

ingediend op **1289** (2021-2022) – Nr. 2
12 december 2022 (2022-2023)

Verslag

namens de Commissie voor Binnenlands Bestuur,
Gelijke Kansen en Inburgering
uitgebracht door Tom Ongena

over de 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

Documenten in het dossier:

1289 (2021-2022) – Nr. 1: Conceptnota voor nieuwe regelgeving

Samenstelling van de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering:

Voorzitter: Kris Van Dijck.

Vaste leden:

Maaïke De Vreese, Nadia Sminate, Annabel Tavernier, Kris Van Dijck, Paul Van Miert;

Yves Buysse, Chris Janssens, Sam Van Rooy;

Katrien Partyka, Brecht Warnez;

Tom Ongena, Bart Tommelein;

Staf Aerts, An Moerenhout;

Maxim Veys.

Plaatsvervangers:

Andries Gryffroy, Liesbeth Homans, Bert Maertens, Freya Perdaens, Elke Sleurs;

Adeline Blancquaert, Guy D'haeseleer, Kristof Slagmulder;

Koen Van den Heuvel, Hilâl Yalçın;

Stephanie D'Hose, Emmily Talpe;

Celia Groothedde, Jeremie Vaneeckhout;

Kurt De Loor.

Toegevoegde leden:

Lise Vandecasteele.

INHOUD

1.	Toelichting door Brecht Warnez	4
1.1.	Inleiding	4
1.2.	Bevraging	4
1.3.	Tien actiepunten	4
2.	Toelichting door minister Bart Somers	6
2.1.	Inleiding	6
2.2.	BBC	6
2.3.	Controlefunctie van de gemeenteraad.....	7
2.4.	Statuut, rol en impact van gemeenteraadsleden	7
2.5.	Discussiepunten.....	8
3.	Tussenkomen van de commissieleden	8
3.1.	Tussenkomen van Nadia Sminate.....	8
3.2.	Tussenkomen van Tom Ongena	9
3.3.	Tussenkomen van Staf Aerts	10
3.4.	Tussenkomen van Kris Van Dijck	11
3.5.	Tussenkomen van Katrien Partyka	12
4.	Antwoorden van Brecht Warnez	12
5.	Antwoorden van de minister.....	13
	Gebruikte afkortingen.....	16
	Bijlagen: zie dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering besprak op 29 november 2022 de 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. De conceptnota werd in samenhang besproken met de visie-nota van Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen over het traject voor de versterking van de gemeenteraad.

De getoonde presentatie en de visienota zijn terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

1. Toelichting door Brecht Warnez

1.1. Inleiding

Brecht Warnez zegt dat iedereen gelooft in de lokale democratie. Daarom moet de gemeenteraad worden versterkt. Uit een juridische analyse van de instrumenten blijkt dat gemeenteraadsleden heel wat rechten hebben, zelfs meer dan een parlements-lid ten aanzien van een regering. Toch ervaren gemeenteraadsleden dat niet zo en haken er heel wat gemeenteraadsleden af gedurende een legislatuur. Tot nu toe gaat het om 331 gemeenteraadsleden die ontslag namen. Dat is dus een ideaal moment om daar iets aan te doen.

1.2. Bevraging

De cd&v-fractie organiseerde een bevraging met 343 respondenten. Daaruit blijkt onder andere dat 20 procent van de gemeenteraadsleden nooit tussenkomt tijdens de gemeenteraad. 44 procent van de gemeenteraadsleden zegt onvoldoende te kunnen wegen op het beleid, dat geldt zowel voor gemeenteraadsleden uit de oppositie als uit de meerderheid. 35 procent van de gemeenteraadsleden geeft aan dat de gemeenteraad te weinig bevoegdheden heeft. Maar 20 procent vindt de verloning te laag. Dat gaat vaak om gemeenteraadsleden die hard werken en loonverlies lijden door het nemen van politiek verlof. De algemene conclusie is dat gemeenteraadsleden meer impact, meer tijd en een betere omkadering vragen. Dat werd in tien actiepunten gegoten.

1.3. Tien actiepunten

Ten eerste moet er een sterkere garantie komen dat de gemeenteraad bevoegd is voor belangrijke zaken. Het begrip dagelijks bestuur is daarbij van groot belang. Het college van burgemeester en schepenen is bevoegd voor alles wat betreft het dagelijks bestuur. Dat wordt in het begin van de legislatuur vastgesteld, op een moment waarop er veel nieuwe gemeenteraadsleden starten. Het is goed dat gemeenteraden autonoom dat begrip kunnen definiëren. Dat wordt vaak gedaan aan de hand van een bepaald drempelbedrag voor exploitaties en investeringen. Vanaf dat bedrag is het college van burgemeester en schepenen bevoegd. Het bedrag verschilt sterk tussen gemeenten. Dat is logisch want dat hangt samen met de omvang van gemeenten, maar die logica is er niet overal. Er zijn kleine gemeenten waar de gemeenteraad minder te zeggen heeft dan in grootsteden. Zo zijn er gemeenten met tussen de 8000 en 25.000 inwoners waarbij de gemeenteraad pas beslist over zaken die meer dan 144.000 euro bedragen. Dat bedrag wordt bijvoorbeeld in Brugge en Leuven niet gehanteerd. De spreker wil niet inbreken in de gemeentelijke autonomie, maar bij de aanvang van een legislatuur moeten gemeenteraadsleden meer worden begeleid. Vandaar het voorstel om vanuit de Vlaamse Regering samen met de VVSG een indicatieve tabel op te maken waarin een aannemelijk bedrag wordt meegegeven dat gebaseerd is op het aantal inwoners en andere criteria zoals bijvoorbeeld het feit of het om een kustgemeente gaat.

