

ingediend op **1289** (2021-2022) – Nr. 1
12 mei 2022 (2021-2022)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Brecht Warnez, Koen Van den Heuvel, Katrien Partyka,
Peter Van Rompuy, Stijn De Roo en Katrien Schryvers

over maatregelen voor het versterken
van de gemeenteraad en van de gemeenteraadsleden

1. Situering

De lokale besturen zijn de voorbije decennia steeds meer uitgegroeid tot het bestuurlijke basisniveau in Vlaanderen. Meer dan ooit in het verleden het geval was, zijn het de lokale besturen die het vertrouwen genieten van de burger om een oplossing te bieden voor de dagelijkse problemen waarmee ze geconfronteerd worden, maar ook om een antwoord te bieden op de grote uitdagingen waarmee de samenleving de komende jaren te maken zal krijgen, zoals de vergrijzing of de klimaatverandering. Tegelijkertijd zijn het ook de lokale besturen die in de cockpit zitten bij de aanpak van nieuwe en onverwachte situaties, zoals de bestrijding van de coronapandemie of de opvang van oorlogsvluchtelingen uit Oekraïne. De centrale rol die de lokale besturen in het bestuurlijke landschap innemen, is niet meer weg te denken. Meer zelfs, alles wijst erop dat de steden en gemeenten in de toekomst nog meer dan nu al het geval is, de spil van het overheidsfunctioneren in Vlaanderen zullen worden.

Het takenpakket van de lokale besturen, dat in de loop van de jaren alsnog is toegenomen, maakt dat het besturen van een stad of gemeente ook steeds ingewikkelder geworden is. Hoe langer hoe meer zaken moeten tegen elkaar afgewogen worden en de techniciteit van de verschillende beleidsdomeinen is alsnog toegenomen. Een duidelijk voorbeeld is alles wat te maken heeft met de beleidsdomeinen Milieu en Omgeving.

Die toenemende complexiteit maakt dat het voor de bestuurders van steden en gemeenten, en dan inzonderheid van de gemeenteraadsleden, niet alleen veel verantwoordelijkheidszin, maar ook heel wat inzet vergt om de taak die hun door de bevolking werd toevertrouwd, naar behoren te vervullen. Maar ze moeten daartoe ook optimaal uitgerust zijn en over voldoende instrumenten beschikken om die uitdagingen ook met kennis van zaken en voldoende geïnformeerd aan te pakken.

Samen met het groeiende takenpakket van de lokale besturen komt de laatste jaren evenwel ook steeds meer een groeiende bezorgdheid over de verminderde impact van de gemeenteraad op het lokale beleid aan de oppervlakte. Het is voor de gemeenteraadsleden immers verre van evident om het lokale beleid in al zijn aspecten te blijven volgen, er de nodige informatie over te verzamelen en mee de agenda van het gemeentelijke beleid te bepalen, en bovendien het college van burgemeester en schepenen op een gedegen wijze te controleren.

Met deze conceptnota willen de indieners een aantal handvatten aanreiken om de positie van de gemeenteraad en van de gemeenteraadsleden te versterken. Zoals verder zal blijken vergen sommige van de voorgestelde handvatten en maatregelen een aanpassing van het regelgevende kader. Andere voorstellen vereisen niet altijd aanpassingen aan de regelgeving maar kunnen ook gerealiseerd worden door de gemeenteraadsleden ertoe aan te moedigen en te sensibiliseren om maximaal gebruik te maken van de rechten waar ze nu al over beschikken.

2. De gemeenteraad als spil, en de rechten van raadsleden

De gemeenteraad is het hoogste orgaan in de gemeente. Artikel 40 gelezen in combinatie met artikel 2 van het decreet over het lokaal bestuur bepaalt dat de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid beschikt met betrekking tot alle aangelegenheden die tot doel hebben op het lokale niveau duurzaam bij te dragen aan het welzijn van de burgers en het verzekeren van een burgers nabije, democratische, transparante en doelmatige uitoefening van de bevoegdheden waarover de gemeenten beschikken.

De gemeenteraad is dus zonder enige twijfel het hoogste beleidsorgaan van de gemeente.

Gemeenteraadsleden beschikken dan ook, volkomen terecht, over heel wat prerogatieven:

- een derde van de leden kan beslissen dat de gemeenteraad bijeen wordt geroepen;¹
- een vijfde van de leden kan beslissen dat de gemeenteraad bijeen wordt geroepen als er zes weken na de vorige gemeenteraad nog geen nieuwe gemeenteraad bijeengeroepen werd;²
- gemeenteraadsleden kunnen tot vijf dagen voor de bijeenkomst punten aan de agenda toevoegen;³
- alleen twee derde van de leden kan beslissen over de spoedbehandeling van bepaalde punten;⁴
- een gemeenteraadslid met een beperking kan zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon;⁵
- gemeenteraadsleden hebben recht van inzage in alle dossiers die het bestuur van de gemeente betreffen;⁶
- gemeenteraadsleden mogen alle instellingen en diensten bezoeken die de gemeente opricht en beheert;⁷
- gemeenteraadsleden hebben het recht om mondelinge en schriftelijke vragen te stellen aan de burgemeester en aan het college van burgemeester en schepenen;⁸
- gemeenteraadsleden kunnen zelf initiatieven nemen en voorstellen van gemeenteraadsbeslissing uitwerken en ter stemming voorleggen (net zoals ze voorstellen van andere raadsleden en van het college kunnen aanpassen door het indienen van amendementen).⁹

Gemeenteraadsleden beschikken dus decretaal over heel wat rechten waardoor ze in staat moeten zijn om hun ambt zo goed mogelijk te vervullen. De vraag is evenwel of die rechten altijd optimaal of goed gebruikt worden en of die rechten op zich voldoende zijn. Uit een interne bevraging (cf. infra) blijkt alvast dat de verschillende instrumenten op een zeer uiteenlopende wijze en met een verschillende frequentie gebruikt worden. Er kan ook worden vastgesteld dat 18,7 procent van de ondervraagde raadsleden zegt nooit tussenbeide te komen op de gemeenteraad.

	>1mnd	maandelijks	Per trimester	Halfjaarlijks	Eenmalig	Nooit
Punt op agenda	0,9%	13,3%	18,8%	9,6%	22,0%	35,3%
Interpellatie	2,8%	23,9%	13,8%	6,9%	16,1%	36,7%
Mondelinge vraag	5,0%	33,0%	16,5%	9,5%	11,0%	25,0%
Schriftelijke vraag	4,6%	14,2%	19,3%	14,2%	12,4%	35,3%
Inzagerecht GR	18,8%	51,4%	8,7%	5,0%	5,0%	11,0%
Inzagerecht	9,6%	23,5%	18,8%	9,2%	11,5%	27,5%
Bezoekrecht	0,9%	5,0%	5,5%	5,5%	24,8%	58,3%
Bijeenroepen raad	0,9%	4,6%	0,5%	0,5%	16,5%	77,1%
Gouverneur	0,5%	1,4%	2,3%	5,0%	18,3%	72,9%

¹ Artikel 19 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

² Artikel 19 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

³ Artikel 21 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

⁴ Artikel 23 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

⁵ Artikel 16 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

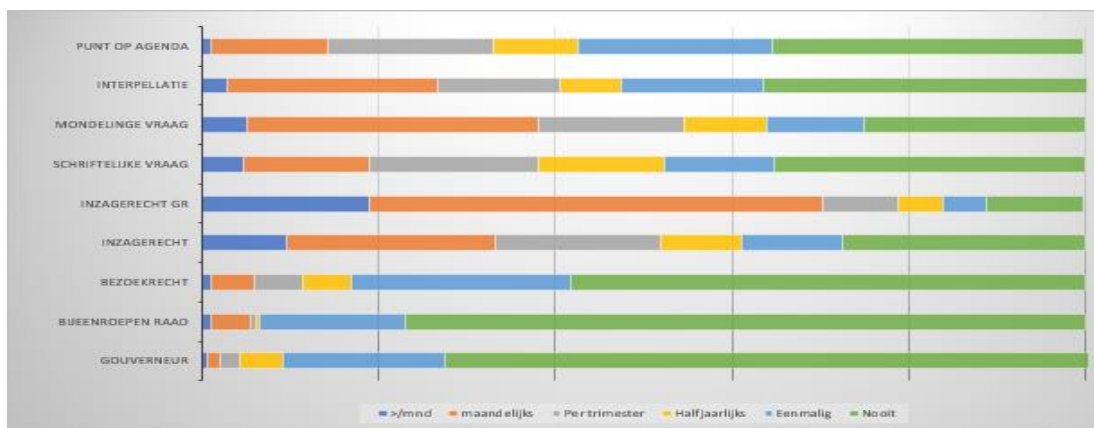
⁶ Artikel 29, §1, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

⁷ Artikel 29, §2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

⁸ Artikel 31 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

⁹ Artikel 19, 20 en 21 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

Grafisch voorgesteld geven deze cijfers volgend beeld:



3. Probleemstelling

a) Afhakende gemeente- en OCMW-raadsleden

Er werd hierboven al op gewezen dat de gemeenteraad het hoogste orgaan is van de stad of de gemeente. Alleen de gemeenteraad (en sinds 1 januari 2019 ook de OCMW-raad) bestaat uit rechtstreeks door de bevolking verkozen leden. Ze zijn voor de beslissingen die ze nemen en voor de manier waarop ze hun mandaat invullen, alleen rekenschap verschuldigd aan de bevolking. Vanuit dat gegeven bekleeden de gemeenteraadsleden een unieke positie in het lokale bestuur. Het is de taak van de gemeenteraadsleden om de fundamentele beleidskeuzes binnen de stad of de gemeente te maken.

