging, evenals het recht op vakantiegeld en een eindejaarspremie voor burgemeester en schepenen. Ten tweede worden de gemeenten verplicht te voorzien in een sociale dekking voor de burgemeesters en schepenen die niet beschermd zijn door het socialezekerheidsstelsel krachtens een ander sociaal of professioneel statuut. Tenslotte wordt ook het pensioen van de mandataris opgetrokken.

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 contro-

le 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 vermenging 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 aanhangswagens 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 worden gekoppeld 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 parlementslid, moeten openbaar worden gemaakt ;

– er moet een wettelijk initiatief komen met het oog op de uitvoering van de verplichte vermogensaangifte 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 drukkingsgroepen 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 de 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.

Ook de huidige Vlaamse regering is voorstander van de invoering van een decumulregeling. Zo stelt de regering in haar Regeerakkoord : "Politieke mandatarissen moeten hun beslissingen in volle onafhankelijkheid kunnen nemen.". Naast een regeling voor kabinetsleden en voor bestuurs- en directiefuncties in belangenorganisaties, stelt het Regeerakkoord dat de Vlaamse regering voorstander is van de onverenigbaarheid van "de cumulatie van verschillende politieke mandaten, die de geloofwaardigheid van de politiek ondermijnt en een continue vernieuwing en verjonging onmogelijk maakt". Hierbij wordt in alle duidelijkheid aan toegevoegd : "De onverenigbaarheid tussen het ambt van burgemeester, schepen of OCMW-voorzitter met een parlementair mandaat is in dat opzicht een prioritaire doelstelling.".

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, en in uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord, 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.

Het instellen van bijkomende onverenigbaarheden voor de Vlaamse volksvertegenwoordigers door het aanvullen van artikel 24bis, § 2, van de bijzondere wet brengt eenzelfde onverenigbaarheid mee voor de Vlaamse ministers. Artikel 59, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 stelt immers dat *'artikel 24bis; §§ 2 en 3, van overeenkomstige toepassing is op de leden van de Vlaamse regering, ...'*.

Gelet op het reeds bestaande bijzonder decreet van 26 juni 1995 houdende invoering van onverenigbaarheden met het mandaat van lid van de Vlaamse Raad wordt er echter voor geopteerd de bijkomende onverenigbaarheid te realiseren via een autonoom bijzonder decreet. Opdat de onverenigbaarheid ook hier zowel zou gelden t.a.v. Vlaamse volksvertegenwoordigers als t.a.v. ministers zijn de aan het bestaande decreet aan te brengen wijzigingen zeer talrijk. Het voorstel voorziet dan ook in een nieuw bijzonder decreet waarin het bestaande decreet is verwerkt.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Conform artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet en in uitvoering hiervan artikelen 24bis, § 3, en 59, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoort deze aangelegenheid tot de constitutieve autonomie en staat het de regionale assemblees derhalve vrij om bijkomende onverenigbaarheden in te voeren.

Artikel 2

Dit artikel stelt een absolute onverenigbaarheid in tussen het mandaat van lid van het Vlaams Parlement met het ambt van burgemeester, schepen of voorzitter van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

Artikel 3

Dit artikel herneemt de tekst van het bijzonder decreet van 26 juni 1995 houdende invoering van onverenigbaarheden met het mandaat van lid van de Vlaamse Raad.

Paragraaf 1 betreft de bestaande onverenigbaarheid tussen de uitoefening van het mandaat van lid van het Vlaams Parlement met het ambt van lid van een gemeenschaps- of gewestregering of het ambt van gewestelijk staatssecretaris. De gehanteerde terminologie werd behouden omdat de onverenigbaarheid geldt t.a.v. alle gemeenschaps- en gewestregeringen.

Het tweede lid herneemt de overgangsmaatregel in het geval van een vernieuwing van het Vlaams Parlement.

Paragraaf 2 herneemt de regel van de vervanging van de Vlaamse volksvertegenwoordiger die Vlaams minister wordt, evenals de bepaling m.b.t. de terugkeer van de Vlaamse minister naar het Vlaams Parlement.

Artikel 4

Dit artikel stelt de absolute onverenigbaarheid in tussen het ambt van lid van de Vlaamse regering en het ambt van burgemeester, schepen of voorzitter van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

Artikel 5

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 6

Er wordt voor geopteerd de datum van inwerkingtreding te laten overeenkomen met die van de federale wetten die ook vanaf de eerstkomende gemeenteraadsverkiezingen onverenigbaarheden regelen. We bedoelen hier dan de bijzondere wet van 4 mei 1999 tot beperking van de cumulatie van het mandaat van lid van de Vlaamse Raad, van de Franse Gemeenschapsraad, van de Waalse Gewestraad en van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad met andere ambten en de wet van 4 mei 1999 tot beperking van de cumulatie van het mandaat van burgemeester en schepen met andere ambten.

Dirk HOLEMANS

Sven GATZ

André-Emiel BOGAERT

VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET

Artikel 1

Dit bijzonder decreet regelt aangelegenheden als bedoeld in artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet.

Artikel 2

Het mandaat van lid van het Vlaams Parlement is onverenigbaar met het ambt van burgemeester, schepen of voorzitter van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

Artikel 3

§ 1. De uitoefening van het mandaat van lid van het Vlaams Parlement is onverenigbaar met het ambt van lid van een gemeenschaps- of gewestregering of het ambt van gewestelijk staatssecretaris.

Evenwel kan een regeringslid of een gewestelijk staatssecretaris na de vernieuwing van het Vlaams Parlement tijdelijk de uitoefening van zijn ambt verenigen met het mandaat van lid van het Vlaams Parlement, zolang de betrokken regering ontslagnemend is.

§ 2. De Vlaamse volksvertegenwoordiger die de eed aflegt als lid van de Vlaamse regering, houdt onmiddellijk op zitting te hebben. Hij wordt vervangen door de eerst in aanmerking komende opvolger van de lijst waarop hij gekozen is.

Hij neemt zijn mandaat weer op na ontslag uit zijn ambt van lid van de Vlaamse regering.

Artikel 4

Het ambt van lid van de Vlaamse regering is onverenigbaar met het ambt van burgemeester, schepen of voorzitter van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

Artikel 5

Het bijzonder decreet van 26 juni 1995 houdende invoering van onverenigbaarheden met het mandaat van lid van de Vlaamse Raad wordt opgeheven.

Artikel 6

Dit bijzonder decreet treedt in werking op 31 januari 2001.

Dirk HOLEMANS

Sven GATZ

André-Emiel BOGAERT