Het tweede voorstel gaat over het organiseren van een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van het beleid. De belangrijkste taak van de gemeenteraad is het beleid te controleren. Daarom moet worden nagegaan of dat beleid doelmatig en doeltreffend is. In Nederland wordt in de Gemeentewet aan de gemeenteraad de mogelijkheid gegeven om zo'n onderzoek te laten uitvoeren. Dat is een vorm van beleidsevaluatie die in Vlaanderen kan worden voorzien. Zo'n onderzoek zou moeten worden opgestart op basis van een derde van de stemmen. Dat moet voldoende zijn omdat dat geen spel van meerderheid versus oppositie mag worden. Zo'n onderzoek mag maar eenmaal per legislatuur per reglement worden georganiseerd.

Het volgende voorstel gaat over de rol van de gemeenteraadsvoorzitter. Uit de bevraging blijkt dat een op vier vindt dat de gemeenteraadsvoorzitter niet neutraal is, hoewel het een cruciale figuur is. Daarom stelt de spreker voor om de voorzitter geen deel meer te laten uitmaken van het college van burgemeester en schepenen. Het moet gaan om een 'gewoon' raadslid.

Ten vierde wordt een kwartaalrapportering over de BBC en de meerjarenplanning voorgesteld. Het beleid en de financiën moeten via een gebruiksvriendelijke tool kunnen worden gevolgd. De BBC is een goed instrument dat vertrekt vanuit goede doelstellingen, maar wordt vandaag niet goed gebruikt en is moeilijk leesbaar. Toch vormt de controle daarop de kernopdracht van een gemeenteraadslid. In de gedigitaliseerde wereld moet dat eenvoudiger kunnen. Opnieuw staat men in Nederland daarin verder. Een gemeenteraadslid zou een doelstelling van dichtbij moeten kunnen opvolgen, waarbij die minstens per kwartaal een melding over eventuele budgetverschuivingen ontvangt.

Het vijfde voorstel gaat over het verhogen van de controle op de samenwerkingsverbanden. Dat gaat onder andere over de systematische terugkoppeling naar de gemeenteraad en de agendering van de agenda's en verslagen op het college van burgemeester en schepenen en op de gemeenteraad.

Ten zesde gaat het over het vereenvoudigen van structuren. De respondenten uit de bevraging gaven aan dat de aparte rechtspersoonlijkheid van het OCMW voorbijgestreefd is en dat het sociaal beleid ten volle een plaats moet hebben in de gemeenteraad. Daarom blijft de spreker de inkanteling van het OCMW in de gemeente op tafel leggen.

Verder wil de spreker dat het politiek verlof een volwaardig recht en verlofstelsel wordt. Tot vandaag zijn de politieke verlofrechten ongelijk verdeeld en hangt het af van het statuut van de betrokkene. Overheidspersoneel heeft recht op enkele verlofdagen zonder loon te verliezen. Daar geldt het als een vorm van dienstvrijstelling. In de private sector heeft men vaak ook die verlofdagen, maar verliest men een stuk presentiegeld. Het opnemen van dat verlof wordt er financieel afgestraft. Een lokaal politiek engagement is van groot belang voor de samenleving. Daarom moeten twee dagen politiek verlof per maand en een facultatief politiek verlof afhankelijk van de grootte van de gemeente (minder dan 80.000 inwoners twee dagen per week, meer dan 80.000 inwoners vier dagen per week) een volwaardig recht worden zonder financieel te worden afgestraft.

Het achtste voorstel gaat over het invoeren van een statuut voor studenten die een lokaal politiek engagement aangaan, gekoppeld aan specifieke rechten.

Ten negende is er de vraag voor een sterkere ondersteuning voor de fracties en voor een ambtelijke ondersteuning voor gemeenteraadsleden. Er is al een sterke gemeentelijke autonomie die fractiebudgetten mogelijk maakt. Dat moet behouden blijven. Daarnaast wil de spreker naar Nederlands model binnen bepaalde klijntinnen het recht op ambtelijke ondersteuning voor gemeenteraadsleden invoeren. Dat

kan onder de vorm van een aparte raadsgriffier of het recht om beroep te doen op een algemeen directeur. Lokale overheden moeten dat zelf invullen.

Tot slot vraagt de spreker een sterkere organisatie en een garantie van gerichte en permanente vormingen voor gemeenteraadsleden onder andere via e-learning.

2. Toelichting door minister Bart Somers

2.1. Inleiding

Minister *Bart Somers* zegt dat de visienota van 1 juli 2022 zoals die nu wordt toegelicht, een aantal componenten bevat. Het gaat om de verslaggeving van drie informele thematische sessies die de minister met enkele commissieleden met lokale ervaring organiseerde. Onder meer Nadia Sminate, Kurt De Loor, Tom Ongena en Yves Buysse namen daaraan deel. Daarbij werd telkens de probleemstelling en het verslag van het debat beschreven. Verder zijn er vanuit de administratie zeven voorstellen geformuleerd, die uit de debatsessies werden gehaald. Het gaat om discussiepunten, niet om regeringsstandpunten.