Toch moet er worden vastgesteld dat er bij heel wat gemeente- en OCMW-raadsleden, ondanks hun unieke positie, vragen leven over de werkelijke impact die ze op het beleid kunnen hebben, en dat ze erover twijfelen of de gemeenteraad in de praktijk nog wel voldoende sturende capaciteit bezit.

Die twijfels komen mede tot uiting in het relatief grote aantal gemeenteraadsleden dat sedert de start van de huidige bestuursperiode in januari 2019 besloten heeft zijn mandaat niet voort te zetten en zich te laten vervangen. Tijdens de eerste tweeënhalf jaar van de zittingsperiode hebben 270 raadsleden ontslag genomen, terwijl al 563 verkozenen zelfs bij het begin van de zittingsperiode hun mandaat niet hebben opgenomen. Intussen is het aantal mandatarissen dat tussentijds uit de gemeenteraad verdween medio 2022 opgelopen tot 331 raadsleden.¹⁰ Er zijn in Vlaanderen 7398 gemeenteraadsleden: dat betekent dus dat 3,5 procent van alle raadsleden al ontslag neemt na minder dan de helft van de zittingsperiode.¹¹ Dat is onmiskenbaar een hoog cijfer, te meer daar er toch van uitgegaan kan worden dat wie zich bij de verkiezingen kandidaat stelt en vervolgens ook heel wat inspanningen doet om het vertrouwen van de bevolking te winnen en een zitje in de gemeenteraad te bemachtigen, echt wel de wil heeft om, eenmaal verkozen, dat mandaat ook effectief op te nemen en te volbrengen.

b) Raadsleden vragen meer impact, meer tijd en een betere omkadering

De redenen die aan de hierboven weergegeven evolutie ten grondslag liggen, zijn divers. Er kunnen onder meer persoonlijke redenen spelen, zoals mandatarissen die

¹⁰ Schriftelijke vraag van Brecht Warnez aan Bart Somers van 4 mei 2022 (*Schriftelijke vragen VI.Parl. 2021-22, nr. 308*).

¹¹ Vraag om uitleg van Kurt De Loor aan Bart Somers van 19 oktober 2021 over de vele gemeente- en OCMW-raadsleden die tijdens de huidige zittingsperiode ontslag hebben genomen (*Vragen om uitleg VI.Parl. 2021-22, nr. 318*).

verhuizen of voor wie het uitoefenen van het mandaat niet langer te combineren valt met het beroepsleven. Maar ongetwijfeld spelen er ook verschillende andere redenen. Politicoloog Dave Sinardet (VUB) heeft het bijvoorbeeld over een mogelijk verkeerde inschatting van het mandaat.

Voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 heeft de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) alvast 1400 raadsleden ondervraagd, de helft uit de meerderheid en de helft uit de oppositie. Daaruit kwamen verschillende motieven om ontslag te nemen als raadslid naar voren: ontgoocheling over de impact die een raadslid heeft (en die mogelijk verkeerd was ingeschat), de combinatie met het gezinsleven of met een andere baan, onvoldoende ondersteuning en de vergoeding.¹² Bij het laatste argument moet evenwel een kanttekening worden gemaakt. Bij de stelling 'minder raadsleden in ruil voor een hogere vergoeding' ging 26 procent van de raadsladen helemaal niet akkoord en maar 5 procent van de respondenten ging volledig akkoord. Professor Stefaan Walgraeve (Universiteit Antwerpen) waarschuwt er in dat kader evenwel voor dat bij het verminderen van het aantal raadsleden ook de democratie kan worden uitgehold.

Een kanttekening die bij de VVSG-enquête moet worden gemaakt, is dat 44 procent van de respondenten ouder was dan zestig jaar. Die categorie zal het mandaat als raadslid enerzijds, en het professionele en gezinsleven anderzijds, gemakkelijker kunnen combineren dan jongere mensen.

Om meer inzicht te verwerven in de problemen die raadsleden ervaren, alsook de oplossingen die ze zelf zien, hielden de indieners van deze conceptnota een eigen interne enquête bij raadsleden, waarbij 343 respondenten hun mening geven over enkele tientallen stellingnames. In tegenstelling tot de VVSG-enquête ligt het aantal raadsleden dat ouder is dan zestig jaar, met 26 procent een stuk lager. In hoofdzaak (97,6 procent) ging het om het raadsleden die geen bovengemeentelijk mandaat uitoefenen. Na de enquête werd via een onlinemeeting met 'break-out rooms' dieper gepolst naar problemen en gezocht naar mogelijke oplossingen.

c) Een pakket aan maatregelen als oplossing

Vanuit de VVSG wordt al heel wat jaren voor een aanpassing van het statuut van gemeenteraadsleden gepleit. In het memorandum dat de vereniging naar aanleiding van de verkiezingen van 26 mei 2019 heeft gepubliceerd, heeft ze het in dat verband onder meer over een betere omkadering van de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden, en over de gelijkwaardigheid van het politieke verloop tussen de private en de publieke sector.¹³ Maar ook uit de eigen bevraging van de indieners van deze conceptnota blijkt dat ook de raadsleden zelf verschillende oplossingen aanreiken om hun mandaat te versterken.

Er is dus niet één maatregel, maar wel een heel pakket aan maatregelen noodzakelijk. Met hun tienpuntenplan willen de indieners van deze conceptnota de gemeenteraad en de raadsleden als spil van de lokale democratie versterken.

¹² BEKAERT, L., 'De Gemeenteraad kan beter', Lokaal, september 2018, nr. 9, p. 44-47. Zie ook: het verslag van de gedachtewisseling namens de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, uitgebracht door Steven Vandeput en Jeremie Vaneckhout, over het statuut van het gemeenteraadslid (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 269/1, p. 4), en de vraag om uitleg van Brecht Warnez aan minister Bart Somers van 4 februari 2020 over gemeenteraadsleden die gedurende het eerste jaar van de lokale bestuursperiode ontslag nemen (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2019-20, nr. 1184).

¹³ VVSG, VVSG verkiezingsmemorandum 2019-2024. De omslag naar volwaardig partnerschap, https://www.vvsg.be/Leden/Memorandum%202019/VVSG-Memorandum_2019.pdf, p. 15.

De tien punten zijn de volgende:

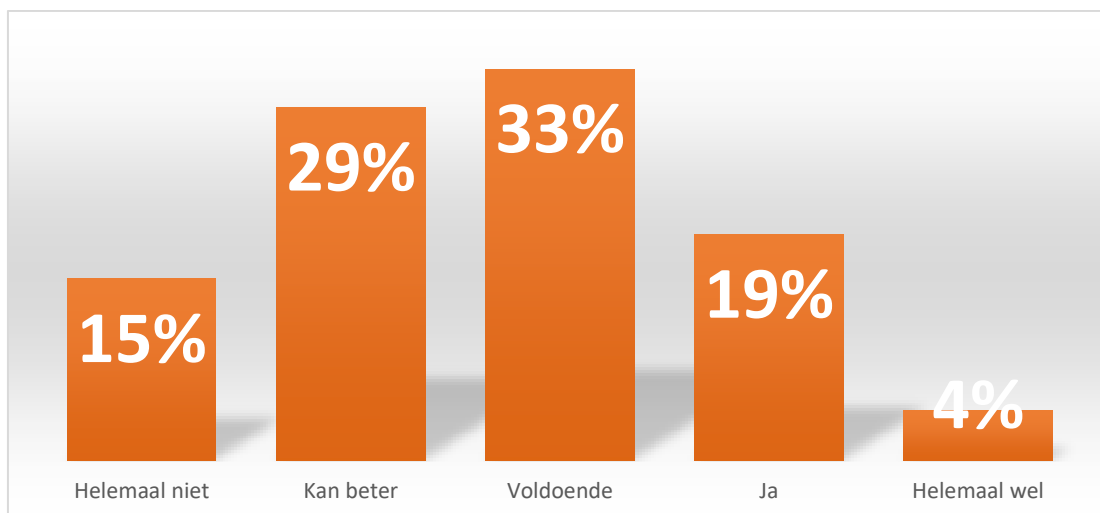
- | | |
|--------------------|---|
| Meer impact: | <ol style="list-style-type: none"> 1. de garantie van belangrijke beslissingen als gemeenteraadsbevoegdheid 2. de organisatie van een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van het beleid 3. een onafhankelijke gemeenteraadsvoorzitter 4. een kwartaalrapportering van de beleids- en begrotingscyclus en de meerjarenplanning 5. een verhoogde controle op de samenwerkingsverbanden 6. de vereenvoudiging van de structuren |
| Meer tijd: | <ol style="list-style-type: none"> 7. politiek verlof als volwaardig recht en volwaardig verlofstelsel 8. ondersteuning voor studenten met een politiek mandaat |
| Betere omkadering: | <ol style="list-style-type: none"> 9. ondersteuning voor fracties en ambtelijke ondersteuning voor gemeenteraadsleden 10. organisatie van en garantie op gerichte en permanente vorming |

4. Meer impact

Er werd al opgemerkt dat de gemeenteraad het hoogste orgaan is in de gemeente en over de volheid van bevoegdheid beschikt. Niettemin wordt regelmatig de bezorgdheid geuit dat het college te veel beslissingsmacht naar zich toetrekt en dat de gemeenteraad in te geringe mate nog kan wegen op de besluitvorming in de gemeente. De verschuiving van de beslissingsmacht naar het college is een gegeven dat al geruime tijd aan de gang is. Er worden vaak veel bevoegdheden aan het college gedelegeerd. Ook bijvoorbeeld de oprichting van verzelfstandigde entiteiten in de gemeente brengt met zich mee dat de agenda van de gemeenteraad afgeslankt wordt. Dat de beleidsvoering door de jaren heen ook alsmaar complexer is geworden en dat er vaak snel beslissingen moeten worden genomen, zorgt er ook voor dat de rol van het college van burgemeester en schepenen, de lokale uitvoerende macht, steeds belangrijker is geworden.

Het gevolg daarvan is wel dat heel wat gemeenteraadsleden het gevoel krijgen dat ze onvoldoende bij het bestuur van de gemeente betrokken zijn en dat de inhoud van hun mandaat niet echt beantwoordt aan wat ze er zich aanvankelijk bij hadden voorgesteld.

Bijna de helft – 44 procent – van de raadsleden geeft aan dat ze niet voldoende kunnen wegen op het beleid. Bij raadsleden van de oppositie is dat aandeel wat hoger, maar ook 36 procent van de raadsleden van de meerderheid geven eenzelfde signaal.

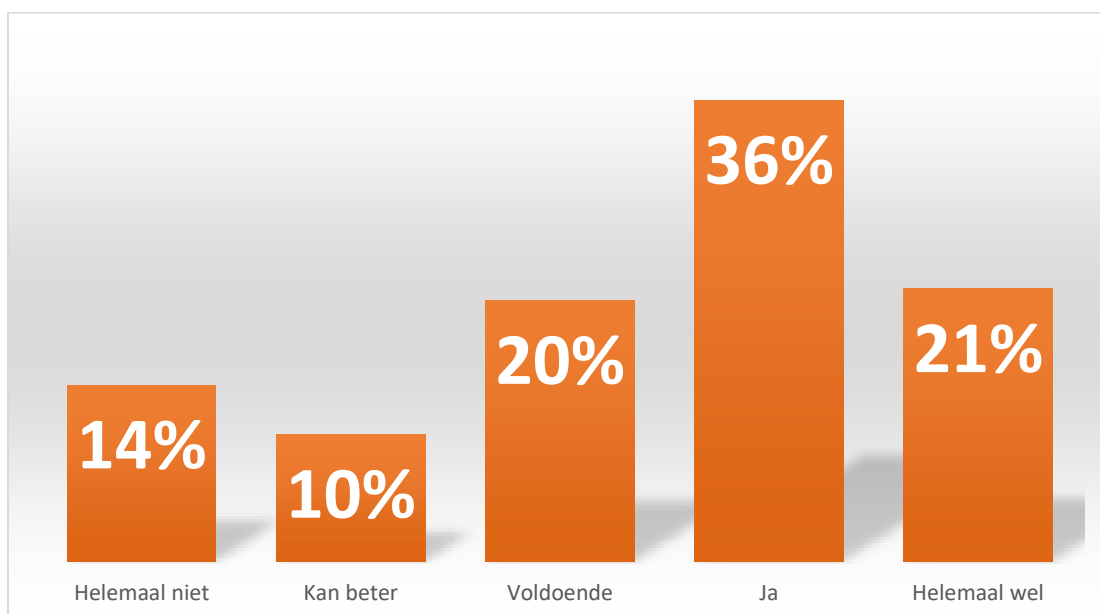


Een raadslid omschrijft het probleem als volgt: "Het gebeurt te vaak dat je als gemeenteraadslid maar de eerste keer van een dossier hoort wanneer het op de agenda van de gemeenteraad staat en er dus verwacht wordt dat je (als lid van de meerderheid) akkoord zal gaan. Of anders gezegd: een gemeenteraadslid wordt veel te weinig betrokken bij de voorbereiding van het beleid."

a) De garantie van belangrijke beslissingen als gemeenteraadsbevoegdheid

Omdat de gemeenteraad in hoofdzaak de algemene beleidslijnen uitstippelt, kan het omwille van de efficiëntie van het bestuur opportuun zijn om een aantal bevoegdheden te delegeren aan het college van burgemeester en schepenen. Het college komt vaker samen, is nauwer betrokken bij de gemeentelijke diensten en het personeel, en is daardoor als orgaan van dagelijks bestuur soms beter geplaatst om bepaalde beslissingen te nemen. Het decreet over het lokaal bestuur voorziet in die delegatiemogelijkheid.¹⁴

Uit de eigen bevraging blijkt dat ongeveer 35 procent van de raadsleden vindt dat een gemeenteraad te weinig bevoegdheden heeft.



¹⁴ Artikel 41 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

Enkele raadsleden omschrijven hun gevoel als volgt:

- “Ik ben best wel fier op mijn mandaat, maar de mogelijkheden van een raads- lid worden door de bevolking ruim overschat. Zelf voel ik me dikwijls onmachtig en heb het gevoel weinig te betekenen. Af en toe kan ik helpen het verschil maken en dat maakt dan weer veel goed.”
- “[De gemeenteraad] is een mededelingsbarak, alles is toch al beslist. Echt de- bat is er niet, dus veel bevoegdheden extra geven zou de facto weinig veran- deren, enkel nog meer voorbereidingswerk.”
- “Grote projecten zouden eerder op de gemeenteraad moeten komen. Nu vaak enkel als alles af en beslist is.”
- “Verkavelingsaanvragen van meer dan twee woningen op de gemeenteraad agenderen; ook de bedragen waarover een CBS mag beslissen liggen nu wel hoog; dit moet omlaag.”

Het belangrijkste begrip binnen de interne gemeentelijke bevoegdheidsverdeling is dagelijks bestuur. De gemeenteraad is bevoegd voor het vaststellen van wat onder dat begrip moet worden verstaan.¹⁵ Toch betekent het feit dat de gemeenteraad op dat vlak dus wel een belangrijke sleutel in handen heeft, niet dat die alle aan- gelegenheden met betrekking tot het dagelijkse bestuur te allen tijde onder de bevoegdheid van de gemeenteraad blijven. In die context kan verwezen worden naar het feit dat het college van burgemeester en schepenen bevoegd is voor de vaststelling van de plaatsingsprocedure en de voorwaarden van overheidsopdrach- ten als het gaat om een opdracht die past binnen het begrip dagelijks bestuur.¹⁶

Dat toont aan dat het begrip dagelijks bestuur essentieel is in het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de raad en het college op het vlak van overheids- opdrachten. De gemeenteraden kiezen er daarbij voor om een drempelbedrag te bepalen: het college van burgemeester en schepenen verwerft dan de bevoegdheid voor de overheidsopdrachtenprocedure als het bedrag van de overheidsopdracht dat drempelbedrag niet overschrijdt.

Dat de gemeenteraad autonoom het begrip dagelijks bestuur mag definiëren, is een goede zaak. Vlaanderen telt een aantal types van steden en gemeenten die onderling sterk van elkaar verschillen. Een grootstad is in geen geval te vergelijken met een plattelandsgemeente. Het is gerechtvaardigd dat het drempelbedrag bij een grootstad hoger is dan in een kleinere gemeente. Zo is in een aantal kleinere gemeenten de gemeenteraad bevoegd voor investeringen die beperkter zijn, en waaraan dus een lager drempelbedrag verbonden is dan bij andere, grotere steden. Voorbeelden daarvan zijn Moerbeke¹⁷ (6677 inwoners¹⁸ – 30.000 euro, exclusief btw), Melle¹⁹ (11.883 inwoners – 7500 euro, exclusief btw), Zulte²⁰ (15.936 inwo- ners – 10.000 euro, exclusief btw) of Lochristi²¹ (22.887 inwoners – 15.000 euro, exclusief btw).

¹⁵ Artikel 41, tweede lid, 8°, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

¹⁶ Artikel 56, §3, 5°, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

¹⁷ Gemeenteraad van Moerbeke, 26 maart 2019 (<https://moerbeke-echo.cipalschaubroeck.be/raadpleegomgeving/zoeken?query=verslag&organId=&meetingDate-Start=01%2F03%2F2019&meetingDateEnd=31%2F03%2F2019&title=&page=0&pageSize=10>, geraadpleegd op 1 april 2022).