In december 2021 en januari 2022 kwam men drie keer samen, telkens over een ander thema. Om het debat op gang te trekken en te modereren, werd een externe expert uitgenodigd. De eerste sessie ging over de BBC. Toen werden de consultants van TriFinance uitgenodigd. De tweede sessie ging over de controlefunctie van de gemeenteraad. Dat werd begeleid door professor Tom Verhelst van de Universiteit Gent. De derde sessie ging over het statuut, de rol en de impact van gemeenteraadsleden. Jan Leroy van de VVSG woonde die bij.

Iedereen is overtuigd van het belang van een sterke gemeenteraad en van gemotiveerde gemeenteraadsleden. Maar in de praktijk staan zowel de rol van de gemeenteraad als die van de gemeenteraadsleden onder druk. Men maakt wel eens gewag van het zogenaamde 'omgekeerd monisme' in het voordeel van de uitvoerende macht. Het gaat om de dualiteit tussen de uitvoerende en de wetgevende macht. Die lijken samen een geheel te vormen op lokaal niveau. In het monisme vormt de gemeenteraad de sterke kracht en voert het college van burgemeester en schepenen enkel technisch uit wat de gemeenteraad beslist. Bij een omgekeerd monisme ligt het zwaartepunt bij het college van burgemeester en schepenen. De gemeenteraad heeft weinig ruimte en is een soort goedkeuringsmachine van de beslissingen die worden genomen in het college van burgemeester en schepenen.

2.2. BBC

Uit het debat kwamen enkele problemen over de BBC naar voren. De BBC-rapporten zijn te technisch en complex, het is moeilijk voor gemeenteraadsleden om gemakkelijk de gewenste informatie te vinden en er is een ongelijkheid in de informatie die het college van burgemeester en schepenen en de administratie ter beschikking heeft en de informatie die de gemeenteraadsleden aangeleverd krijgen. Verder is er ook nog het spanningsveld tussen de mate van detail van de informatie en de sturing op de hoofdlijnen van het beleid. BBC gaat uit van dat laatste, maar gemeenteraadsleden verwachten toch ook vaak wat meer details over de uitgaven en inkomsten. De algemene conclusie was dat de BBC gebruiksvriendelijker, minder complex en vooral leesbaarder moet worden.

Hieruit kwamen vier voorstellen:

- zorg voor eenvoudig leesbare beleidsrapporten;
- pas de verhouding aan tussen beleids- en financiële informatie op hoofdlijnen en achtergrond- en detailinformatie. Het globale overzicht moet dus behouden blijven, maar gemeenteraadsleden moeten ook eenvoudig toegang krijgen tot detailinformatie;

- maak werk van een betere ondersteuning van de gemeenteraadsleden via opleiding, administratieve ondersteuning enzovoort;
- optimaliseer de rapportering over de investeringen en de dotaties aan verbonden besturen zoals de politiezones, brandweezones en intercommunales.

2.3. Controlefunctie van de gemeenteraad

De gemeenteraad beschikt over zeer ruime controlerende bevoegdheden. Desondanks moet worden vastgesteld dat het in de praktijk niet evident is gebleken voor de gemeenteraadsleden om deze controlefunctie ook daadwerkelijk en efficiënt uit te oefenen. In het kader van voorgaande problematiek werden volgende topics besproken:

- de nood aan een cultuuromslag;
- de figuur van de gemeenteraadsvoorzitter, die een belangrijke rol bij de facilitering van de discussies;
- de samenstelling, rol en ondersteuning van de gemeenteraad.

Hierna volgen een aantal voorstellen uit de debatsessies. Een eerste voorstel betreft het inleiden van diverse good practices met het oog op een verbetering van de lokale politieke cultuur en controlerende werking van de gemeenteraad, bijvoorbeeld de digitalisering van administratieve processen en het beter structureren van de agenda. Een tweede voorstel heeft betrekking op de ondersteuning van de gemeenteraadsvoorzitter. Dat kan via de aanstelling van een ondervoorzitter en het oprichten van een 'presidium' om zo de informatiedeling voorafgaandelijk aan de gemeenteraadszittingen te verbeteren. Een derde voorstel heeft betrekking op de ondersteuning van de gemeenteraadsleden door de installatie van een griffie voor de gemeenteraad.

2.4. Statuut, rol en impact van gemeenteraadsleden

Tijdens de laatste debatsessies over de rol, het statuut en de impact van raadsleden kwamen onder meer volgende topics naar voren:

- het aantal uitvoerende mandatarissen;
- de impact van de gemeenteraadsleden op de agenda van de gemeenteraad;
- het gegeven dat nogal wat bevoegdheden van de gemeenteraad zijn weggenomen en bijvoorbeeld worden uitgevoerd door intercommunales waar raadsleden minder grip op hebben;
- het belang van een sterke voorzitter;
- de verloning en de tijdsbesteding van gemeenteraadsleden.

De voorstellen vanuit de debatsessies luiden als volgt:

- verklein het kwantitatieve gewicht van het college van burgemeester en schepenen in de gemeenteraad en verminder het aantal uitvoerende mandatarissen;
- zet meer in op fusies;
- laat de gemeenteraad meer wegen op de agenda door bijvoorbeeld actualiteitsdebatten mogelijk te maken, zorg ervoor dat belangrijke thema's terug besproken worden op de gemeenteraad en versterk het inzagerecht.

Uit de debatsessies kwamen volgende voorstellen:

- vergroot de rol van de voorzitter en voorzie een correcte vergoeding, wat gevoelig is als men van de voorzitter een meer neutraal figuur wil maken;
- verbeter het statuut van gemeenteraadsleden bijvoorbeeld via een ander vergoedingsmechanisme;
- zorg voor het uniformiseren van de regelgeving over het politiek verlov.