¹⁸ De inwonersaantallen waarnaar in deze conceptnota wordt verwezen, zijn die op 1 januari 2022, op basis van gegevens van de FOD Binnenlandse Zaken (https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/statistiques/population-bevolking-20220101.pdf, geraadpleegd op 1 april 2022).

¹⁹ Gemeenteraad van Melle, 18 februari 2019 (<https://www.melle.be/File/Download/5574/6FC365B7C7C6A6B8D1212CFF4F4EFD2C>, geraadpleegd op 1 april 2022).

²⁰ Gemeenteraad van Zulte, 22 januari 2019 (<https://www.zulte.be/sites/default/files/2021-08/Zittingsverslag%20GR%2022%20januari%202019.pdf>, geraadpleegd op 1 april 2022).

²¹ Gemeenteraad van Lochristi, 24 februari 2020 (<https://www.lochristi.be/download.ashx?id=19515>, geraadpleegd op 1 april 2022).

Toch blijkt dat in de praktijk niet altijd het geval en is het onderscheid niet altijd zo groot. Zo stellen de gemeenteraden van Oostrozebeke²² (7961 inwoners) en Merelbeke²³ (24.891 inwoners) een hoger drempelbedrag (144.000 euro, exclusief btw) voor investeringen vast dan die van de centrumsteden Leuven²⁴ (102.122 inwoners – 139.000 euro, exclusief btw) en Brugge²⁵ (118.478 inwoners – 100.000 euro, exclusief btw). Wellicht is dat verschil onbewust of onbedoeld.

De omschrijving van het begrip dagelijks bestuur heeft een grote invloed op het efficiënt besturen van de gemeente. In dat verband wijzen de indieners erop dat de concrete vaststelling van de inhoud en de draagwijdte ervan bij voorkeur steunt op een zo groot mogelijke meerderheid van de gemeenteraad. Een zo breed mogelijk draagvlak voor de concrete invulling van het begrip is gerechtvaardigd omdat er – althans in de meeste gemeenten – op die manier bij het begin van elke bestuursperiode ook een grondig debat met de oppositie over kan worden gevoerd.

Als er geen meerderheid wordt gevonden voor de vastlegging van een drempelbedrag, moet de gemeenteraad kunnen terugvallen op een (indicatieve) tabel die – op advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten – bij een besluit van de Vlaamse Regering wordt vastgelegd op basis van het inwonersaantal en de budgettaire omvang van het (afgelopen) meerjarenplan. Louter terugvallen op het inwonersaantal is immers onvoldoende, gezien de verschillende uitrustingsgraad van gemeenten (de aanwezige voorzieningen).²⁶ Zo zijn er bijvoorbeeld kustgemeenten met weinig gedomicilieerde inwoners, maar met een groot budget en regelmatig acute behoeften.

b) Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek voor gemeentelijke reglementen

Een van de belangrijkste taken van de gemeenteraad is de controletaak en het aannemen van reglementen. Het is belangrijk dat reglementen doeltreffend en doelmatig zijn. In die zin lijkt het creëren van de mogelijkheid om, naar Nederlands voorbeeld, een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek te laten uitvoeren, zeker wenselijk.

In Nederland is het voeren van een dergelijk onderzoek momenteel opgenomen in artikel 213 van de Gemeentewet. Een dergelijk onderzoek is een soort van beleids-evaluatie en behelst de toetsing van de doelmatigheid en van de doeltreffendheid van het gevoerde beleid en van de maatregelen die genomen werden. Uiteindelijk is het de bedoeling om na te gaan in hoeverre de vooropgestelde doelstellingen ook effectief gehaald werden, wat de eventuele hinderpalen zijn geweest die het behalen van de doelstellingen in de weg stonden, en op welke manier daaraan het best kan worden geredieerd. Het voeren van een dergelijk onderzoek, door een interne of externe dienst, kan dus zowel voor het college van burgemeester en schepenen als voor de gemeenteraadsleden uiterst nuttige informatie opleveren.

Een dergelijk onderzoek zou niet alleen op verzoek van het college van burgemeester en schepenen kunnen worden gevoerd, maar ook op verzoek van een derde

²² Gemeenteraad van Oostrozebeke, 7 oktober 2021 (<https://oostrozebeke-echo.cipalschaubroeck.be/raadpleegomgeving/zoeken?query=dagelijks%20bestuur&organId=cacb3d7f-edd4-40cf-9caa-343ead261393&meetingDateStart=&meetingDateEnd=&title=&page=0&pageSize=10>, geraadpleegd op 1 april 2022).

²³ Gemeenteraad van Merelbeke, 25 juni 2019 (https://www.merelbeke.be/sites/default/files/2022-01/GR25062019_BSL_RIB_dagelijksbestuur.pdf, geraadpleegd op 1 april 2022).

²⁴ Gemeenteraad van Leuven, 20 december 2021 (<https://besluitvorming.leuven.be/zittingen/21.0329.0854.0284/agendapunten/21.1210.6790.3238>, geraadpleegd op 1 april 2022).

²⁵ Gemeenteraad van Brugge, 15 januari 2016 (<https://www.brugge.be/delegatiereglement-gemeenteraad-aan-college-dd-15-januari-2019>, geraadpleegd op 1 april 2022).

²⁶ Zie DE MAESSCHALCK, F. en VAN HECKE, E. Uitrustingsgraad van de Vlaamse gemeenten 2018, Leuven, Provincie Vlaams Brabant, 2018, 56 p.

van de gemeenteraadsleden. Het gaat vooral om een onderzoek waaruit lessen voor de toekomst getrokken moeten worden en moet dus niet meteen in een spel van meerderheid tegen oppositie gesitueerd worden. Daarom zijn de indieners van deze conceptnota van mening dat het niet nodig is om voor het opstarten van een dergelijk onderzoek een meerderheid van de gemeenteraadsleden te eisen, maar opteren ze ervoor om het onderzoek te laten plaatsvinden zodra minstens een derde van de raadsleden daarom verzoekt.

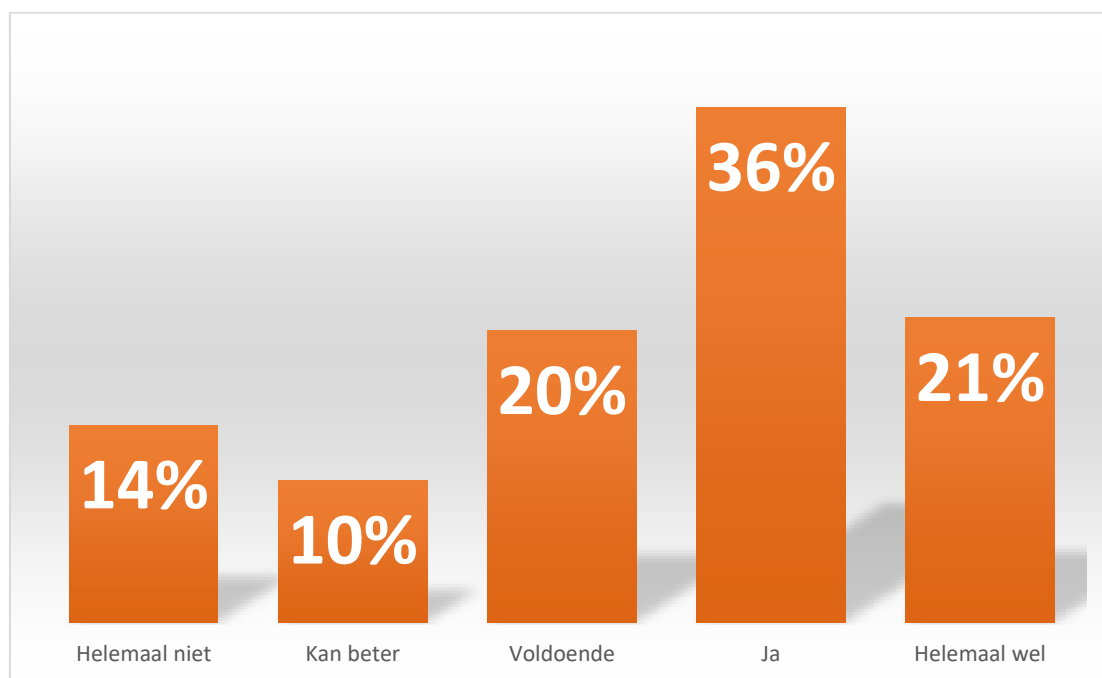
Het valt natuurlijk wel aan te raden om een dergelijke onderzoeksmogelijkheid met de nodige omzichtigheid toe te passen. Het is zeker niet wenselijk om voor elke beslissing of voor elk reglement een onderzoek te organiseren. Niet alle beleidsbeslissingen en reglementen dwingen immers tot een dergelijk onderzoek. Als al te vaak van dat instrument gebruik zou worden gemaakt, zou dat ook de ernst ervan ondergraven.

Daarom stellen de indieners van deze conceptnota voor dat de gemeenteraad gedurende een bestuursperiode een bepaalde genomen maatregel of een vastgesteld reglement ten hoogste één keer aan een dergelijk onderzoek onderwerpt en dat de gemeenteraad bij het nemen van een bepaalde maatregel al meteen beslist of het al dan niet om een maatregel gaat waarvan de doelmatigheid en de doeltreffendheid binnen een bepaald tijdsverloop nader zal worden onderzocht.

c) Een onafhankelijke gemeenteraadsvoorzitter

De voorzitter van de gemeenteraad vervult een cruciale rol. De voorzitter heeft immers belangrijke bevoegdheden. Zo is het de taak van de voorzitter om de gemeenteraad bijeen te roepen en de agenda ervan op te stellen. Daarnaast is de voorzitter onder meer ook belast met de handhaving van de orde in de vergadering van de gemeenteraad. De voorzitter leidt de vergaderingen en is daarmee een determinerende factor in het bewaken van de rechten van de raadsleden. Kortom, het optimaal functioneren van de gemeenteraad is in zeer grote mate in handen van de voorzitter ervan.

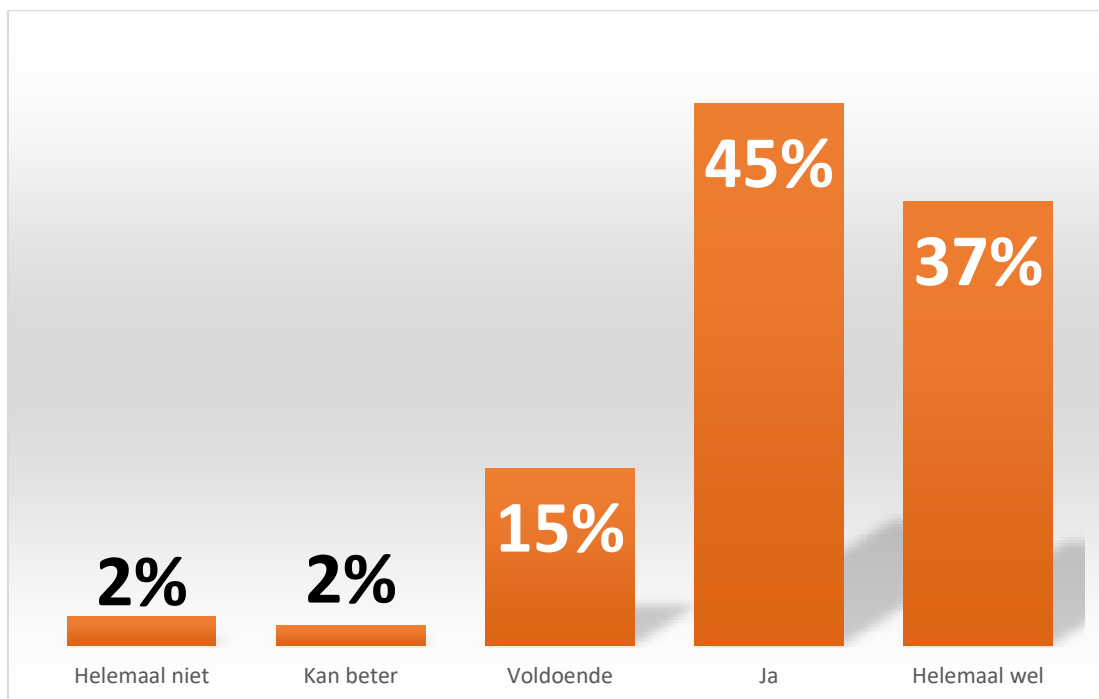
Uit de eigen bevraging blijkt dat bijna een op de vier raadsleden vindt dat de gemeenteraadsvoorzitter zijn of haar rol niet neutraal genoeg uitoefent.



Een aantal raadsleden formuleren het als volgt:

- “De burgemeester is ook de gemeenteraadsvoorzitter. Ik vind dat dit niet kan. Een burgemeester of schepen moet verantwoording afleggen en kan bijgevolg niet de regulator zijn van de gemeenteraad. Dus dit moet dringend aangepakt worden vind ik.”
- “Duidelijk een lid van de meerderheid en ziet zichzelf als lid van de meerderheidspartij met een eigen mening.”

Uit de resultaten van dezelfde bevraging blijkt wel dat de tevredenheid over de rol van de gemeenteraadsvoorzitter groter is bij leden van het college van burgemeester en schepenen.



Momenteel bepaalt artikel 7, §1, van het decreet over het lokaal bestuur dat de gemeenteraadsvoorzitter verkozen wordt onder de gemeenteraadsleden. Dat betekent dat het voorzitterschap van de gemeenteraad kan worden toevertrouwd aan een raadslid, maar ook aan de burgemeester of aan een schepen.

Dat een lid van het uitvoerend orgaan (het college) nog het voorzitterschap van de gemeenteraad op zich kan nemen, lijkt steeds minder te passen in de hedendaagse visie die de meerderheid van de gemeenteraadsleden hebben op het functioneren van de gemeenteraad en vooral dan op de onafhankelijkheid ervan. Hoe langer hoe meer raadsleden zijn de mening toegedaan dat de mogelijkheid dat het voorzitterschap van de gemeenteraad ook nog kan opgenomen worden door een lid van het college, geschrapt moet worden. Dat is een standpunt dat op 1 juni 2021, naar aanleiding van de hoorzittingen over het ontwerp van decreet betreffende de versterking van de lokale democratie, ook nogmaals door de VVSG beklemd werd.²⁷

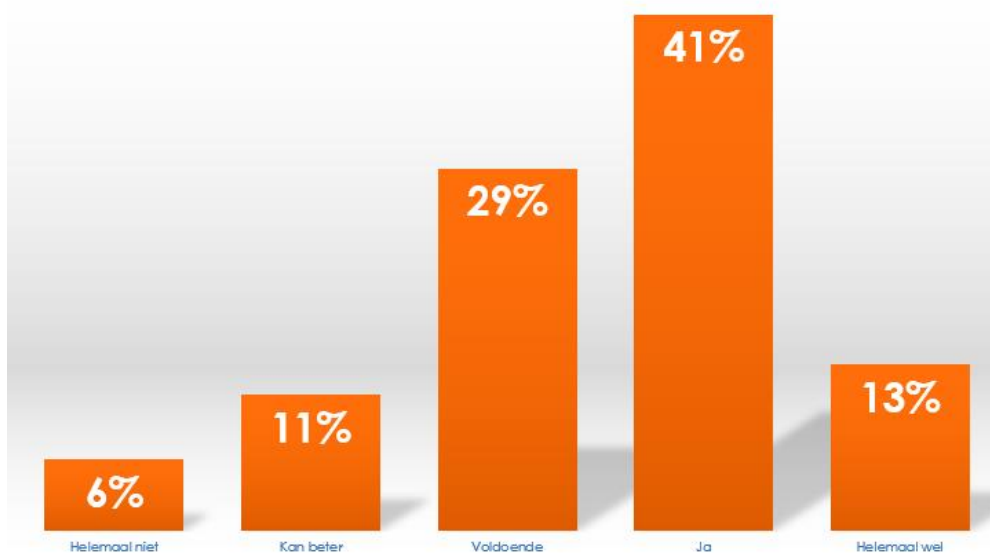
De indieners van deze conceptnota zijn de mening toegedaan dat het voorzitterschap van de gemeenteraad voortaan moet toekomen aan een raadslid en dat het voorzitterschap van de gemeenteraad niet langer kan worden toevertrouwd aan een lid van het college van burgemeester en schepenen.

²⁷ Verslag van de hoorzitting over het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 790/6, p. 16).

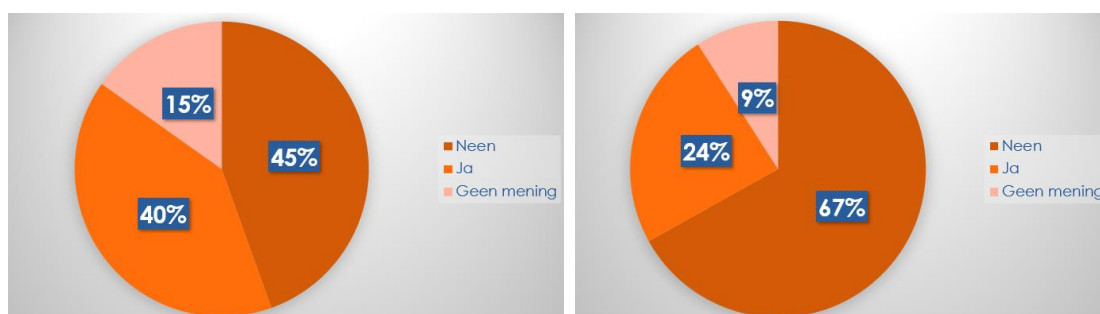
d) Kwartaalrapportering over de beleids- en beheerscyclus via de gemeenteraad(scommissie)

Naar aanleiding van de eerder geciteerde eigen bevraging van de indieners van deze conceptnota viel op dat er bij de gemeenteraadsleden heel wat vragen leven over de beleids- en beheerscyclus (BBC) en de meerjarenplanning. Raadsleden hebben opmerkingen over het abstracte karakter ervan en geven aan dat ze de technische expertise missen om er een voldoende concrete vertaling van te kunnen maken. Er wordt op gewezen dat de bespreking van de budgetten vroeger de belangrijkste gemeenteraadszitting van het jaar was, maar dat dit nu niet langer het geval is.