2.5. Discussiepunten

Tot slot geeft de minister nog de zeven voorstellen mee die op basis van deze discussies naar voren kwamen:

- de introductie van de functie van raadsgriffier;
- het verminderen van het aantal uitvoerende mandatarissen;
- de verhoging van de vergoeding van gemeenteraadsleden;
- stappen ondernemen om de voorzitter nog onafhankelijker te maken;
- het formaliseren van het initiatiefrecht en het recht van agendering van gemeenteraadsleden met betrekking tot gemeenteraadscommissies;
- het uniformiseren van de federale en Vlaamse regels omtrent het politiek verloop;
- onderzoeken of het dualisme in Vlaanderen een plaats kan hebben.

De minister vindt het zinvol dat het Vlaams Parlement hierover een voorstel van resolutie zou uitwerken. Zo kan het Vlaams Parlement richting geven aan de voorstellen. Elk voorstel heeft voor- en nadelen. Een goed parlementair debat dat uitmond in een breed gedragen voorstel van resolutie kan leiden tot een versterking van de gemeenteraad.

3. Tussenkomen van de commissieleden

3.1. Tussenkomen van Nadia Sminate

Nadia Sminate zegt dat er in de themasessies veel tijd werd besteed aan de BBC. Het gaat om een belangrijk item omdat het een weerspiegeling is van het grotere probleem, namelijk de scheefgetrokken machtsverhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen. De macht ligt hoofdzakelijk bij het college van burgemeester en schepenen, wat ook logisch is, maar de slinger is soms te ver doorgeslagen. De leesbaarheid van de BBC is voor veel gemeenteraadsleden een probleem, zeker als dat wordt gelezen zonder de achtergrondinformatie waarover de leden van het college van burgemeester en schepenen wel beschikken. De link tussen de financiën en het gevoerde beleid is moeilijk te leggen voor gemeenteraadsleden uit de oppositie. Daarenboven kan het college van burgemeester en schepenen zelf beslissen hoever ze gaat in het delen van die informatie. Zij bepaalt namelijk de prioritaire doelstellingen en daarover wordt vervolgens gerapporteerd. Zo zou een college van burgemeester en schepenen ervoor kunnen kiezen om zo weinig mogelijk prioritaire doelstellingen te formuleren, wat nadelig is voor de transparantie. Het gemeenteraadslid is dus afhankelijk van de wil van het college van burgemeester en schepenen of van de financieel beheerder. Die uitleg wordt meestal gegeven in gemeenteraadscommissies. De spreker vindt dat elk gemeenteraadslid het recht moet hebben om daarin te zeten. In het huidige systeem kan het zijn dat een college van burgemeester en schepenen het aantal leden van een commissie zo sterk beperkt dat een grote partij onvoldoende zetels heeft om al de leden daarin te laten zetelen. De spreker roept de minister op om die lacune in de huidige regelgeving te bekijken. De conclusie is inderdaad dat het gemeenteraadslid beter moet worden ondersteund.

De spreker stelt voor om inspiratie op te doen in Nederland. Daar organiseren sommige gemeenten zoals bijvoorbeeld Almere elke week een gemeenteraadsvergadering. In de eerste week krijgt men een opleiding over het in de gemeenteraad te bespreken thema. In de tweede week gaat de gemeenteraadscommissie door. De week daarop is er de plenaire zitting van de gemeenteraad en in de vierde week wordt gestemd. Dit voorbeeld moet niet letterlijk worden overgenomen, maar het wordt er wel professioneel aangepakt. De gemeenteraadsleden worden er voorafgaand aan de stemming ondersteund en begeleid en krijgen alle nodige informatie. De spreker vindt het voorstel van de raadsgriffier goed, maar dat moet budgetneutraal zijn. Men zou de decretale graden die bij de samenvoeging van het OCMW

en de gemeente uit de boot vielen, kunnen aanstellen. Of er kan worden gewerkt met een schepenambt minder om zo de raadsgriffier te kunnen betalen.

Om het evenwicht tussen het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad te herstellen, kan worden gekeken naar het aantal uitvoerende mandatarissen. Het valt op dat er in Nederland veel minder mandaten zijn. Een gemeente met 10.000 inwoners heeft er 13 raadsleden en 3 schepenen. In Vlaanderen gaat het om 21 raadsleden en 4 schepenen. Een Nederlandse gemeente met 50.000 inwoners telt 29 raadsleden, terwijl het in Vlaanderen om 37 raadsleden gaat. Het gaat om grote verschillen. De spreker pleit daarom voor minder maar professionelere gemeenteraadsleden.

De vergoeding van het gemeenteraadslid is een delicaat onderwerp. Het zou ongepast zijn om vandaag te pleiten voor een loonsverhoging. Maar het verschil tussen een uitvoerend mandataris en een gemeenteraadslid is te groot. Ook het verschil tussen gemeenten is te groot. De spreker vraagt zich af waarom een gemeenteraadslid in de ene gemeente 100 euro per zitting krijgt en in een andere gemeente 250 euro. Ongeacht het aantal inwoners is de werklast voor een gemeenteraadslid vergelijkbaar. De spreker vindt in deze kwestie de lokale autonomie niet belangrijk. De VVSG formuleerde hierover enkele voorstellen, maar ook daar vindt de spreker de vrijheid voor gemeenten te groot. Er kan eventueel worden gekeken naar de wijze waarop de vergoedingen worden belast. Daarvan wordt 33 procent voorheffing afgetrokken. Er kan inspiratie worden gehaald uit systemen zoals die bestaan voor auteursrechten of begeleiders in de sportsector.

Het is goed dat er een uniforme regeling wordt uitgewerkt voor het politiek verlot. Politiek verlot in een lokaal bestuur en in het onderwijs wordt anders geregeld en die verschillen mogen eruit.

Er valt voor de spreker iets te zeggen voor het idee om de schepenen geen deel te laten uitmaken van de gemeenteraad, maar zij stelt zich de vraag of het aantal raadsleden daarmee zal dalen.

3.2. Tussenkomen van Tom Ongena

Tom Ongena vond de voorbereidende gesprekken over de grenzen van meerderheid en oppositie heen, zeer nuttig. Er is duidelijk werk aan de winkel. De rol van de gemeenteraad is tanende. De spreker is 20 jaar gemeenteraadslid en merkt op dat er elk jaar minder punten op de gemeenteraad worden geagendeerd. Ook de kwaliteit gaat er niet op vooruit. Dat moet in de gaten worden gehouden omdat heel wat gemeenteraadsleden onderweg afhaken. Ze voelen dat ze niks te zeggen hebben. Daarnaast moet de rol van de gemeenteraad worden versterkt omdat dat het bestuur zal versterken. Een sterke gemeenteraad zal ook het college van burgemeester en schepenen ten goede komen. Een mondige en sterke oppositie kan de meerderheid aanzetten tot nadenken.

Om dat te realiseren zullen enkele regels moeten worden aangepast. Zo zal het decreet Lokaal Bestuur moeten worden aangepast als de voorzitter van de gemeenteraad niet langer een uitvoerend mandataris mag zijn. Tegelijk mag men daar niet te ver in gaan zodat er voldoende ruimte blijft voor lokale autonomie en experimenten.

Het is ook een kwestie van mentaliteit. Er is nood aan een cultuuromslag waarbij zowel de oppositie als de meerderheid anders naar elkaar moet kijken. Soms heeft een meerderheid de neiging om zaken op te leggen zonder rekening te houden met de oppositie. Maar ook de oppositie moet niet per se tegen alles zijn wat de meerderheid voorstelt.

De spreker overloopt enkele pijnpunten die uit het onderzoek bleken. Ten eerste zijn de dossiers te complex en te technisch, en dat geldt vooral voor de BBC. Die moet leesbaarder worden, details en hoofdlijnen moeten worden onderscheiden en gemeenteraadsleden moeten beter worden begeleid. Ook de rapportage moet worden bekeken want de meerderheid heeft te veel macht over wat al dan niet zal worden gerapporteerd. Er moet evenwel worden op gelet dat dat niet gepaard gaat met extra administratieve lasten. Daarom is de spreker ook geen voorstander van kwartaalrapporteringen.

Een tweede pijnpunt gaat over het gebrek aan neutraliteit bij sommige gemeenteraadsvoorzitters. Iemand met een uitvoerend mandaat geen voorzitter meer laten zijn van de gemeenteraad kan een eerste stap zijn. Misschien zou het beter zijn om iemand uit de oppositie aan te stellen als voorzitter, al is dat voor velen een stap te ver. Aangezien men de voorzitter een beter statuut wenst te geven, moet men opletten om er geen extra uitvoerend mandaat van te maken. Er moet ook worden gekeken naar de rol van de fractieleiders. Stel dat de voorzitter uit de meerderheid komt, kan men evenwichtiger werken als alle fractieleiders daar nauwer bij worden betrokken. Voor sommige beslissingen zou men een overleg met fractieleiders moeten opleggen. Nu hangt dat te veel af van de goodwill van de meerderheid.

Het idee van een griffier is interessant, maar dat mag niet leiden tot het aanwerven van extra personeel. Er moet binnen het huidige personeel worden nagegaan of daar iemand is met een zekere onafhankelijkheid. Die zal rechtstreeks in contact staan met gemeenteraadsleden om informatie te kunnen inwinnen en zal dus sterk in de schoenen moeten staan.

De vergoeding is inderdaad een delicaat onderwerp. Dit debat moet worden gevoerd, maar gekoppeld aan het aantal gemeenteraadsleden en leden in het college van burgemeester en schepenen. De spreker vraagt zich af of er overall zo veel raadsleden nodig zijn. Uiteraard zijn ook daar grenzen aan zodat er voldoende vertegenwoordiging wordt gegarandeerd.

De regeling voor politiek verlof moet veel eenvormiger worden. De spreker kent een gemeenteraadslid dat onlangs in de private sector van werk veranderde en aan de werkgever vroeg of hij politiek verlof kon krijgen. Die vraag viel niet meteen in goede aarde bij de nieuwe werkgever. De persoon vangt voorlopig bot. Dat is niet fair want in de onderwijssector geldt een andere regeling en zou de betrokkene het verlof waarschijnlijk veel sneller krijgen.

Een laatste pijnpunt is dat een gemeenteraadslid onvoldoende impact heeft op onder andere de agendasetting. Dat ligt deels aan de delegatie van bevoegdheden, waardoor misschien te veel beslissingsbevoegdheden bij het college van burgemeester en schepenen ligt. Dat kan zeker worden bekeken. Ook op intergemeentelijke en andere samenwerkingsverbanden hebben gemeenteraadsleden veel minder vat. Wat betreft de agendasetting zal er niet veel via decretaal werk moeten worden geregeld. Maar misschien kan een actualiteitsdebat wel decretaal worden verankerd. Zo kunnen gemeenteraadsleden meer wegen op de agendasetting.