In de onderstaande grafiek staat in welke mate gemeenteraadsleden van zichzelf vinden dat ze kunnen werken met de meerjarenplanning.



Meer dan acht op de tien gemeenteraadsleden zegt voldoende te kunnen werken met de meerjarenplanning. Toch valt in de onderstaande grafiek op dat bijna de helft van de raadsleden (linker taartdiagram) aangeeft dat meer ondersteuning nodig is bij de meerjarenplanning. Bij leden van het schepencollege (rechter diagram) is dat maar een op de vier.



Het controleren van het financiële beleid van het lokale bestuur is een echte kernopdracht van de verkozen gemeenteraadsleden. Het is hun taak om uiteindelijk al dan niet hun goedkeuring te geven aan de plannen die de gemeenteraad voor ogen heeft. Het is dan ook van het grootste belang dat ze een duidelijk zicht hebben op de budgettaire impact – de kostprijs – van het gevoerde beleid.

Dat een aanzienlijk deel van de gemeenteraadsleden zegt nadere ondersteuning te kunnen gebruiken om op een gedegen manier met de BBC en de meerjarenplanning te kunnen omgaan, is dan ook een signaal dat ernstig genomen moet worden. In dat verband pleiten de indieners voor een verregaande vereenvoudiging en een betere leesbaarheid van de begrotingsdocumenten en stellen ze voor om de gemeenteraadsleden op een continue basis te betrekken bij de uitvoering ervan door onder meer een duidelijke kwartaalrapportering van de BBC aan de gemeenteraad. De BBC moet bovendien beter en eenvoudiger kunnen worden gevolgd via een gebruiksvriendelijke tool (cf. infra).

- e) Meer controle op de samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert

Eerder in deze conceptnota werd al gewezen op het toenemende takenpakket van de lokale besturen en op de alsmaar toenemende complexiteit en het technische karakter van het lokale beleid. Beide hebben ertoe geleid dat lokale besturen voor heel wat zaken ervoor geopteerd hebben om ze te realiseren via het toetreden tot of het opzetten van een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Op die manier zijn er in de loop van de jaren een hele reeks intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ontstaan die actief zijn op een brede waaier van domeinen (energie, afval, water, streekontwikkeling enzovoort).

Maar ondanks het praktische nut van een intergemeentelijke samenwerking – een gegeven dat de indieners van deze conceptnota in geen geval ter discussie willen stellen – blijft wel de vaststelling dat het gaat om werkwijzen waarbij een belangrijk deel van de verantwoordelijkheden van het lokale bestuur op een afstand worden geplaatst. De gemeenteraad kan bijgevolg niet altijd meebeslissen over de aangelegenheden die in die intergemeentelijke en verzelfstandigde entiteiten aan bod komen of kan er niet altijd een duidelijk zicht op bewaren.

Een raadslid verwoordde het in de eigen bevraging van de indieners van deze conceptnota als volgt: "De agendapunten worden meer en meer bovenlokale dossiers. Als je dit goed wil doen moet je veel studeren, dit is niet meer in evenwicht. Dit betekent concreet dat de democratie in gevaar is want wat doen velen: de bovenlokale dossiers goedkeuren omdat ze geen flauw idee hebben hoe ze er moeten op reageren. Nochtans gaan hier massaal grote geldstromen door (...) dit is een foute vorm van ontransparant beslissingen te laten spelen."

In navolging van wat al vooropgesteld wordt in de conceptnota over de versterking van de controle op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden²⁸ pleiten de indieners van deze conceptnota voor een versterkte controle van de gemeenteraadsleden op de activiteiten van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dat betekent concreet dat over de activiteiten van die samenwerkingsverbanden:

- systematisch naar de gemeenteraad moet worden teruggekoppeld;
- de agenda van de vergaderingen van de raden van bestuur aan de gemeenteraadsleden bezorgd moet worden;
- de notulen van de vergaderingen van de bestuursorganen en de beslissingen die er genomen worden (samen met alle relevante documenten), aan de gemeenteraadsleden ter beschikking gesteld moeten worden;
- de gemeenteraadsleden erop gewezen worden dat ze beschikken over een bezoekrecht aan alle instellingen die door de gemeente opgericht worden;
- de gemeenteraadsleden de mogelijkheid hebben om schriftelijke vragen te stellen aan de raden van bestuur van die samenwerkingsverbanden.

²⁸ Conceptnota voor nieuwe regelgeving van Brecht Warnez, Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy, Katrien Partyka, Hilâl Yalçın en Robrecht Bothuyne van 16 maart 2022 over de versterking van de controle op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1195/1).

- f) Eenvoudige structuren: de volledige inkanteling van het OCMW in de gemeente en regiovorming

De voorbije jaren werd het OCMW dichterbij de gemeente gebracht. Zo zijn gemeenteraadsleden ook automatisch OCMW-raadslid, vormen de leden van het college ook het vast bureau, is er één algemeen directeur voor zowel de gemeente als het OCMW enzovoort. Toch is het OCMW nog een aparte rechtspersoon en vergadert de OCMW-raad nog apart van de gemeenteraad (de vergaderingen volgen vaak wel onmiddellijk na elkaar, maar verlopen toch nog apart).

Die hybride situatie wordt niet als de meest optimale ervaren. De OCMW-raad bestaat nog wel formeel en vergadert nog apart, maar wordt toch hoe langer hoe meer als een aanhangsel van de gemeenteraad ervaren. Bovendien vindt de OCMW-raad in de feiten ook steeds na de gemeenteraad plaats, waardoor de sociale punten steeds achteraan in een vergadering worden behandeld. De huidige situatie is dus suboptimaal en de nodige initiatieven naar de federale overheid moeten genomen worden om een volledige integratie van het OCMW in de gemeente mogelijk te maken.

Daarnaast is het, om een duidelijk overzicht van de gemeentelijke samenwerkingsverbanden te bewaren en de verrommeling tegen te gaan, essentieel dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waaraan een gemeente deelneemt, zo veel mogelijk op elkaar afgestemd worden. De huidige situatie waarbij een gemeente afhankelijk van de materie met verschillende andere gemeenten samenwerkt, zorgt ervoor dat het voor de gemeenteraadsleden nog moeilijker is om een duidelijk zicht op het geheel van de gemeentelijke werking en activiteiten te behouden. In dat verband werden de afgelopen periode belangrijke stappen gezet met de afbakening van de referentieregio's²⁹ en met de principiële goedkeuring van het decreet op de regiovorming op 1 april 2022³⁰.

Zowel de volledige inkanteling van de OCMW's in de gemeenten als een afstemming van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op elkaar binnen een bepaalde referentieregio zijn belangrijke stappen om de gemeenteraadsleden een duidelijker zicht te geven op de activiteiten van de eigen stad of gemeente. Dat alles neemt evenwel niet weg dat ook bij de verdere uitwerking en de concrete toepassing van die regiowerking steeds rekening moet worden gehouden met de eigenheid van de gemeenten zelf. Daartoe werd in de toepasselijke regelgeving het 'pas toe of leg uit'-principe opgenomen, dat absoluut met de nodige realiteitszin en pragmatiek moet worden toegepast.

5. Meer tijd

- a) Politiek verlof als volwaardig recht

1. Ongelijke politieke verlofrechten

Het politieke verlof voor raadsleden is afhankelijk van het specifieke beroepsstatuut waarin het raadslid werkt. Bijgevolg reguleren diverse kaders de voorwaarden en de uitvoering van dat verlof, en zijn die verschillend voor werknemers in de privésector,³¹ personeelsleden van federale overheidsdiensten,³² personeelsleden

²⁹ Beslissingen van de Vlaamse Regering van 12 maart 2021 en 4 februari 2022.

³⁰ Voorontwerp van decreet over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. Principiële goedkeuring met het oog op onderhandelingen en adviezen. 1 april 2022.

³¹ Wet van 19 juli 1976 tot instelling van een verlof voor de uitoefening van een politiek mandaat (Belgisch Staatsblad, 24 augustus 1976).

³² Wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten (Belgisch Staatsblad, 31 oktober 1986).

van de Vlaamse overheid,³³ personeelsleden van overheidsinstellingen en publiekrechtelijke verenigingen die van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest afhangen,³⁴ personeelsleden van lokale besturen,³⁵ personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerde onderwijs (met uitzondering van het hoger onderwijs)³⁶, personeelsleden van het hoger onderwijs³⁷ of militair personeel³⁸.

Een korte vergelijking van twee grote beroepscategorieën, namelijk de privésector en het overheidspersoneel, tonen de ongelijkheid binnen het recht op politiek verlof aan. Een grote categorie zijn de raadsleden die in de private sector werken. Het recht om afwezig te zijn voor de uitoefening van hun politieke mandaat hangt af van het aantal inwoners in de gemeente:

- voor raadsleden van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners is dat een halve dag per maand;
- voor raadsleden van gemeenten met meer dan 10.000 inwoners is dat één dag per maand.