De spreker engageert zich om werk te maken van een voorstel van resolutie. Er liggen heel wat ideeën voor, nu kunnen keuzes worden gemaakt.

3.3. Tussenkomen van Staf Aerts

Ook *Staf Aerts* sluit zich aan bij de oproep om de BBC leesbaarder te maken. Financieel beheerders geven soms aan dat de gebruikte sjablonen niet toelaten om extra informatie op te nemen. Dat instrument moet versoepelen.

Het staat buiten kijf dat het voorzitterschap van de gemeenteraad niet mag gaan naar een uitvoerend mandataris. Zo krijgt dat mandaat meer kracht en wordt ervoor gezorgd dat de voorzitter meer aan de kant van de gemeenteraadsleden staat. Als de voorzitter samen met de gemeenteraadsleden wil wegen op de agendasetting, dan vergt dat meer voorbereiding. De spreker vreest dat in veel gemeentebesturen de voorzitter in theorie de agenda bepaalt, maar in de praktijk het college van burgemeester en schepenen dat dicteert. Om dat te vermijden moet die functie meer gewicht en een beter statuut krijgen.

Het idee van een griffie is interessant om de voorzitter en de gemeenteraadsleden te ondersteunen. Die persoon moet neutraal zijn en een statuut hebben om binnen de organisatie te kunnen functioneren. De spreker denkt hierbij aan de algemeen directeur, maar die zetelt ook in het college van burgemeester en schepenen, wat de neutraliteit in het gedrang kan brengen.

De regeling voor politiek verlof moet voor elk gemeenteraadslid gelijk zijn, onafhankelijk van waar iemand werkt.

In de conceptnota wordt gevraagd naar meer inzagerecht in documenten van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dat is belangrijk omdat niet elke partij per definitie opgenomen is in die samenwerkingsverbanden. Datzelfde geldt trouwens ook voor de meerderheidspartijen. Dat inzagerecht voor gemeenteraadsleden moet ook worden uitgebreid naar woonmaatschappijen en het burgemeestersoverleg op regioniveau.

Zowel in de conceptnota als in de uitleg van de minister ontbreken de linken met de adviesraden en het participatietraject. Participatietrajecten komen almaar vaker voor. De minister geeft aan dat dat een uitdaging is voor een gemeenteraad, want die trajecten mogen niet zorgen voor een uitholling van de gemeenteraad. De spreker vindt dat de gemeenteraad een belangrijke rol kan spelen in participatietrajecten. Men zou er de systeemverantwoordelijke van kunnen zijn. Momenteel bepaalt de gemeenteraad het participatiereglement, maar is minder betrokken in de opmaak van de agenda en de uitvoering. De gemeenteraadsleden worden daarvan weggehouden of kiezen er bewust voor om zich niet te mengen en zo het woord aan de burger te laten. Vaak ontbreekt de terugkoppeling, terwijl de gemeenteraad het forum zou moeten zijn waarin politici en burgers samen een sterk publiek debat kunnen voeren. In enkele steden en gemeenten liepen hierover proeftuinen met ondersteuning vanuit ABB. Die conclusies kunnen ook worden meegenomen in het traject richting een sterkere gemeenteraad.

Alles staat of valt met de individuele verantwoordelijkheid van een burgemeester, een schepenen of een raadslid. Dat geldt ook in participatietrajecten. De spreker begeleidde participatietrajecten waarbij de gemeenteraadsleden werden gevraagd om participatietafels te begeleiden. In die rol is het niet de bedoeling om de eigen mening te vertolken, maar te luisteren en de input achteraf te verwerken. De spreker gelooft in de rol van de gemeenteraad als trigger voor participatie en om het proces te sturen. Dat zal leiden tot betere resultaten.

3.4. Tussenkomen van Kris Van Dijck

Kris Van Dijck wijst erop dat het decreet Lokaal Bestuur al veel mogelijkheden voorziet. Het is aan de gemeenteraadsleden om die tools te gebruiken. Goede debatten in de gemeenteraad komen er pas als ook de gemeenteraadsleden zich degelijk voorbereiden.

De spreker zegt dat het vroeger wel eens gebeurde dat voorstellen vanuit de oppositie door de meerderheid meteen werden weggestemd, om ze de dag nadien toch om te zetten in de praktijk.

In de gemeente van de spreker is de voorzitter van de gemeenteraad lid van de oppositie. Dat werkt goed, maar dat moet niet per definitie zo zijn. Het is logisch dat het een persoon is zonder uitvoerend mandaat. Maar binnen de gemeenteraad moet worden gezocht naar de meest geschikte en gedragen persoon.

In het decreet Lokaal Bestuur staat dat minstens de algemene vergaderingen en het goedkeuren van de agenda van het samenwerkingsverbanden op de gemeenteraad moeten worden geagendeerd. Vaak leidt dat niet tot een debat en de spreker ziet niet hoe dat kan worden verbeterd.

Men blijft nog altijd botsen op de inkanteling van de OCMW's in de lokale besturen. De spreker verwijst daarvoor naar het federale niveau. Dat leidt tot absurde situaties. Sommige mandaten worden door dezelfde mensen eerst in de gemeenteraad en daarna in de OCMW-raad goedgekeurd. Daarom roept de spreker op om die bevoegdheden over te hevelen naar de lokale besturen met een voorgedijoverheid, zijnde de Vlaamse overheid.

Tot slot is het van groot belang om voldoende te investeren in het opleiden van nieuwe gemeenteraadsleden.

3.5. Tussenkoms van Katrien Partyka

Katrien Partyka vertelt dat ze onlangs een studiedag bijwoonde over de democratische controle op de intergemeentelijke samenwerkingen op basis van het werk van drie wetenschapsters. Ze formuleerden ook aanbevelingen aan de Vlaamse overheid zoals bijvoorbeeld over het aantal leden in een raad van bestuur. Een voorstelling van die studie in de commissie kan trouwens interessant zijn. Ook Rob de Greef, een Nederlandse professor, was aanwezig en zei dat de situatie in Nederland minder rooskleurig is dan in Vlaanderen. Daar is de slinger veel verder doorgeslagen naar de verambtelijking, waardoor het meer ontsnapt aan de lokale controle. Daar leeft het gevoel dat de lokale raadsleden vaak enkel kunnen instemmen met beslissingen zonder goed te weten waarover het gaat.

De spreker treedt Kris Van Dijck bij; er zijn veel instrumenten voorhanden maar die worden onvoldoende gebruikt. De rapportering aan de gemeenteraad zou een momentum kunnen zijn, maar vaak wordt daarvoor onvoldoende tijd en ruimte vrijgemaakt. Ook de gemeenteraadsleden zelf zijn daar niet altijd vragende partij voor.

In het kader van de regiovorming zal het toezicht op de intergemeentelijke samenwerkingen een prangende vraag worden. Hoe zal dat worden georganiseerd? Welke schaal is geschikt om dat te doen? Wat betreft Fluvius kan men zich dat nog inbeelden. Wat betekent dat dan qua democratische controle van lokale besturen? Wat is van regionaal belang? Welke expertise kan van lokale gemeenteraadsleden worden verwacht, ondanks het feit dat het een gemeentelijke bevoegdheid is? Dat is een spanningsveld. De energiebevoorrading moet een gemeentelijke bevoegdheid zijn, maar de gemeenteraadsleden moeten niet altijd beslissen wat op het Europese niveau de beste bevoorradingzekerheid garandeert.

4. Antwoorden van Brecht Warnez

Brecht Warnez gelooft minder in het dualisme. De meerderheid in de gemeenteraad moet dat altijd blijven. Als de schepenen uit de gemeenteraad worden gehaald, dan zullen heel wat gemeenten in de problemen komen. Vaak zetelen er twee tot drie partijen in een gemeenteraad. De gemeenteraad in Wingene telt 23 zetels, waarvan er 17 voor cd&v zijn. Als de zes zetels namens het college van burgemeester en schepenen worden weggenomen, dan moet iedereen die op een lijst staat in de gemeenteraad gaan zetelen, wat niet gaat. Dan kan men kiezen

om het aantal gemeenteraadsleden te verminderen, maar dat zal leiden tot een kleinere oppositie en dat is ook geen goed idee.

De spreker deelt de mening van de minister niet dat het verminderen van het aantal uitvoerende mandatarissen zou zorgen voor een coherenter beleid. Een aantal jaren geleden heeft men een mandataris minder toegelaten in het college van burgemeester en schepenen, maar het is niet duidelijk of dat bijdroeg tot de coherentie van het beleid.

Kwartaalrapporteringen mogen niet worden aanzien als een extra administratieve opdracht. Vandaag is er op lokaal niveau iemand die de doelstellingen en het daaraan gekoppeld budget bijhoudt. Dat zou het voor gemeenteraadsleden gemakkelijk maken om per doelstelling kwartaalcijfers te krijgen en het beleid op te volgen.

Uit de bevraging die de spreker hield onder gemeenteraadsleden bleek een verhoging van de vergoeding geen prioriteit te zijn. De spreker zou er zeker niet voor kiezen om een ander belastingstelsel toe te passen. De focus moet liggen op extra ondersteuning en politiek verlot.

Participatie is inderdaad van groot belang. De spreker koos er bewust voor om dat niet te vernoemen in de conceptnota. Heel wat gemeenteraadsleden vragen zich af of zij of de burger het meest te zeggen hebben. De meeste macht moet bij de gemeenteraad blijven liggen. Maar er moet inderdaad een wisselwerking zijn tussen beide.

Het klopt dat er amper debat is in de gemeenteraad over de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Vaak gebeurt de tweejaarlijkse terugkoppeling zelfs niet en daar staat geen sanctie tegenover. Als men vandaag een verslag van een raad van bestuur van een intercommunale opvraagt, dan duurt het een maand vooraleer dat wordt bezorgd. Maar dan is er al een nieuwe raad van bestuur en zo loopt men hopeloos achter. Het zou logisch zijn dat de agenda van de raad van bestuur van een intercommunale automatisch wordt bezorgd aan de algemeen directeurs van de participerende gemeenten die dat ter kennis geven aan het college van burgemeester en schepenen. Zo weet men op voorhand wat er wordt besproken. Ook het verslag van die raad van bestuur zou automatisch naar de algemeen directeurs moeten worden verstuurd zodat de gemeenteraadsleden dat kunnen bekijken. Dat zou leiden tot meer debat. In Nederland werkt men met een register waarin een gemeente op een website kan zien aan welke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden men deelneemt alsook de opdracht.