De werkgever betaalt het volledige loon van die raadsleden uit gedurende de periode van hun afwezigheid. De gemeente betaalt dat bedrag terug aan de werkgever. Opdat de mandataris niet méér zou verdienen dankzij het opnemen van het politieke verlof, kan het gemeentebestuur dat bedrag volledig of gedeeltelijk terugvorderen van het raadslid. De teruggevorderde geldsom mag echter niet hoger zijn dan de helft van het presentiegeld dat de gemeente toekent.

De vast benoemde, stagelopende, tijdelijke of contractuele federale personeelsleden hebben daarentegen recht op een dienstvrijstelling van twee dagen per maand. De dienstvrijstelling heeft geen financiële weerslag voor het personeelslid.

Daarnaast beschikken federale personeelsleden die geen burgemeester of schepen zijn, over het recht om facultatief politiek verlof aan te vragen:

- in gemeenten tot en met 80.000 inwoners is dat twee dagen per maand;
- in gemeenten met meer dan 80.000 inwoners is dat vier dagen per maand.

Voor personeelsleden die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap, van het Vlaamse Gewest of van een lokaal bestuur, geldt een apart regelgevend kader. De inhoud ervan loopt gelijk met dat van de federale regeling.

Er is bijgevolg een duidelijk en niet te verantwoorden onderscheid tussen overheidspersoneel en personeel uit de private sector, wat het politieke verlof betreft, waarbij de laatstgenoemde categorie zowel op het vlak van de tijdsduur als wat de financiële impact betreft, benadeeld is.

³³ Artikel X64 tot en met X71 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (Belgisch Staatsblad, 27 maart 2006).

³⁴ Decreet van 30 november 1988 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de openbare instellingen en publiekrechtelijke verenigingen die van het Vlaamse Gewest afhangen (Belgisch Staatsblad, 24 december 1988).

³⁵ Decreet van 14 maart 2003 houdende regeling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de provincies, gemeenten, de agglomeraties van gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn, alsook de openbare instellingen en publiekrechtelijke verenigingen die onder hun controle of toezicht vallen (Belgisch Staatsblad, 24 april 2003).

³⁶ Artikel V.29-V.37 Codificatie van 28 oktober 2016 sommige bepalingen voor het onderwijs (Belgisch Staatsblad, 29 december 2016).

³⁷ Artikel V.116/1 tot en met V.116/5 van de Codex Hoger Onderwijs.

³⁸ Artikel 174 van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de krijgsmacht (Belgisch Staatsblad, 10 april 2007).

2. *Politiek verlof als een volwaardig verlofstelsel*

Uit de eerder vermelde VVSG-enquête van 2018 blijkt dat maar 12 procent gebruikmaakt van de mogelijkheid om politiek verlof te nemen. De hierboven beschreven ongelijkheid tussen de verschillende stelsels is daar onvermijdelijk de oorzaak van.

Bevragingen tonen aan dat gemeenteraadsleden al heel wat tijd spenderen aan hun mandaat. Uit een VVSG-bevraging uit 2018 kwam al naar voren dat zowat 40 procent van de raadsleden 5 tot 9 uur per week besteedde aan hun mandaat. In de eigen bevraging van de indieners van deze conceptnota stelt 72,2 procent dat ze meer dan 6 uur per maand aan hun taak als raadslid besteden. Dat toont alvast aan dat het niet aan engagement ontbreekt bij de raadsleden.

Het is evenwel belangrijk dat elk raadslid – ongeacht het beroep dat hij of zij uitoefent – zich ook voor het politiek werk kan vrijmaken.

Een oplossing zou erin kunnen bestaan dat de werkgever voor de periodes dat een personeelslid politiek verlof opneemt, geen loon hoeft uit te betalen, maar dat nader onderzocht wordt in hoeverre de mogelijkheid kan worden gecreëerd voor de betrokken mandataris om voor de dagen politiek verlof een forfaitaire vergoeding aan te vragen bij de RVA. Een dergelijke vergoeding vanuit de RVA bestaat momenteel ook al voor personen die bijvoorbeeld ouderschapsverlof opnemen. Net zoals dat het geval is bij ouderschapsverlof, zou het politieke verlof dan kunnen worden beschouwd als een specifieke vorm van loopbaanonderbreking, die de mogelijkheid biedt om de arbeidsprestaties gedurende aan aantal dagen te schorsen met het oog op de uitoefening van een politiek mandaat. Belangrijk daarbij is dat de keuze om politiek verlof te nemen – net zoals bij ouderschapsverlof – geen impact mag hebben op sociale rechten. Zo moet de periode van politiek verlof waarbij iemand een uitkering krijgt, gelijkgesteld worden met een periode van tewerkstelling voor de berekening van het pensioen. Dat dwingt wel tot de aanpassing van de relevante federale regelgeving, maar het zou alvast duidelijkheid creëren en voor de werkgevers zouden personeelsleden die een politiek mandaat opnemen, geen last vormen.

Om de lasten die aan een dergelijke regeling verbonden zijn beperkt te houden stellen de indieners van deze conceptnota wel voor om het aantal dagen politiek verlof dat op die manier kan worden aangevraagd, te beperken zoals dat bij het overheidspersoneel het geval is:

- een recht op politiek verlof van twee dagen per maand;
- een facultatief politiek verlof:
 - in gemeenten tot en met 80.000 inwoners van twee dagen per maand;
 - in gemeenten met meer dan 80.000 inwoners van vier dagen per maand.

b) Bijzonder statuut voor studenten

Het politieke verlof is uiteraard geen tegemoetkoming voor studenten. Toch moeten jonge mensen alle kansen krijgen om mee de lokale democratie vorm te geven. Meer zelfs, ze moeten er absoluut toe aangemoedigd worden.

Voor studenten is het evenwel niet altijd eenvoudig om een studie te combineren met een mandaat als gemeenteraadslid. Lessenroosters en examenagenda's houden geen rekening met de agenda van de gemeenteraden of van de gemeenteraadscommissies. Gecombineerd met het feit dat studenten in de meeste gevallen ook niet in hun eigen stad of gemeente hogere studies volgen, maakt dat het voor studenten niet evident is om een politiek mandaat op te nemen.

Tot op heden hebben hogeronderwijsinstellingen geen algemeen beleid ontwikkeld voor studenten met een politiek mandaat. De indieners van deze conceptnota dringen erop aan dat de dialoog met de onderwijsinstellingen zou worden opgestart om na te gaan welke mogelijkheden en faciliteiten studenten met een politiek mandaat nodig hebben en welk antwoord daarop kan worden gegeven.

In die zin kan er bijvoorbeeld aan gedacht worden om na te gaan in welke mate een bepaalde vorm van spreiding van examens mogelijk is zodat studenten met een lokaal politiek mandaat niet geconfronteerd worden met examenmomenten die vallen op het moment dat ook de gemeenteraad bijeenkomt. Tegelijkertijd zou moeten worden nagegaan in welke mate studenten met een lokaal politiek mandaat gerechtvaardigd afwezig kunnen zijn in de lessen als ze op datzelfde moment de gemeenteraad of een gemeenteraadscommissie moeten bijwonen. Gezien het al bij al beperkte aantal bijeenkomsten van de gemeenteraad moet het zeker mogelijk zijn om daarvoor tot een bevredigende oplossing te komen die de uitoefening van het politieke mandaat ten goede komt en de studieactiviteiten niet schaadt.

Daarnaast wijzen de indieners van deze conceptnota op de nieuwe mogelijkheden die met het decreet van 16 juli 2021 tot versterking van de lokale democratie in het decreet over het lokaal bestuur ingeschreven werden met betrekking tot het digitaal en hybride vergaderen van de gemeenteraad en de gemeenteraadscommissies. Of er al dan niet voorzien wordt in de mogelijkheid om digitaal of hybride te vergaderen, is een autonome beslissing van het gemeentebestuur. Als het gemeentebestuur opteert voor die vorm van vergaderen moeten wel een aantal minimale voorwaarden in acht genomen worden, zoals is opgenomen in het besluit van 10 september 2021.³⁹

Het komt vervolgens de gemeenteraad toe om de uitzonderlijke omstandigheden waaronder digitaal of hybride vergaderen mogelijk is, vast te leggen in het huishoudelijk reglement. De toelichting bij het ontwerp van decreet tot versterking van de lokale democratie stelt daarover het volgende: "De gemeenteraad maakt de afweging wat als uitzonderlijke omstandigheid wordt beschouwd en beschrijft dit in het huishoudelijk reglement. De uitzonderlijke omstandigheid voor digitaal vergaderen kan verschillend zijn van de uitzonderlijke omstandigheid voor het hybride vergaderen. Zo kan in het huishoudelijk reglement bijvoorbeeld worden opgenomen dat er digitaal of hybride vergaderd wordt als de fractieleiders daarover een akkoord vinden."

Als voorbeelden van uitzonderlijke omstandigheden geeft het Agentschap Binnenlands Bestuur:

- een algemene gezondheids- of veiligheids crisis (pandemieën, terreurdreiging enzovoort);
- een onvoorziene gebeurtenis waardoor de raad niet kan bijeenkomen op de vastgestelde locatie (extreme weersomstandigheden, overstromingen, betogingen enzovoort);
- als een dringende beslissing van de raad nodig is die niet kan wachten tot agendering op de eerstvolgende geplande bijeenkomst van de gemeenteraad.

Voor studenten met een lokaal politiek mandaat is het, zoals hierboven al is vermeld, in examenperiodes niet evident om fysiek de vergaderingen van de gemeenteraad of van de commissies bij te wonen. Een oplossing zou erin kunnen bestaan dat ze in die periodes de mogelijkheid krijgen om sowieso die vergaderingen digitaal bij te wonen. De indieners van deze conceptnota stellen dan ook voor dat, als het huishoudelijk reglement van de gemeenteraad waarvan ze deel uitmaken voorziet in de mogelijkheid om hybride vergaderingen te houden, de examenperiode

³⁹ Besluit van 10 september 2021 over de voorwaarden voor digitaal of hybride vergaderen voor de organen van de lokale besturen.

voor de student-mandataris als een voldoende uitzonderlijke omstandigheid wordt beschouwd om digitaal aan de vergadering te kunnen deelnemen.

6. Betere omkadering

a) Het volgen van het beleid en de financiën via een gebruiksvriendelijke tool

De beleids- en beheerscyclus (BBC) is momenteel een omvangrijk en gecompliceerd proces waarbij diverse partijen betrokken zijn die elk op hun eigen niveau graag informatie over de status en de voortgang willen verkrijgen. Het proces loopt vaak via allerhande losse lijsten of systemen die verschillend zijn bij de lokale besturen. Die systemen zijn vaak niet gebruiksvriendelijk, verouderd of worden niet verder ontwikkeld voor gemeenteraadsleden.

De centrumsteden beschikken al over het registratie- en rapporteringsinstrument ORBA (Opvolgen Realisatie Bestuursakkoord).⁴⁰ Die tool is vijftien jaar geleden ontwikkeld door de stad Antwerpen en is – op initiatief van het Kenniscentrum Vlaamse Steden – uitgerold in negen andere centrumsteden. Het is een alternatief voor de BBC-tool, die beperkingen heeft in het kader van de opvolging van strategische beslissingen. ORBA is vandaag maar in een drietal niet-centrumsteden actief omdat de tool voor kleinere steden en gemeenten te duur is.⁴¹

In Nederland bestaat sinds 2007 de tool Pepperflow, waar ondertussen al ruim 130 besturen gebruik van maken. De private speler richt zich ook op de Vlaamse markt. De indieners van deze conceptnota zijn er evenwel niet van overtuigd dat de leesbaarheid en de toegankelijkheid van de beleids- en beheerscyclus mag afhangen van de keuze van een lokaal bestuur om private softwarelicenties aan te kopen.

De indieners stellen daarom voor dat Vlaanderen ofwel op eigen initiatief, ofwel in samenspraak met de grote steden, ofwel in samenwerking met de private markt, aan alle steden en gemeenten in Vlaanderen kosteloos een toegankelijke en gebruiksvriendelijke tool aanbiedt om de beleids- en beheerscyclus te volgen.

b) Meer ondersteuning

Alle overheden staan voor gigantische maatschappelijke uitdagingen en de lokale besturen vormen daar, als politiek basisniveau, zeker geen uitzondering op, wel integendeel. Voorbeelden van die uitdagingen zijn de demografische evolutie, de problemen rond migratie en integratie, duurzame ontwikkeling, milieu, de ontwikkeling van een aangepast en betaalbaar woonaanbod, mobiliteit, vergrijzing enzovoort. Een gemeente besturen is dan ook een complexe aangelegenheid geworden.

Gemeenteraadsleden die hun mandaat op een ernstige manier willen invullen, besteden dan ook heel wat tijd aan hun mandaat en doen heel wat inspanningen om zich te informeren, dossiers op te vragen en door te nemen, de juiste vragen te stellen in de gemeenteraad, en de nodige voorstellen te doen om de belangen van de lokale gemeenschap te bewaken en te dienen.

De VVSG pleitte in het verleden al voor een betere omkadering van de gemeenteraad en van de gemeenteraadsleden. Ook naar aanleiding van de hoorzittingen over het ontwerp van decreet betreffende de versterking van de lokale democratie, hield de VVSG een pleidooi voor de verplichting om de raad actief te ondersteunen

⁴⁰ Vraag om uitleg van Koen Van den Heuvel aan Bart Somers van 7 juli 2020 over het registratie- en rapporteringsinstrument ORBA voor de lokale besturen (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2019-20, nr. 2965).

⁴¹ Vraag om uitleg van Koen Van den Heuvel aan Bart Somers van 4 mei 2021 over managementrapportering bij lokale besturen (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2020-21, nr. 3089).

en een eigen budget uit te trekken voor de gemeenteraad en/of de gemeenteraadsvoorzitter.⁴²

Vanuit de wens om de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden in hun functioneren te versterken lijkt het aangewezen de gemeenten erop te wijzen dat ze de mogelijkheid hebben om aan elke gemeenteraadsfractie middelen ter beschikking te stellen om hen in hun werking te ondersteunen. Die middelen zouden kunnen worden ingezet voor de aanwerving van onder meer een (deeltijdse) fractiemedewerker, die de gemeenteraadsleden kan ondersteunen in hun werking, hun van de nodige informatie kan voorzien enzovoort. De indieners van deze conceptnota zijn evenwel niet het standpunt toegedaan dat een gemeente verplicht moet worden om in een dergelijke fractieondersteuning te voorzien: dat moet een autonome beslissing van de gemeente in kwestie blijven. Aan de regeling die is opgenomen in het besluit van 12 januari 2007 tot vaststelling van de regels inzake de aanwerving en terbeschikkingstelling van het kabinets- en fractiepersoneel in de gemeenten en provincies hoeven volgens de indieners geen aanpassingen aangebracht te worden.

Voor de gemeenteraadsleden zou het evenwel ook mogelijk moeten zijn om zo nodig – en binnen welbepaalde klijtlijnen – een beroep te doen op de gemeentelijke diensten voor het verlenen van ondersteuning en informatie. Het staat immers buiten discussie dat de gemeentelijke diensten over alle relevante informatie beschikken die voor gemeenteraadsleden nuttig kan zijn. Ze zijn dan ook goed geplaatst om de gemeenteraadsleden een bepaalde ondersteuning te bieden. Daarom pleiten de indieners voor de inschrijving in de regelgeving, naar Nederlands voorbeeld, van een recht op 'ambtelijke bijstand' voor gemeenteraadsleden. Dat moet mogelijk maken dat de gemeenteraadsleden de administratie om hulp en bijstand kunnen vragen bij het verzamelen van informatie (een systeem van informatievragen aan de administratie), bij het juridisch nakijken van bepaalde voorstellen, bij het opstellen van een dossier enzovoort. Omdat het anderzijds ook niet de bedoeling is om de gemeentelijke administratie al te zwaar te belasten, stellen de indieners wel voor dat daarover nadere afspraken worden gemaakt in het huishoudelijk reglement van de gemeenteraad. De gemeenteraad beschikt in dat verband over de volledige autonomie om nadere richtlijnen daarvoor uit te werken.

c) Gerichte en permanente (e-)vorming

Zoals al eerder in deze conceptnota is geponeerd, is het besturen van een stad of gemeente in de loop van de jaren steeds ingewikkelder geworden en is het voor een gemeenteraadslid verre van evident om steeds in voldoende mate op de hoogte te blijven van bijvoorbeeld aanpassingen aan de regelgeving of het financiële beheer van een gemeente. Net zoals dat in het normale beroepsleven het geval is, is ook voor gemeenteraadsleden permanente vorming een absolute noodzaak geworden.

Er moet gestreefd worden naar een moderne manier van vorming en daar kan de steeds verregaandere digitalisering een belangrijke rol in spelen. Een voorbeeld daarvan is e-learning, waarbij bijvoorbeeld korte online filmpjes snel tonen hoe raadsleden de BBC kunnen raadplegen. Op dat vlak kan het creatieve gebruik van de mogelijkheden die de digitalisering biedt er ook toe leiden dat gemeenteraadsleden die anders niet de tijd zouden vrijmaken om bepaalde opleidingen te volgen, dat dan wel zouden doen.

⁴² Verslag van de hoorzitting over het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 790/6, p. 16).

Aan de gemeenteraadsleden moet ook meer gerichte en goed getimede informatie worden gegeven. Zo zou er in een samenwerking tussen het Agentschap Binnenlands Bestuur en de VVSG op het moment dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hun jaarverslagen verspreiden via een gerichte nieuwsbrief, nadere informatie kunnen worden verspreid over de werking van die samenwerkingsverbanden en over de controlemogelijkheden die de raadsleden hebben op die samenwerkingsverbanden. In de aanloop van de opstelling en de aanpassing van het meerjarenplan zou er gerichte informatie kunnen worden verspreid over het belang van de BBC en het meerjarenplan, over de informatie die in dergelijke documenten kan worden teruggevonden, en over de manieren waarop die documenten het best gehanteerd kunnen worden.

Brecht WARNEZ
Koen VAN DEN HEUVEL
Katrien PARTYKA
Peter VAN ROMPUY
Stijn DE ROO
Katrien SCHRYVERS