Tijdens de opmaak van de voorliggende conceptnota werd ook naar Nederland gekeken. Maar in Nederland zegt men dat de controlerende functie van de gemeenteraad afneemt. Daarop vroeg men aan een onderzoeker van het Centrum voor Lokale Politiek aan de Universiteit Gent om daar onderzoek naar te doen. Het kan interessant zijn om die persoon uit te nodigen op een hoorzitting.

Er zijn toch heel wat zaken die decretaal kunnen worden geregeld zoals het recht op ambtelijke bijstand, de rol van de gemeenteraadsvoorzitter, het invoeren van een actualiteitsdebat en het recht op doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Maar cd&v is bereid om mee te werken aan een voorstel van resolutie.

5. Antwoorden van de minister

Wat betreft de BBC is minister *Bart Somers* al bezig met het aanbrengen van aanpassingen. Zo moet er worden gewerkt met een managementsamenvatting die de hoofdlijnen bepaalt, de belangrijkste wijzigingen van dat jaar in de BBC opsomt en de cruciale cijfers naar voren schuift. Kortom, een politieke samenvatting vanuit het college van burgemeester en schepenen met daarin de belangrijkste

wijzigingen en heldere tabellen. Daarnaast moet het met minder en eenvoudigere schema's. Verder moeten de wijzigingen en evoluties ten opzichte van het vorige jaar beter in beeld worden gebracht. Tot slot moet de volledige werking in beeld worden gebracht, inclusief de brandweerzone, om een beter overzicht te krijgen van waar het geld naartoe gaat.

Een gemeenteraadslid heeft het recht elke gemeenteraadscommissie bij te wonen. Men kan niet voor elke commissievergadering worden vergoed. Een gemeente kan het aantal gemeenteraadsliden beperken om de uitgaven te beperken, maar een gemeenteraadslid kan men niet de toegang tot een commissie ontzeggen.

De minister is er persoonlijk van overtuigd dat er te veel uitvoerende mandatarissen zijn. Mechelen telt acht schepenen, maar men zou het met twee of drie schepenen minder kunnen. Het is soms zoeken naar de bevoegdheden voor de achtste schepenen. Misschien geldt dat minder voor kleine gemeenten. Er zetelen 43 personen in de Mechelse gemeenteraad, maar ook die zou goed werken met 10 gemeenteraadsliden minder. Maar als men minder gemeenteraadsliden wenst, moet het debat worden gevoerd over de evenredige vertegenwoordiging. Nu geldt het systeem-D'Hondt dat grote partijen bevoordeelt. Het kan niet zijn dat men het aantal gemeenteraadsliden doet dalen en het systeem-Imperiali behoudt omdat de brede representativiteit dan wegvalt. Dan zou men voor een evenredig systeem moeten kiezen zoals in Nederland. Ook dat bouwt een soort kiesdrempel in. Dat valt te overwegen.

Doordat Vlaanderen veel gemeenten telt, worden er veel intercommunale structuren opgericht. Stel dat er 100 gemeenten zouden zijn, dan zouden veel van die structuren worden ingekanteld. Vlaanderen telt 59 eerstelijnszones (en nog één in Brussel). Bij 100 gemeenten zouden die eerstelijnszones een gemeentelijke structuur worden. Ook de politiezones zouden ongeveer samenvallen met de gemeenten. Zo zou men meer greep krijgen op zaken die vandaag zijn uitbesteed aan intercommunales. Via de regiovorming tracht men dat deels op te vangen.

De minister vindt dat een participatietraject niet mag worden gecontamineerd door gemeenteraadsliden die tijdens zo'n traject het debat herhalen dat ze in de gemeenteraad voeren. Dat zorgt voor gênante situaties. Ook de burgers zijn daar niet mee gediend. De gemeenteraadsliden moeten dat debat voeren in de gemeenteraad. Er moet wel een terugkoppeling of interactie zijn tussen de gemeenteraad en de participatietrajecten. Ook moet de gemeenteraad deels inspraak hebben in hoe en waar dergelijke trajecten worden opgestart.

De minister is in dubio over dualisme. In Mechelen heeft de meerderheid 25 van de 43 zetels. 9 daarvan hebben een uitvoerend mandaat. Verder vallen mensen uit door onder andere ziekte. Dan belandt men snel onderaan de lijst van de kandidaten. Om dat goed te organiseren zouden ook twee stemrondes nodig zijn. Het is een sprankelend idee, maar de minister is daar nog niet uit.

Het is opvallend dat oppositieleden vaak reactief omgaan met de politieke actualiteit. Men reageert vaak op punten die de meerderheid op de agenda zet. En als men eigen punten op de agenda zet, dan gaat het vaak over concrete pijnpunten of ideeën die worden opgepikt in de media. Dat leidt tot accentverschillen en discussies in de marge. Maar een oppositielid kan ook een thema op de agenda zetten. Uiteraard zal de meerderheid dat in eerste instantie als onvoldragen bestempelen, maar het oppositielid moet sterk genoeg in de schoenen staan om dan door te drukken. Dat kan gaan over het sociale huisvestingsbeleid, het armoedebeleid of het mobiliteitsbeleid. Daar kan veel debat over worden gevoerd en de oppositie kan de meerderheid uitdagen om alternatieven te formuleren. De minister mist vaak een alternatief vanuit de oppositie op het beleid. Dat is niet gemakkelijk want dat vraagt studiewerk en moed en men stelt zich vaak kwetsbaar op. In de jaren

90 deed de minister dat wel vanuit de oppositie in Mechelen en dat legde hem geen windeieren.

Kris VAN DIJCK,
voorzitter

Tom ONGENA,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
BBC	beleids- en beheerscyclus
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten