

ingediend op **1289** (2021-2022) – Nr. 3
12 mei 2023 (2022-2023)

Verslag van de gedachtewisseling

namens de Commissie voor Binnenlands Bestuur,
Gelijke Kansen en Inburgering
uitgebracht door Brecht Warnez en Paul Van Miert

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 de gemeenteraadsleden

Documenten in het dossier:

- 1289** (2021-2022) – Nr. 1: Conceptnota voor nieuwe regelgeving
- Nr. 2: Verslag

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 Marie DeCock	4
1.1. Input	4
1.2. Meer impact	4
1.3. Meer tijd	6
1.4. Betere omkadering	6
2. Toelichting door Elizaveta Gjurova.....	6
2.1. Reflectie op de conceptnota	6
2.2. Meer controle op samenwerkingsverbanden.....	7
2.3. Doctoraatsonderzoek intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	8
2.4. Primaire resultaten	8
3. Toelichting door Laura Deruytter	8
3.1. Financiële controle op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	8
3.2. Financiële consolidatie bij lokale besturen	9
4. Toelichting door Tom Verhelst	10
4.1. Het probleem.....	10
4.2. De oplossing.....	11
4.3. Conclusie	13
4.4. Impact versus zinvolle invulling mandaat	13
5. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	14
5.1. Tussenkomsst van Paul Van Miert	14
5.2. Tussenkomsst van Brecht Warnez.....	15
5.3. Tussenkomsst van Tom Ongena	16
5.4. Tussenkomsst van Staf Aerts	17
5.5. Tussenkomsst van Yves Buysse.....	18
5.6. Tussenkomsst van Kris Van Dijck.....	18
6. Antwoorden van de genodigden	19
6.1. Antwoorden van Marie DeCock.....	19
6.2. Antwoorden van Elizaveta Gjurova	20
6.3. Antwoorden van Laura Deruytter.....	21
6.4. Antwoorden van Tom Verhelst	22
Gebruikte afkortingen.....	25
Bijlagen: zie de dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering hield op 25 april 2023 een gedachtewisseling over de versterking van de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden. Aan de gedachtewisseling werd deelgenomen door:

- Marie DeCock, docent Bestuursrecht, Universiteit Hasselt;
- Elizaveta Gjurova, doctoraatsonderzoeker, Universiteit Gent;
- Laura Deruytter, adjunct-adviseur Dienst Ruimtelijke Planning, provincie West-Vlaanderen;
- Tom Verhelst, professor Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent.

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

1. Toelichting door Marie DeCock

1.1. Input

De uiteenzetting van *Marie DeCock* is gebaseerd op een recent juridisch bestuurskundig onderzoek over de verzelfstandigingen en samenwerkingen op het gemeentelijke niveau, uitgevoerd door de Universiteit Hasselt samen met de Universiteit Gent in opdracht van het ABB. Op basis van gesprekken met lokale mandatarissen werd een evaluatie gemaakt van de gemeentelijke verzelfstandigingen en samenwerkingsvormen. In de conceptnota staan verschillende knelpunten en aanbevelingen die de spreker ook tegenkwam in bovenvermeld onderzoek. Het bovenvermeld onderzoek ging specifiek over gemeentelijke verzelfstandiging en samenwerking maar bevat heel wat aspecten die erg gelijkaardig zijn aan bijvoorbeeld de interne enquête die naar aanleiding van de conceptnota werd afgenomen.

Daarnaast dient ook het doctoraatsonderzoek van de spreker over de verhoogde controle op de samenwerkingsverbanden als basis voor de uiteenzetting. De spreker evalueerde daarin de wetgeving over IGS'en in de drie Belgische gewesten en formuleerde aanbevelingen.

1.2. Meer impact

In 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 (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1289/1) staan verschillende voorstellen om de impact van de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden te vergroten. Een element daaruit is de decretale verankering van het voorzitterschap van de gemeenteraad door een raadslid en dus niet meer door een lid van het college van burgemeester en schepenen. In haar onderzoek werkte de spreker daarop verder en stelt dat het goed is om de voorzitter ook bijkomende verantwoordelijkheden te geven onder andere op het vlak van informatievergaring en evaluatie. Zo kan de voorzitter als kwaliteitsbewaker en verbindingsfiguur optreden.

Volgens de opstellers van de conceptnota is de BBC-cyclus te abstract. Daarom wordt er geijverd voor een vereenvoudiging van de begrotingsdocumenten en een continue betrokkenheid van de gemeenteraadsleden via een kwartaalrapportering van de BBC aan de gemeenteraad. De spreker zegt dat het financiële beleid sterk verschilt naargelang het type samenwerkingsverband op lokaal niveau. Aangezien de vrijheid om operationeel te werken met een boekhouding gebaseerd op het Wetboek van vennootschappen en verenigingen al decretaal is voorzien voor het overgrote merendeel van de verzelfstandigde entiteiten en samenwerkingsverbanden, werd in het ABB-onderzoeksrapport aanbevolen om het gebruik van die boekhoudkundige regels toe te staan aan alle verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten, mits die entiteiten daarbij zelf voorzien in een vertaling van de bedrijfsboekhouding naar de BBC-standaarden. De spreker benadrukt dat hier niet mee

wordt gezegd dat de gemeente ook een boekhouding gebaseerd op het Wetboek van vennootschappen en verenigingen zou moeten voeren, maar dat het wel opvallend is dat zoveel gemeentelijke entiteiten dergelijke 'privaatrechtelijke' boekhouding hanteren, terwijl zij tegelijkertijd als verlengstuk van de gemeente kunnen worden beschouwd.

In de conceptnota wordt gepleit voor een versterking van de controle op de IGS'en door de gemeenteraad. De vooropgestelde maatregelen kunnen worden toegepast op andere vormen van lokaal gedecentraliseerd bestuur zoals de privaatrechtelijke OCMW-verenigingen. Ook daarop moeten de gemeenteraadsleden een impact kunnen hebben. Een van de ondervraagde respondenten gaf aan dat de terugkoppeling vaak heel verschillend is. Anderen zeiden dat er onder de gemeenteraadsleden onvoldoende interesse is in de opvolging van de IGS'en. Daarom zal het invoeren van extra instrumenten niet veel veranderen. Ook gaven de respondenten aan dat de controle tijdens de oprichtingsfase goed verloopt, maar daarna verwatert. Zeker als er gebruik wordt gemaakt van filialisering.

Om de democratische controle op de IGS'en te versterken wordt aanbevolen om gemeenteraadsleden en schepenen meer te sensibiliseren over hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de democratische terugkoppeling en controle. Daarnaast wordt aan lokale besturen aanbevolen om een systematische bespreking te doen van IGS'en in de gemeenteraad en dat gekoppeld aan de inhoudelijke agenda van de gemeenteraad. Verder wordt aangeraden om na te denken over de inrichting van onafhankelijke audits via Audit Vlaanderen en een bestuurscharter in te voeren zodat het duidelijk is wie voor wat verantwoordelijk is en verantwoording moet afleggen. Tot slot wordt vanuit het oogmerk om aan harmonisering van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen te doen, de schrapping van de mogelijkheid van de privaatrechtelijke OCMW-verenigingen om te werken met de instructie van de gemeenteraad aanbevolen. Het voorschrijven dat vertegenwoordigers in IGS'en moeten handelen volgens de instructie van de gemeenteraad zou echter ook een mogelijkheid zijn om de impact van de gemeenteraadsleden te versterken.

De spreker geeft enkele krachtlijnen en aanbevelingen uit het doctoraatsonderzoek mee die ervoor kunnen zorgen dat gemeenteraadsleden meer greep krijgen op de verzelfstandigde entiteiten. Zo moeten de bestaande toezichts- en controlemogelijkheden worden benut, moeten privatisering en participatie in private vennootschappen worden verstrengd en moet sub-filialisering – zoals dit bijvoorbeeld al het geval is in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest – worden verboden.

De statuten van IGS'en op het vlak van activiteiten en doelstellingen zijn vaak te vaag geformuleerd. Daarom beveelt de spreker aan om de statuten duidelijker te omschrijven en te conformeren aan het specialiteitsbeginsel, zodat er altijd een terugkoppeling moet gebeuren naar de gemeenteraad wanneer het IGS een doelstelling wil nastreven die niet vermeld staat in de statuten. Dat versterkt de positie van de gemeenteraadsleden.

De spreker geeft ook aan dat de Vlaamse Regering zou kunnen bepalen wat de commerciële of economische doelstellingen zijn van IGS'en. Dat kan gebeuren op basis van een kerntakendebat. In Nederland werd zo'n lijst al opgesteld door de Autoriteit Consument en Markt. Dat zou het voor gemeenteraadsleden duidelijk maken met welke soort activiteiten het IGS zich mag inlaten.

In Nederland bestaat een lijst met alle IGS'en, wat nuttig is voor gemeenteraadsleden. De spreker zegt dat bij de regiovorming moet rekening worden gehouden met de eigenheid van gemeenten, dit in het licht van het verenigingsrecht voor gemeenten zoals verankerd in artikel 162 van de Grondwet.

Afrondend pleit de spreker ervoor om de IGS'en meer fundamenteel te herbekijken. Zo kan het DLB worden aangepast om een toekomstbestendige intergemeentelijke samenwerking te creëren.

1.3. Meer tijd

In de conceptnota staat dat het onderscheid over het recht op politiek verlof tussen overheidspersoneel en personeel uit de private sector niet te verantwoorden is. Daarbij wordt geopperd om te werken met een vergoeding die wordt uitgekeerd door de RVA. Dat is evenwel een federale bevoegdheid. Uit het ABB-onderzoeksrapport blijkt dat de respondenten de uitbreiding van het politiek verlof interessant vinden, maar dat dat niet altijd te combineren is met het uitoefenen van een job. De vraag naar meer tijd om de rol als gemeenteraadslid goed in te vullen leeft echter wel. De spreker beveelt aan om te onderzoeken of een uitbreiding van het politiekverlofstelsel zou leiden tot een versterking van het statuut van het gemeenteraadslid. Tegelijk zegt de spreker dat verschillende situaties van werknemers juridisch gezien in principe ook op verschillende manieren mogen worden behandeld. Private ondernemingen streven sowieso een ander doel na dan overheidsdiensten. De overheid heeft misschien ook een groter vangnet om de afwezigheden op te vangen.

1.4. Betere omkadering

De conceptnota stelt voorop dat er meer ondersteuning moet komen voor de gemeenteraadsliden via het inzetten van middelen of via ambtelijke bijstand. Die vraag wordt bevestigd doorheen de gesprekken die werden gevoerd met de lokale mandatarissen in het kader van het ABB-onderzoeksrapport. Er is de vraag naar een vast contactpunt in de administratie voor ondersteuning en achtergrondinformatie over dossiers. De spreker raadt dan ook aan om te voorzien in zo'n vaste ondersteuning.

Tot slot stelt de conceptnota dat er een permanente en gerichte e-vorming moet worden aangeboden. Die nood aan vorming en sensibilisering komt ook naar voren in het onderzoek van de spreker, zowel bij de gemeenteraadsliden als bij de uitvoerende mandatarissen.

Afsluitend zegt de spreker dat er een consensus is over de versterking van de positie van gemeenteraadsliden, maar de vraag moet ook worden gesteld of bepaalde zaken uit handen moeten worden gegeven. De spreker stelt de vraag of van een gemeenteraadslid mag worden verwacht om complexe en juridisch-technische dossiers te beheersen. Dat geldt zeker voor IGS'en die een werking over heel Vlaanderen hebben. De vraag rijst of dergelijke zaken niet beter op het Vlaamse niveau worden behandeld. Artikel 2 van het DLB stelt dat de gemeenteraad de volheid van bevoegdheid heeft ten aanzien van het gemeentelijk belang, maar een conclusie uit het doctoraatsonderzoek van de spreker is dat het gemeentelijk belang door verschillende IGS'en wordt overschreden. Dat debat moet worden gevoerd omdat de afname van taken kan leiden tot een versterking van de gemeenteraad.

2. Toelichting door Elizaveta Gjurova

2.1. Reflectie op de conceptnota

Elizaveta Gjurova vindt de conceptnota een eerste stap in de goede richting. Ze denkt daarbij aan de versterking van het statuut van gemeenteraadsliden en de opstart van een statuut voor studenten. In de literatuur staat te lezen dat een versterking van het statuut van gemeenteraadsliden leidt tot een grotere motivatie. De impact van de gemeenteraad moet worden versterkt. Uit onderzoek van

Tom Verhelst blijkt namelijk dat gemeenteraadsleden uit de oppositie hun impact veel lager inschatten dan hun collega's uit de meerderheid. Datzelfde geldt voor de uitvoerende mandatarissen. Er is dus een duidelijke kloof tussen een uitvoerend mandaat en een wetgevend mandaat enerzijds en tussen de meerderheid en oppositie anderzijds. De neutraliteit van de gemeenteraadsvoorzitter kan daarbij helpen. In 86 procent van de gemeenten heeft de voorzitter geen uitvoerend mandaat en dat wordt als positief ervaren. Ook de ambtelijke ondersteuning is nuttig, evenals het voorzien van vorming voor nieuwe gemeenteraadsleden en schepenen.

De spreker zegt dat er binnen de gemeenteraad nood is aan een cultuuromslag. Momenteel wordt alles beslist door de schepenen en wordt ervan uitgegaan dat de meerderheid alles stemt. Men is namelijk gebonden aan bepaalde partijlijnen waardoor vanuit de meerderheid niet vaak een debat wordt opgestart. De spreker vindt dat jammer en zegt dat dat ten koste gaat van de kwaliteit. Tegelijk stelt ze de vraag hoe zoiets in gang kan worden gezet.

2.2. Meer controle op samenwerkingsverbanden

Op het lokale niveau wordt gewerkt met een systeem van delegatie. De gemeenteraad vaardigt een persoon af uit de gemeente die zetelt in het IGS. Dat systeem heeft verschillende voordelen. Zo is er meer arbeidsdeling en worden specialisatie-winsten geboekt. Er wordt een stukje macht afgestaan van de principaal naar de agent. Hier staat een gemeenteraadslid een deel van de macht af aan een bestuurder binnen het samenwerkingsverband. Maar binnen het samenwerkingsverband is de bestuurder ook een principaal die een deel van de macht afstaat aan de samenwerking. In die dubbele relatie heeft de samenwerking meer tijd, expertise en capaciteit om informatie in te winnen en door te geven aan de lokale besturen.

Daarnaast zijn er externaliteiten van het beleid. Zo houdt de samenwerking in het oog dat de kosten correct worden verdeeld. Ook wordt ervoor gezorgd dat iedereen jaarlijks een gelijk voordeel krijgt. Dat systeem faciliteert ook een collectieve besluitvorming. Er wordt gezocht naar een consensus en de samenwerking heeft daarin een rol te spelen.

Maar het systeem heeft ook nadelen en risico's. Er kan een informatie-asymmetrie ontstaan tussen de principaal en de agent. Dat gebeurt wanneer een agent te veel informatie heeft en die niet of te laat deelt met de principaal. Dat kan leiden tot een breuk in de delegatielijn, wat ten koste gaat van de legitimiteit van het systeem. Daarnaast kunnen de beleidsuitkomsten van een principaal verschillen van die van de agent. Dat kan zorgen voor een blokkering. Een bestuurder in een samenwerking is bijvoorbeeld naast gemeenteraadslid ook bestuurder. Die moet ervoor zorgen dat de samenwerking goed verloopt, waardoor soms keuzes worden gemaakt die nadelig zijn voor de eigen gemeente. Maar de samenwerking is ook een agent die strategische beleidsvisies opstelt die niet altijd stroken met de visies van de bestuurders. Op zo'n moment ontstaan twijfels over het nut van de samenwerking.

Om bovenvermelde risico's te beperken bestaan er controlemechanismen. Vaak wordt gebruikt gemaakt van een ex-postcontrolemechanisme. Dat gaat om de rapporteringscultuur waarbij gemeenteraadsleden allerlei rapporten en verslagen krijgen uit samenwerkingen. Er bestaan ook ex-antecontrolemechanismen. Dat zijn betere instrumenten omdat een agent kan worden gestopt vooraleer een beslissing wordt genomen. Dat is minder van toepassing op IGS'en. Het kan gaan om regels over welke bevoegdheden worden afgestaan aan de agent, welke instrumenten een agent mag gebruiken en welke procedures een agent moet volgen. Zo wordt een agent beperkt in de vrijheid en expertiseopbouw. Daarnaast kan er een grondige screening en selectieprocedure worden gedaan. Zo wordt gezocht naar de agent met de juiste kennis en voldoende tijd om te zetelen in het IGS.

2.3. Doctoraatsonderzoek intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

In haar doctoraatsonderzoek gaat de spreker na hoe de risico's aan bod komen in de IGS'en en hoe dat wordt gepercipieerd. Daarvoor worden 54 interviews afgenomen van 27 raadsleden (zowel van de meerderheid als van de oppositie) en 27 bestuurders. De spreker kijkt daarvoor naar de interlokale verenigingen, de projectverenigingen, de dienstverlenende verenigingen en de opdrachthoudende verenigingen. Daarbij worden zes gemeenten per samenwerking onderzocht en worden vragen gesteld over de agendasetting, de beleidsbepaling, de besluitvorming enzovoort.

2.4. Primaire resultaten

De spreker overloopt de primaire resultaten voor wat betreft de bevraging van de gemeenteraadsleden. Ten eerste is de afstand tussen de gemeenteraadsleden en het IGS heel groot. De gemeenteraadsleden krijgen de verslagen en financiële gegevens, maar er is geen actieve communicatie. Zo is er geen zicht op de lopende dossiers en waarmee de samenwerking bezig is. Veel nieuwe schepenen weten bij de aanvang van een nieuwe zittingsperiode vaak niet wat de opdracht van het betrokken IGS is. Er kan worden gebruikgemaakt van het bezoekrecht, maar dat gebeurt op initiatief van het gemeenteraadslid. De bevroagden vinden dat dat initiatief bij de vertegenwoordiger van de gemeente binnen een samenwerking of bij de samenwerking zelf hoort te liggen. Soms legt een samenwerking het oor te luister bij alle gemeentebesturen, maar daarbij wordt alleen het college van burgemeester en schepenen betrokken omdat de samenwerking stelt dat de gemeenteraad het beleid niet bepaalt. Ook dat bewijst de dringende nood aan een cultuuromslag.

Wat de ex-postcontrolemechanismen betreft zegt de spreker dat de verslagen van samenwerkingen vaak niet worden gelezen of amper worden opgevraagd. Men heeft liever dat de samenwerking of de bestuurder de gemeenteraad vooraf actief inlicht over de lopende zaken en de belangrijke beslissingen. Nu wordt alles beslist binnen het college van burgemeester en schepenen, wat daarna doorsijpelt naar de samenwerking die het achteraf ter kennisneming teruggeeft aan de gemeenteraad. Zo wordt de gemeenteraad buiten spel gezet. Gemeenteraadsleden geven verschillende redenen aan waarom ze de verslagen niet opvragen. De gemeenteraadsleden hebben vertrouwen in en zijn tevreden van de bestuurder. Daarnaast ligt het aan prioritering. Gemeenteraadsleden ervaren de controle op samenwerkingen niet als prioritair. De tweejaarlijkse terugkoppeling wordt meestal zonder voorafgaand debat goedgekeurd. Daarnaast is men tevreden over de transparantie van de verslagen. Verder is er ook sprake van desinteresse. Dat kan worden verholpen via fysieke contactmomenten onder andere door informatievergaderingen 's avonds te organiseren of de samenwerking te ontvangen in de gemeenteraad.

De gemeenteraadsleden hebben geen zicht op de agenda van de samenwerking, maar dat wordt niet als een prioriteit ervaren. Het kan evenwel een goed ex-antecontrolemechanisme worden. Tot slot zijn schriftelijke vragen een goed controlemechanisme, maar de focus moet liggen op het naderbij brengen van de samenwerking zodat men weet waar de samenwerking mee bezig is.

3. Toelichting door Laura Deruytter

3.1. Financiële controle op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Laura Deruytter zegt dat haar onderzoek focust op de financiële informatiedoorstroming tussen de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en IGS'en. Uit haar onderzoek blijkt dat er weinig financiële informatie doorstroomt naar de gemeenteraad. De meeste informatie is dus te vinden bij de IGS'en en het

college van burgemeester en schepenen. Soms kwam de financiële informatie ter sprake in de gemeenteraad en in enkele gevallen ook in een gemeenteraadscommissie. In die commissies was er meer ruimte voor een diepgaand debat onder andere over de investeringen of overnames die het IGS wil doen en waarborgen die door gemeenten worden gegeven. In één gemeente was er een interne audit opgestart waarin veel financiële informatie staat die werd gebruikt door de gemeenteraad om een zicht te krijgen op de financiën van het IGS.

De administratie kan ook een ondersteunende rol spelen voor de gemeenteraad. De financieel directeur fungeert namelijk vaak als tussenpersoon om informatie te verzamelen.

Op basis van haar onderzoek bevestigt de spreker de gebrekkige informatiedoorstroming tussen het IGS, het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad, maar ook het gebrek aan transparantie en aan debat over de financiële aspecten van de samenwerking. De gemeenteraadsleden ervaren dat als problematisch. Daarnaast wijst de spreker ook op de gebrekkige capaciteit van gemeenteraadsleden om die informatie te interpreteren.

3.2. Financiële consolidatie bij lokale besturen

De conceptnota reikt al enkele handvatten aan om stappen vooruit te zetten. Het gaat over de tweejaarlijkse terugkoppeling in de openbare vergadering van de gemeenteraad. Dat is een nuttig instrument, maar het is van belang dat dat wordt gekoppeld aan een toelichting. Er kan ook iemand worden opgeroepen uit het IGS. Die instrumenten kunnen een cultuur van samenwerking en transparantie installeren.

Verder is er de gemeenteraadscommissie als instrument. Dat wordt niet in elke gemeente georganiseerd, maar het is een omgeving dat een diepgaander debat stimuleert. Ook het initiatiefrecht en het recht op agendering zijn waardevol, evenals de lijst met besluiten van het college van burgemeester en schepenen en het actief ter beschikking stellen van notulen en verslagen van IGS'en.

Een ander instrument is de financiële consolidatie. De spreker verwijst hiervoor naar onderzoek uitgevoerd door het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. Financiële consolidatie is het boekhoudkundig samennemen van de financiën van de gemeente als een groep. Het gaat dus om de gemeente en alle verbonden entiteiten zoals AGB's en IGS'en. Dat komt tegemoet aan het probleem van de gebrekkige informatiedoorstroming en het begrip van de financiële informatie. Financiële consolidatie zorgt ervoor dat de gemeenteraad een beter zicht krijgt op de financiële structuur van de gemeente als een groep, wat de transparantie en verantwoording van de financiële positie verhoogt. Uit onderzoek blijkt dat financiële consolidatie in wisselwerking staat met beleidsmatige consolidatie. Het werkt dus beleidsondersteunend omdat een visie wordt ontwikkeld voor de gemeente als een groep. Door meer beleidsmatig te sturen kan er ook op financieel vlak worden gekomen tot een meer coherente visie.

Het knelpunt voor de doorstroming van financiële informatie situeert zich op vier plaatsen: tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen, tussen administraties van gemeenten en de IGS'en, tussen het college van burgemeester en schepenen en administratie en tussen raad van bestuur en administratie van het IGS. De problematiek van controle en autonomie van de gemeenteraad speelt op meerdere niveaus. Naast het versterken van de gemeenteraad is het aangeraden om aandacht te hebben voor de bredere context waarin de gemeenteraad werkt.

De onderzoekers van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing stellen onder andere voor om twee instrumenten uit te breiden. Ten eerste is er de vraag om de interne audits die kunnen worden opgevraagd of worden opgestart door gemeenteraadsleden uit te breiden naar IGS'en. Daarvoor wordt verwezen naar het systeem van de Rekenkamer of Rekenkamerfunctie zoals die bestaat in Nederland. Die Rekenkamer kan onafhankelijk van het college van burgemeester en schepenen optreden. Ten tweede wordt gepleit voor de uitbreiding van de bevoegdheden van Audit Vlaanderen naar IGS'en omdat zij al over de nodige kennis van financiële controles beschikt.

Ook de toezichthoudende overheid kan een rol spelen in het ondersteunen van de gemeenteraad. ABB heeft bepaalde bevoegdheden om de financiën van gemeenten te controleren. Er wordt aangeraden om in functie van de financiële consolidatie die bevoegdheid uit te breiden naar de geconsolideerde jaarrekening. De onderzoekers stellen dat er al instrumenten bestaan om de informatiedoorstroming te versterken zoals afsprakennota's tussen het college van burgemeester en schepenen en IGS'en. Er kan worden afgesproken welke informatie wordt gedeeld. Datzelfde geldt voor de beheers- en samenwerkingsovereenkomsten. Tot slot wordt voorgesteld om na te denken over een overkoepelend managementteam. Daarbij wordt verwezen naar de rol van de financieel beheerder als link tussen de gemeentelijke administratie en de administratie van het IGS. Het gaat vooral over de ondersteuning van de gemeenteraad bij het voorzien en toegankelijk maken van informatie.

Afrondend zegt de spreker het idee te steunen om de BBC-boekhouding uit te breiden naar IGS'en. Dat instrument wordt namelijk al gebruikt door gemeenten. Ten slotte moeten er ook opleidingen gegeven worden ter versterking van de financiële capaciteiten.

4. Toelichting door Tom Verhelst

4.1. Het probleem

Tom Verhelst geeft aan dat de conceptnota het probleem goed schetst. De gemeenteraad is een verzameling van lekenbestuurders die moeten opereren in een omgeving met een sterk college van burgemeester en schepenen, een professionele administratie en een politiek die almaar meer buiten de setting van de gemeenteraad wordt bepaald. Er is een delegatie van bevoegdheden naar het college van burgemeester en schepenen en naar IGS'en. Daardoor krimpt het takenpakket van een gemeenteraad, waardoor gemeenteraden worstelen met hun rol. Er is een trend in Vlaanderen naar grotere gemeenten die misschien bijkomende bevoegdheden zullen krijgen, wat de situatie nog verder op scherp stelt.

De spreker verwijst naar slide 2 van zijn presentatie. Daarin wordt het resultaat weergegeven van een onderzoek uit 2013 naar de rol van gemeenteraden in verschillende Europese landen. De blauwe lijn geeft het cijfer voor Europa weer, de oranje lijn voor Nederland en de gele lijn voor Vlaanderen. In Nederland wordt de burgemeester minder invloedrijk ingeschat, wat logisch is omdat die ook een andere rolinvulling heeft dan in Vlaanderen. Zowel in Nederland als in Vlaanderen wordt de invloed van het college van burgemeester en schepenen hoog ingeschat. In Vlaanderen wordt ook de invloed van de administratie hoog ingeschat. De inschatting van de rol van de gemeenteraad verschilt echter sterk. Individuele gemeenteraadsleden worden in Vlaanderen als minder invloedrijk gezien, terwijl dat in Nederland hoger ligt. Die trend is nog sterker wanneer wordt gekeken naar de fracties in de gemeenteraad. Nederland scoort op dat vlak veel hoger dan andere Europese landen, en het Vlaamse cijfer ligt lager dan het Europese gemiddelde. Momenteel wordt een nieuw onderzoek voorbereid dat die cijfers zal kunnen actualiseren.

4.2. De oplossing

4.2.1. *Inleiding*

De inzet is de versterking van de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden, maar er moet breder worden gekeken naar manieren waarop gemeenteraadsleden een zinvolle invulling kunnen geven aan hun mandaat.

De vraag is welk uitgangspunt wordt ingenomen bij het uitwerken van oplossingen. Zo kan het wettelijke kader als norm worden gehanteerd. Dat stelt dat de gemeenteraad de dominante actor is. Maar men kan er ook voor kiezen om de politieke praktijk te hanteren, en die toont dat de gemeenteraad onderaan de ladder staat. In Nederland wordt het wettelijke kader gehanteerd, waardoor zij met een ander en grondiger hervormd systeem werken. In Vlaanderen wordt vertrokken van de politieke praktijk. De Vlaamse regeringen hadden altijd als doelstelling om de gemeenteraden te versterken, maar dat leidde nooit tot ambitieuze beleidsmaatregelen. Zo was er in het verleden sprake van dualisme en het verplicht maken van een aparte gemeenteraadsvoorzitter, maar die kwamen er nooit. Dat komt wellicht omdat de discussie te vaak wordt gezien als een zero-sum game. Dat betekent dat de versterking van de gemeenteraad zou leiden tot een verzwakking van het college van burgemeester en schepenen. Volgens de spreker hoeft dat niet zo te zijn. Nederland zat in de jaren 90 in dezelfde situatie zoals Vlaanderen vandaag, maar daar werd grondig mee aan de slag gegaan. Er werd gestreefd naar een sterk college van burgemeester en schepenen en een sterke gemeenteraad. Die laatste kan tegengewicht bieden, de hoofdlijnen bepalen en het college van burgemeester en schepenen bij de les houden.

Daarvoor moeten niet altijd bestaande decreten worden aangepast of nieuwe decreten worden geschreven. Er kunnen tevens bepaalde praktijken worden gestimuleerd. Er moet ook niet alleen worden gekeken naar wat er in de gemeenteraad gebeurt, maar ook naar alles wat er zich in de fracties en in de contacten met burgers afspeelt. Dat geeft allemaal vorm aan een zinvolle invulling van het mandaat. Om dat te realiseren moeten de gemeenteraadsleden voldoende tijd krijgen, worden ondersteund en kunnen werken in een context die toelaat om het mandaat zinvol in te vullen.

4.2.2. *Statuut*

De VVSG pleit al jaren voor een beter statuut voor gemeenteraadsleden. Niemand kan daar tegen zijn. Een interessant iets uit de conceptnota is het statuut voor studenten. Studenten kunnen kiezen voor een topsportstatuut of sommigen hebben een bijzonder leerstatuut, en er zijn werkstudenten. Daarom is het zinvol om na te denken over een statuut voor mandatarissen.

In Nederland wordt niet alleen gedacht aan onkostenvergoedingen voor de deelname aan vergaderingen, maar de gemeenteraadsleden krijgen er een vaste vergoeding die varieert volgens de grootte van de gemeente. Het gaat van duizend tot tweeduizendzevenhonderd euro. In grote steden kunnen gemeenteraadsleden daar dus halftijds van leven. Op slide 4 van de presentatie van de spreker staan de cijfers van een bevraging van deelnemers aan een congres over lokale politiek uit 2018. Toen werd de vraag gesteld in hoeverre gemeenteraadsleden meer ondersteuning en een beter statuut nodig hebben. 60 procent van de bevroegden gaf aan dat beide nodig zijn. Verder vinden nog meer bevroegden dat de ondersteuning belangrijker is dan de verbetering van het statuut.

4.2.3. *Ondersteuning*

In de conceptnota is er sprake van ambtelijke ondersteuning van de gemeenteraad. Ook daarover kan inspiratie worden gehaald uit Nederland. Daar heeft de gemeenteraad haar eigen ondersteunende ambtenaren, namelijk de griffierfunctie. Het aantal ambtenaren hangt opnieuw af van de grootte van de gemeente. In grote steden kan dat bijvoorbeeld oplopen tot een griffier met vier raadsadviseurs, twee administratieve medewerkers en een communicatiemedewerker. Zij zoeken informatie op en geven die door, geven advies over het opstellen van amendementen, leggen contacten met het college van burgemeester en schepenen en de administratie enzovoort. Die ondersteuning wordt positief ingeschat door de Nederlandse gemeenteraadsleden.

In Nederland bestaan ook burgerraadsleden. Dat zijn raadsleden die op de verkiezingslijst stonden, maar niet werden verkozen. Die worden betrokken in commissies of via alternatieve vergadermodellen waarbij er parallelle sessies worden georganiseerd om de inhoud van dossiers op een gemeenteraadsavond te bespreken. Kleine fracties kunnen op zo'n moment beroep doen op burgerraadsleden. Zij mogen alles doen wat een gewoon gemeenteraadslid kan doen, uitgezonderd stemmen in de plenaire vergadering. Dat systeem fungeert als politieke leerschool en vangnet voor goede politici die niet werden verkozen. Zo wordt hun expertise behouden.

De VVSG pleit voor een budget voor de gemeenteraad. In Nederland wordt het budget voor de gemeenteraad mee opgenomen in de gemeentebegroting.

De spreker haalt enkele zaken aan die eerder niet in regelgeving moet worden gegoten. Het gaat over de ondersteuning aan de fracties, het leesbaar maken van documenten, het vereenvoudigen van de BBC, het aanreiken van informatie over de IGS'en, het voorzien van goede opleidingen en het werk maken van de actieve informatieplicht van het college van burgemeester en schepenen. In Nederland gebruiken de gemeenteraadsleden informatie die het college van burgemeester en schepenen aanreikt om hen vervolgens te controleren, alsook informatie vanuit de griffier.

4.2.4. *Organisatie*

Het aparte voorzitterschap van de gemeenteraad moet worden verplicht. Er kan worden gewerkt met een vicevoorzitter die samen met de voorzitter de gemeenteraad aanstuurt. In Nederland is dat vaak iemand uit de oppositie. Er zou kunnen worden gewerkt met een bureau van de gemeenteraad waarin de fractievoorzitters zetelen om de werking van de gemeenteraad te bespreken. Dat gebeurde trouwens al tijdens de coronacrisis om aan snelle informatiedoorstroming te doen.

De conceptnota haalt ook het artikel 213-onderzoek aan. In Nederland moet een externe accountant controleren of de rekeningen van de gemeente kloppen. Dat gebeurt jaarlijks en zij kunnen geen goedkeuring geven aan een gemeenterekening, wat een belangrijk politiek signaal is. Daarnaast zijn er ook 213a-onderzoeken. Daarbij wordt het college van burgemeester en schepenen zelf belast om de efficiëntie van het eigen beleid te evalueren via de eigen administratie. Verder beschikt de gemeenteraad over het enquêterecht waarmee er in de diepte bepaalde zaken kunnen worden bekeken, dat is te vergelijken met een onderzoekscommissie. Tot slot bestaat er een Rekenkamer. Dat is een onafhankelijk orgaan dat de doelmatigheid van het gemeentelijk beleid toetst.

De term dualisme wordt niet vermeld in de conceptnota, terwijl het de moeite waard is om van nabij te onderzoeken. In Nederland was de verhouding net zoals in Vlaanderen scheefgegroeid, en koos men ervoor om die te officialiseren. Het

systeem van dualisme werd er ingevoerd. Het college van burgemeester en schepenen werd er gescheiden van de gemeenteraad. Ze zijn als gast aanwezig in de gemeenteraad en stemmen niet meer mee. De verhouding met hun fractie is gewijzigd. Dat is geen mirakeloplossing, maar zo komt de gemeenteraad meer als instituut op zich naar buiten.

De spreker somt enkele mogelijke nieuwe praktijken op. Er kan worden geëxperimenteerd met nieuwe vergadermodellen. In Breda wordt gewerkt met het BOB-model. Daarbij wordt het besluitvormingsproces opgedeeld in verschillende fases: een fase van beeldvorming (informatieverzameling), een fase van oordeelsvorming waarbij gemeenteraadsleden met elkaar in debat gaan en het college van burgemeester en schepenen op het einde een reflectie geeft en ten slotte is er de fase van de besluitvorming. Die opdeling dient om de besluitvorming transparanter te maken en de gemeenteraad een grotere rol te laten spelen. Dat systeem kent nog kinderziektes, maar het zorgt ervoor dat gemeenteraadsleden hun mandaat zinvoller kunnen invullen.

Daarnaast kan de gemeenteraad de agenda meer zelf in handen nemen. Daarbij kan worden gekozen om eerst de punten van de gemeenteraad te behandelen en vervolgens pas die van het college van burgemeester en schepenen. Verder kan er worden getracht om gemeenteraadsleden een grotere rol te geven in trajecten van burgerparticipatie en hen systematisch uit te nodigen op informatiemomenten. Uit een bevraging uit 2018 over de toekomst van de gemeenteraad blijkt dat 25 procent kiest voor het behoud van het huidige systeem en 55 procent voor een dualistisch systeem zoals in Nederland.

4.3. Conclusie

Er moeten duidelijke keuzes worden gemaakt. Om tot een sterkere gemeenteraad te komen zijn een beter statuut, een ambtelijke ondersteuning en een aparte gemeenteraadsvoorzitter noodzakelijk. Er kan ook verder worden gegaan en worden gekeken naar een systeem van dualisme.

Dat alles kost uiteraard geld, dus moet er worden gekeken naar de financiële haalbaarheid van de voorstellen. De spreker vangt uit vele lokale besturen het signaal op dat het college het met een schepen minder kan stellen. Daardoor zou financiële ruimte vrijkomen die kan worden geïnvesteerd in het versterken en ondersteunen van de gemeenteraad.

Het is niet zeker dat die nieuwe structuren zullen leiden tot een cultuuromslag. De spreker stelde in een onderzoek in Nederland de vraag in welke mate de gemeenteraad er in de controle op het bestuur in slaagt om de partijpolitieke tegenstellingen te overstijgen. 33 procent van de respondenten gaf aan dat dat niet of onvoldoende gebeurt. Dualisme leidt dus niet automatisch tot het verdwijnen van de oude partijpolitieke cultuur. Dualisme kan wel een rol spelen achter de schermen. De gemeenteraadsleden van de oppositie vinden de controle belangrijker en besteden daar meer tijd aan in het openbaar bijvoorbeeld via debatten en door vragen te stellen. Maar het zijn vooral de gemeenteraadsleden van de meerderheid die aangeven dat ze meer impact hebben op de controle van het college van burgemeester en schepenen. Dat is echter niet zichtbaar omdat het achter de schermen gebeurt.

4.4. Impact versus zinvolle invulling mandaat

Uit een studie van de spreker daterend uit 2021 blijkt dat de gemeenteraadsleden van zichzelf vinden dat ze een impact hebben, maar de kloof tussen meerderheid en oppositie is er nog altijd. De gemeenteraadsleden uit de meerderheid schatten hun impact groter in. Daarnaast werd gevraagd naar de tevredenheid met het

mandaat. De Nederlandse gemeenteraadsleden zijn tevreden met hun mandaat. Daar is er ook geen verschil in de resultaten tussen leden van de meerderheid en de oppositie. De gemeenteraad is er versterkt en de leden vullen hun mandaat zinvol in. Het Nederlandse voorbeeld kan dus zeker als inspiratiebron dienen.

5. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

5.1. Tussenkomsst van Paul Van Miert

Paul Van Miert bevestigt de opmerking dat de BBC een ingewikkeld systeem is. Hij pleit voor een vereenvoudiging van dat systeem. Veel financieel directeurs klagen over het feit dat de BBC een tijdrovend en duur systeem is, terwijl de meeste gemeenteraadsleden die documenten niet eens lezen omdat ze te complex zijn. Klopt het dat Marie DeCock de suggestie deed om er een extra instrument aan toe te voegen in de plaats van de BBC te vervangen? Is het niet beter om binnen steden en gemeenten te werken met een eenduidig boekhoudkundig systeem gekoppeld aan een rapportagesysteem?

Wat de suggesties over audits betreft zegt de spreker dat Audit Vlaanderen al meer dan voldoende werk heeft. Wie zal die extra audits uitvoeren en betalen?

De spreker zegt dat de gemeenteraad van Turnhout evengoed zou werken met 20 gemeenteraadsleden in plaats van de huidige 35. Is er al onderzoek gedaan naar het idee om te evolueren naar kleinere gemeenteraden?

In Turnhout wordt gewerkt met een vorm van digitale besluitvorming en dat werkt goed als ondersteunend instrument. Er zijn al heel wat ondersteunende instrumenten voorhanden.

Is het de bedoeling dat er vanuit Vlaanderen een decretaal initiatief moet worden genomen om de cultuuromslag te verwezenlijken? Of gaat het eerder om een mentaliteitswijziging van de mensen op het terrein?

Uit het onderzoek van Tom Verhelst blijkt dat de mensen uit de oppositie het gevoel hebben minder betrokken te zijn. Uit de ervaring van de spreker blijkt net het tegenovergestelde, namelijk dat het veel moeilijker is om gemeenteraadsleden uit de meerderheid betrokken te houden. De uitvoerende mandatarissen zijn dagelijks met de dossiers bezig, maar zij zijn eerder stemmachines. De leden uit de oppositie kunnen op hun beurt voluit gaan in het nemen van initiatieven en het stellen van vragen. Het lijkt de spreker logisch dat de gemeenteraadsleden uit de oppositie zich beter in hun vel voelen.

Is er ook onderzoek gedaan naar de doorstroming van informatie binnen de gemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals naar EVA's en AGB's?

De spreker vindt de gemeentelijke boekhouding eenvoudig. Voor elk lokaal bestuur vormt het personeel de grootste uitgavepost. Daarnaast kan dezelfde oefening worden gedaan voor de nutsvoorzieningen, de brandweer, de politie en de IGS'en. Zo wordt 75 procent van het jaarlijkse budget in beeld gebracht. Het resterende gedeelte is beleidsruimte en daarop kan de oppositie wegen. Elkeen kan dat onder de knie krijgen als die daarvoor tijd vrijmaakt.

De spreker is verrast door het voorstel voor het invoeren van een speciaal statuut. Binnen de politieke wereld is het invoeren van een speciaal statuut vaak een nadeel en zou aanleiding geven tot veel heisa.

De spreker vindt het systeem van burgerraden minder democratisch en meer aanleunend bij willekeur. Er bestaan al burgerpanels en burgerbewegingen. Het kan

en moet in beperkte mate mogelijk zijn, maar de spreker pleit voor voorzichtigheid bij het bewandelen van die piste. Het politieke systeem is gebaseerd op verkiezingen waarbij mensen zich kandidaat stellen en daarvoor worden beloofd door te mogen zetelen in een gemeenteraad. Er kan zeker nog werk worden gemaakt van de leesbaarheid van de documenten en het voorzien van ondersteuning voor zij die dat wensen. Afsluitend zegt de spreker dat er al heel wat ondersteuning wordt voorzien en dat er vaak onterecht wordt geklaagd.

5.2. Tussenkomsst van Brecht Warnez

Brecht Warnez merkt op het terrein dat veel gemeenteraadsleden klagen over de manier waarop er moet worden gewerkt. Daarnaast haken er ook heel wat gemeenteraadsleden af gedurende de zittingsperiode.

Marie DeCock zegt dat het Wetboek van vennootschappen en verenigingen moet worden toegestaan bij alle IGS'en en doorvertalen naar de BBC-standaarden. Het potentiële voordeel van de BBC is dat het leesbaar zou zijn waarbij de financiën worden gekoppeld aan beleidsdoelstellingen. Is het realistisch om dat overal in te voeren?

Laura Deruytter pleit met de financiële consolidatie voor het omgekeerde, namelijk voor het toepassen van de BBC op alle IGS'en. Hoe verhouden die stellingen zich tot elkaar?

Het is juridisch te verantwoorden dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen gemeenteraadsleden die actief zijn in de publieke en in de private sector, maar beleidsmatig ligt dat moeilijker. Een gemeenteraadslid dat actief is in de private sector moet een even grote impact kunnen hebben op het lokale beleid als iemand die in de publieke sector werkt. Marie DeCock zegt dat er een bestuurscharter moet worden opgelegd. Mag dat charter worden aanzien als een deontologische code? Krijgt men dan geen wildgroei aan deontologische codes? Of is het een idee om een deontologische code op het Vlaamse niveau vast te leggen? Ethisch handelen is namelijk een universeel gegeven.

De spreker geeft aan dat in de theoretische oefening van Elizaveta Gjurova de vertegenwoordiger veel vrijheid krijgt omdat die de rol als bestuurder moet kunnen opnemen ten opzichte van de rol als vertegenwoordiger van het lokale bestuur. Het IGS wordt gezien als een verlengde van het lokale bestuur, maar in die oefening wordt die koppeling losgelaten. Gaat dat niet in tegen wat hier wordt nagestreefd, zijnde de versterking van de gemeenteraadsleden en het vergroten van de impact van gemeenteraadsleden op de IGS?

Elizaveta Gjurova zegt verder dat er een grote afstand is tussen de IGS en het gemeenteraadslid en dat het gemeenteraadslid een voorkeur heeft voor informatiemomenten waarop die aanwezig kan zijn. In de regio Midwest verloopt het regio-overleg heel vlot, maar de gemeenteraadsleden komen niet naar die informatiemomenten. De spreker vraagt zich af waarom gemeenteraadsleden weinig interesse tonen in IGS'en want de impact daarvan op het leven van de burger is groot. Vindt men het niet belangrijk wat daar wordt gedaan of weet men het gewoonweg niet?

Laura Deruytter stelt dat er diepgaandere discussies zijn in gemeenteraadscommissies over IGS'en. Het is moeilijk om af te wegen of dat in een commissie of in de gemeenteraad aan bod moet komen. Welke optie is de beste?

De spreker vindt het installeren van de Rekenkamer als een vorm van interne audit een interessant idee, maar stelt zich vragen naar de haalbaarheid daarvan. Vanuit Nederland komen er niet alleen positieve signalen over de werking van de Reken-

kamers. Een gemeente kan een eigen Rekenkamer oprichten of kan dat samen met verschillende gemeenten doen. Welke schaal is er nodig om dat te installeren? En hoe verhoudt dat zich ten opzichte van Audit Vlaanderen?

De onderzoekers zeggen dat er een systematische bespreking moet zijn van IGS'en in de gemeenteraad of in de commissie. Het is decretaal bepaald dat de IGS'en tweemaal per jaar naar de gemeenteraad moeten komen, al gebeurt dat zelden. Dat zou een zwaar beslag leggen op de werkzaamheden van de gemeenteraad. Hoe kan die regel afdwingbaar worden gemaakt? Of moet die regel worden afgeschaft?

Het verhogen van een vergoeding leidt niet automatisch tot betere prestaties. Daarom is het geven van politiek verlof een beter idee. Is er in Nederland een correlatie vastgesteld tussen een hogere vergoeding en betere prestaties?

Vanaf welke schaal is het interessant om de functie van griffier in te voeren? In kleine gemeenten heeft men nu al geen ondersteunende kabinetten. Kan de algemeen directeur in kleine gemeenten die rol opnemen? Wat mag de griffier doen? Levert die louter informatie aan of kan er ook worden gevraagd om ondersteunende nota's op te stellen die kunnen worden aangewend in de gemeenteraad? Wie stuurt de griffier aan?

Wat is het verschil tussen burgerradsleden en leden uit een adviesraad?

Veel organisatorische zaken hangen af van de lokale praktijk en cultuur en die zijn vaak niet in regels te gieten. Hoe kunnen er op het lokale niveau toch een aantal zaken worden aangepast?

De spreker vindt het concept dualisme interessant. Alles hangt af of de meerderheidsfracties binnen het systeem van de participatie functioneren. Als zij alles goedkeuren dat vanuit het college van burgemeester en schepenen komt, verandert er niets. Daarom wordt vooral worden gefocust op de participatie.

5.3. Tussenkoms van Tom Ongena

Tom Ongena zegt dat IGS'en in alle verschillende vormen zorgen voor het uitkleden van de macht van de gemeenteraad. Doordat er heel veel IGS'en zijn, heeft de gemeenteraad daar amper vat op. Zowel leden van het college van burgemeester en schepenen als gemeenteraadsleden weten niet in welke IGS'en de gemeente wordt vertegenwoordigd. Daar kan de regiovorming een rol in spelen. Het is de bedoeling om binnen een regio veel IGS'en samen te laten vloeien, de burgemeesters in de cockpit te zetten en tweemaal per jaar terug te koppelen naar de gemeenteraad. Hoe wordt daarnaar gekeken?

Een cultuuromslag is inderdaad nodig, maar dat is niet te vatten in een decreet. Er moet worden nagedacht over hoe dat kan worden gestimuleerd door een aantal regels aan te passen. Daarbij is een goede ondersteuning van de gemeenteraadsleden cruciaal. Ook het leesbaarder maken van documenten is van groot belang. Het invoeren van de functie van griffier vindt de spreker tevens nuttig. Maar het voorzitterschap van de gemeenteraad is een mandaat dat wordt verdeeld bij de totstandkoming van de coalitie. Die krijgt een dubbele zitpenning en moet de gemeenteraad in goede banen leiden. Dat is niet meteen de figuur die zorgt voor een sterke gemeenteraad. Daarom kijkt de spreker met veel argwaan naar de vraag om dat statuut te verbeteren, want dan wordt dat een extra schepenenmandaat. In de praktijk neemt de voorzitter vaak akte van de agenda die het college van burgemeester en schepenen bepaalt. Dat bewijst dat het huidige systeem niet werkt. Er is eerder nood aan een bureau op lokaal niveau naar analogie met het Vlaams Parlement.

De spreker begrijpt het concept van dualisme maar in de praktijk zal dat leiden tot extra mandaten. De schepenen zouden worden vervangen door gemeenteraadsleden. Die gemeenteraadsleden moeten dan ook worden ondersteund, onder andere door een Rekenkamer. Dat zijn allemaal extra mandaten met extra vergoedingen, maar dat gaat in tegen de huidige tijdsgeest. In Nederland is de gemiddelde gemeente trouwens veel groter dan in Vlaanderen. Dat raakt dus aan het debat van fusies. Volgens de spreker is het invoeren van het Nederlandse model pas mogelijk als er een opschaling gebeurt. Is het realistisch om dat allemaal in te voeren in Vlaanderen rekening houdend met de huidige schaal van gemeenten? Is er onderzoek gedaan naar het vertrouwen van de burger in de gemeenteraad? Zorgt het versterken van de gemeenteraad voor een hoger vertrouwen in de gemeenteraad?

5.4. Tussenkomsst van Staf Aerts

Staf Aerts geeft aan dat de gemeenteraad echt moet worden versterkt, zeker als blijkt dat meer dan 10 procent van de gemeenteraadsleden afhaakt doordat ze het mandaat niet kunnen combineren met de job of denken geen impact te hebben. Zijn er ook historische cijfers over het gevoel van impact van gemeenteraadsleden? Indien wel, is er een evolutie merkbaar?

Het systeem in het Vlaams Parlement waarbij de wetgevende macht de uitvoerende macht controleert is veel sterker dan het systeem op het lokale niveau. Het is ondenkbaar dat de Vlaamse Regering een persoon afvaardigt als voorzitter van het Vlaams Parlement. Bij veel gemeenten is dat nog altijd de realiteit. In het Vlaams Parlement is er een griffier die de volksvertegenwoordigers ondersteunt, maar die ontbreekt op het lokale niveau. Het model van het Vlaams Parlement kan dus als inspiratiebron dienen. Is er vergelijkend onderzoek gedaan naar de wetgevende machten?

De onafhankelijkheid van de gemeenteraadsvoorzitter is van belang, maar die kan onvoldoende wegen op de gemeenteraad. Het is een goed idee om de agendapunten van de gemeenteraadsleden vooraan op de agenda te plaatsen.

De spreker onderschrijft de nood aan een cultuuromslag en bevestigt dat dat niet van vandaag op morgen kan, maar er liepen al proefprojecten. Wat waren daarvan de resultaten?

Kan Tom Verhelst het concept van burgerraadsleden verduidelijken en hoeveel mensen daaraan deelnemen in Nederland?

Er moet blijvend worden ingezet op participatietrajecten. Niet alles is op voorhand vast te leggen, daarom is het interessant in de loop van de zittingsperiode samen te werken met de inwoners om te komen tot een gedragen beleid. Maar vandaag is het zo dat de gemeenteraad buitenspel wordt gezet. Gemeenteraadsleden worden bewust geweerd uit participatietrajecten om te vermijden dat het wordt gepolitiseerd. En achteraf wordt gezegd dat er niets meer kan aan worden veranderd aan het resultaat omdat het participatief tot stand kwam. Dat vindt de spreker niet correct. Is er in Nederland ook de beweging naar meer participatief werken? En hoe verhoudt dat zich ten opzichte van de gemeenteraad?

De spreker vindt het evident dat er minder interesse is in IGS'en. De agenda wordt niet bezorgd, het verslag wel maar dat is inhoudelijk zeer oppervlakkig en komt maanden later, namelijk nadat het is goedgekeurd. Tegen dan zijn de debatten al gevoerd. In de regio's spelen de burgemeesters een belangrijke rol, en niet de gemeenteraden. Hoe kunnen de gemeenteraden daar een rol in opnemen? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat fusies leiden tot sterkere gemeenteraden?

5.5. Tussenkost van Yves Buysse

Yves Buysse vindt het vraagrecht aan IGS'en belangrijk. Vroeger was de brandweer verbonden aan de stad of gemeente waardoor direct vragen konden worden gesteld en informatie sneller binnenliep. Nu zijn de brandweerzones groter, wat goed is voor de hulpverlening, maar de informatie-uitwisseling bemoeilijkt.

In een ideale wereld zijn de vertegenwoordigers in IGS'en experts, maar men moet roeien met de riemen die men heeft. Vaak worden die mandaten gezien als troostprijzen. Die vertegenwoordigers zijn dus niet altijd de meest gemotiveerde personen. Hebben de onderzoekers dat ook vastgesteld?

Kan de rol van een raadsgriffier verder worden toegelicht? Hoe wordt die aangesteld? Zijn dat vaste ambtenaren die worden gedetacheerd of worden die met inspraak van de fracties per zittingsperiode contractueel aangeworven? Hoe wordt gekeken naar het idee dat elke fractie tijdens een zittingsperiode kan vragen om een bepaald project volledig te onderzoeken?

Het idee van burgerraadsleden is nieuw voor de spreker. Kan dat verder worden toegelicht? Zijn dat alle niet-verkozenen op een lijst?

Wat het onderzoek naar dualisme betreft vraagt de spreker of dat alleen gaat over gemeenteraadsleden? Zijn er ook aparte cijfers over leden van het college van burgemeester en schepenen? De spreker meent dat gemeenteraadsleden meer geneigd zouden zijn om mee te gaan in het concept van dualisme.

Sommige gemeenteraadsleden van de meerderheid komen niet tussen tijdens de gemeenteraad, maar regelen alles via de rechtstreekse contacten met de schepenen. Hoe wordt gekeken naar het aantal gemeenteraadsleden?

Er is veel onderzoek gedaan naar wat gemeenteraadsleden voelen en willen. Maar wordt er ook onderzoek gedaan naar de houding van de samenleving ten aanzien van een beter statuut voor gemeenteraadsleden? Veel mensen hebben een vertekend beeld over de vergoeding die gemeenteraadsleden krijgen.

Kent Tom Verhelst een goede praktijk uit een ander buurland dan Nederland dat ter inspiratie kan dienen?

5.6. Tussenkost van Kris Van Dijck

Kris Van Dijck zegt dat het niet altijd evident is om vanuit het IGS de informatie-doorstroming te organiseren naar alle gemeenten. Zijn daarover inzichten die kunnen worden gedeeld?

Het debat over een andere cultuur is boeiend en de verantwoordelijkheid van velen. Een bestuur dat open staat voor een open debatcultuur stelt zich kwetsbaar op want ze kunnen gemakkelijk worden aangevallen. Het is aan eenieder in de gemeenteraad om daar op een volwassen wijze mee om te gaan. Het klopt dat sommige gemeenteraadsleden worden geweerd uit participatietrajecten. Dat hangt af van hoe een gemeenteraadslid zich opstelt. De spreker vindt dat een gemeenteraadslid mag deelnemen aan een participatietraject, maar zich bescheiden moet opstellen en de burger aan het woord laten. Dat is niet decretaal vast te leggen.

Niet alleen gemeenteraadsleden van de oppositie hebben het moeilijk. Ook voor leden van meerderheid is het moeilijk om kritisch te zijn. Als ze dat wel doen, wordt dat vaak geduid als dissidentie. Nochtans moet dat kunnen, maar dan moet dat op een volwassen manier worden geduid.

6. Antwoorden van de genodigden

6.1. Antwoorden van Marie DeCock

Marie DeCock is het eens met de opmerking dat de BBC eenvoudiger moet worden gemaakt. Het werken via de privaatrechtelijke boekhouding is geen extra middel. Het idee is om decretaal in te schrijven dat alle gemeentelijke verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen met dat boekhoudkundig systeem kunnen werken. Dat systeem vervangt het BBC-systeem niet, al is het een operationeel gemakkelijker systeem. Het is echter de bedoeling om uiteindelijk opnieuw de vertaalslag te maken naar de BBC. De spreker kan moeilijk inschatten of dat haalbaar is.

In het onderzoek van de spreker kwam het idee van kleine gemeenteraden niet aan bod. De focus lag op de verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten. Wel kwam de grootte van de raden van bestuur bij IGS'en aan bod. Uit de resultaten blijken twee visies. Enerzijds waren er respondenten die zeiden dat kleinere raden van bestuur de slagkracht ten goede komt, anderzijds gaven respondenten aan dat er daardoor minder informatie doorstroomt, dat ze het ervaren als een miskennis van de autonomie en zich niet meer vertegenwoordigd voelen. Die laatste groep introduceerde flankerende maatregelen om daaraan tegemoet te komen zoals het oprichten van informele commissies. De spreker beveelt op basis van het ABB-onderzoeksrapport aan om meer dan vijftien bestuurders toe te laten in de raden van bestuur, met als maximum het aantal van de deelnemende gemeenten in het samenwerkingsverband. Tegelijk merkt de spreker op dat de grote nutsintercommunales niet zijn opgenomen in de studie en suggereert op basis van het ABB-onderzoeksrapport dat er juridisch moet worden gekeken naar een opdeling tussen IGS'en met meer administratieve opdrachten zoals oorspronkelijk bedoeld en IGS'en die sterke economische spelers zijn op de markt.

Er is inderdaad al heel wat geregeld in het DLB. Op basis van haar onderzoek wordt voorgesteld om bepaalde zaken opnieuw decretaal te verankeren, vanuit het besef dat goed bestuur in de praktijk omzetten vaak neerkomt op het veranderen van een mindset, en minder op het wijzigen van decretale regels.

Wat het bestuurscharter betreft zegt de spreker dat er nu vaak onduidelijkheid bestaat over wie voor wat verantwoordelijk is. Zo is een schepen van Milieu verantwoordelijk voor het milieubeleid op lokaal niveau, maar zetelt zelf niet in de raad van bestuur van een afvalintercommunale. Om te voorkomen dat er verwarring ontstaat over de verantwoordelijkheid kan zo'n charter worden ingevoerd. Dat zou een sjabloon kunnen zijn waarin de gemeenteraadsleden aan het begin van het mandaat hun verantwoordelijkheden en engagementen kunnen aangeven. Daarin kunnen ook afspraken worden opgenomen over de terugkoppeling en de transparantie. Het is niet de bedoeling om dat verplicht te maken.

Er moet meer systematische terugkoppeling komen vanuit de IGS'en. Dat kan in de gemeenteraad aan bod komen, maar dat wordt het best gekoppeld aan de inhoudelijke aspecten. Dus niet per se in een vaste gemeenteraadscommissie, maar de intercommunales die verband houden met bepaalde topics in de daarop aansluitende commissies aan bod laten komen.

Om de verplichte tweejaarlijkse terugkoppeling over IGS'en effectief te laten plaatsvinden, pleit de spreker voor het invoeren van sanctiemogelijkheden. Daarvoor baseert ze zich op een bedenking uit het Publifinrapport waarin wordt voorgesteld om administratieve of strafrechtelijke sanctionering in de organieke bepalingen te voorzien. Dat zou de tendens tot afbouw van het toezicht via de regiovorming kunnen compenseren.

Het kan nuttig zijn om het aantal IGS'en te verminderen en zo de gemeenteraadsleden te versterken. Als een gemeenteraadslid minder dossiers heeft, dan leidt dat tot een versterking van de gemeenteraad.

Uit het onderzoek blijkt dat niet alle bestuurders experts zijn, maar dat er goede praktijken bestaan waarbij bestuurders volgens de filosofie van het DLB handelen. Bij nutsintercommunales en hun filialen is er echt nood aan afgevaardigden die daarin onderlegd zijn. De gemeenteraad verliest haar grip op het kluwen van die intercommunales en hun filialen. De spreker geeft aan op dit moment een postdoctoraal onderzoek te voeren omtrent de (juridische) moeilijkheden en problemen die rijzen bij intergemeentelijke filialisering.

6.2. Antwoorden van Elizaveta Gjurova

Elizaveta Gjurova zegt dat doorheen haar onderzoek geen enkele respondent een onvoldoende gaf voor de vertegenwoordiging van de gemeenten in IGS'en, dat de gemeenteraadsleden over het algemeen tevreden zijn over wat de bestuurders daar doen en de dienstverlening van de IGS'en.

Het klopt dat het moeilijk is om gemeenteraadsleden uit de meerderheid betrokken te houden. Ze stemmen vaak gewoon mee. Sommige onder hen toetsen bepaalde zaken eerst af bij de bestuurder.

Het gemeenteraadslid is zelf verantwoordelijk om al dan niet naar informatiemomenten van IGS'en te gaan. De interesse gaat vaak gepaard met de actualiteit. Nu het energievraagstuk in het nieuws is, wordt opgemerkt dat er meer gemeenteraadsleden aanwezig zijn op informatiemomenten daarover. IGS'en kunnen dat aantrekkelijker maken door bijvoorbeeld een spreker uit te nodigen om dieper in te gaan op een bepaald thema of de grote projecten in de IGS voor te stellen. De gemeenteraadsleden kunnen binnen de eigen fractie aftoetsen wie waarin geïnteresseerd is.

De afstand tussen het gemeenteraadslid en de IGS komt zowel door desinteresse als door het gebrek aan kennis en informatie. De spreker zegt dat het gebrek aan kennis en informatie enerzijds komt door de overvloedige rapporteringen en verslagen, die vaak niet worden gelezen omwille van tijdsgebrek, prioritisering van andere zaken en omwille van het feit dat het een ex-postmechanisme is. Men leest hetgeen al werd beslist of bereikt, wat weinig nuttig lijkt. De spreker haalt aan dat het de verantwoordelijkheid van de gemeenteraadsleden is om die al dan niet te raadplegen. Anderzijds speelt het gebrek aan informatie zich af bij het raadplegen van de gemeenteraadsleden wanneer belangrijke projecten van samenwerkingen, die betrekking hebben op hun gemeente, in de steigers staan.

Wat de systematische bespreking van de IGS'en betreft werd in het onderzoek ook aangegeven dat er in commissies wel kwalitatieve debatten worden gevoerd die de partijlijnen overstijgen. In dat licht kunnen commissies wel helpen om dat bespreekbaar te maken. Tegelijk zegt de spreker om dat niet in regels te gieten, want bij gebrek aan dossiers kan dat tot nodeloze vergaderingen leiden.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de gemeenteraadsleden nog niet goed kunnen inschatten wat de impact is van de regiovorming. Sommige gemeenteraadsleden wisten zelfs niet dat er een burgemeestersoverleg is, terwijl anderen zeggen dat er op die manier te veel macht in handen komt van de burgemeesters. Tegelijk vangt de spreker ook positieve signalen op over de regiovorming. Sommige respondenten zeiden dat het logisch is dat de burgemeesters zetelen in een dergelijk overleg omdat ze de gemeentelijke problematiek het beste kennen. Besluitend zegt de spreker dat het niet duidelijk is voor gemeenteraadsleden wat wordt besproken in een burgemeestersoverleg. Meer openheid hierover zou goed zijn.

Een cultuuromslag decretaal bepalen is niet wenselijk. Het niet volgen van de partijlijnen moet meer als normaal worden ervaren. Uit onderzoek van Reuse en Baeten blijkt dat gemeenteraadsleden van de meerderheidspartijen zaken in vraag moeten mogen en kunnen stellen om zo het debat kwaliteitsvoller te laten verlopen, ook al wordt daardoor afgeweken van het partijstandpunt. Daarnaast moeten de burgemeester en de schepenen meer ruimte laten voor inspraak van de gemeenteraadsleden. Voor haar doctoraatsonderzoek interviewde de spreker een voormalige schepen van Cultuur die momenteel in de oppositie zetelt. Ondanks het feit dat die in de oppositie zetelt, heeft die een goede relatie met de huidige schepenen van Cultuur en is die bereid om naar de vergaderingen van het IGS te gaan als de schepenen niet kan. Die samenwerking verloopt heel goed. De spreker roept op om de leden van het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraadsleden te wijzen op hun verantwoordelijkheid, namelijk beleid voeren voor alle inwoners van de gemeente en daarbij is samenwerking cruciaal.

De spreker beaamt dat niet elke politieke fractie een expert afvaardigt naar IGS'en en dat niet elke bestuurder even gemotiveerd is, maar over het algemeen leveren de bestuurders goed werk vanuit hun engagement. Op de vraag of een slecht functionerende bestuurder kan worden ontheven uit de functie blijven de gemeenteraadsleden het antwoord schuldig. Men weet dus niet wat te doen wanneer zich dat voordoet.

Wat de IGS'en met vijftien bestuurders betreft zegt de spreker dat daar creatief mee wordt omgesprongen. Soms wordt gewerkt met een rotatiesysteem met adviserende leden die na een paar jaren stemgerechtigd worden. Maar dat is minder evident in een groter samenwerkingsverband. Daarom is de spreker voorstander voor één vertegenwoordiger vanuit elke gemeente.

6.3. Antwoorden van Laura Deruytter

Laura Deruytter geeft ook aan dat de BBC en het privaatrechtelijke boekhoudsysteem niet tegenstrijdig zijn. Het draait rond het maken van de vertaling naar de BBC. Het BBC-systeem kan inderdaad worden verbeterd, maar het kind mag niet met het badwater worden weggegooid. Er is onderzoek gedaan naar uitbreidingsmogelijkheden van het BBC-systeem onder andere naar IGS'en en andere entiteiten zoals AGB's en erediensten, maar de onderzoekers pleiten ervoor omdat zo efficiënt en performant mogelijk te doen. Een dergelijke oefening kan worden begeleid door ABB.

De spreker deed onderzoek naar de grootste opdrachthoudende IGS'en. Daarin worden de grootste financiële risico's genomen waardoor er moeilijk informatie te verkrijgen is. Daardoor leeft het gevoel bij gemeenteraadsleden dat er belangrijke beslissingen worden genomen waarover zij te laat worden ingelicht. De timing is hier van belang. De gemeenteraadsleden vinden uiteindelijk wel de informatie, maar vaak te laat. Daarom oppert de spreker het idee om een actualiteitsdebat te voeren aan het begin van de zittingsperiode. Dat kan de inhoudelijke discussie in de gemeenteraad ten goede komen en zorgen voor een cultuuromslag bij de gemeenteraadsleden.

Het werken aan een cultuuromslag moet zowel gebeuren binnen de gemeenteraad als binnen de andere entiteiten zoals IGS'en, zodat er wordt gegaan naar meer ex-antecontrole. Audit Vlaanderen voert ex-postcontroles uit. Die zijn ook nodig, maar moeten worden gezien als laatste stap.

Er moet op verschillende manieren worden ingezet op de vergroting van de betrokkenheid van gemeenteraadsleden. Dat kan via een actualiteitsdebat en het polsen naar de interesses. Daarin dragen ook de IGS'en een verantwoordelijkheid. Ook zij ondergaan een cultuuromslag, wat de spreker toejuicht. Die omslag moet

worden versterkt. Zo wordt een actieve voorstelling van het IGS aan de gemeenteraad positief onthaald en laat de gemeenteraadsleden toe om te anticiperen op discussies en de agenda te beïnvloeden. Een nauwere samenwerking tussen de managementteams van gemeenten en IGS'en kan dat ondersteunen als de informatie goed wordt beheerd en gedeeld en zal de betrokkenheid van gemeenteraadsleden en de administratie vergroten.

Wat de financiële haalbaarheid van de audits betreft wijst de spreker erop dat die maatregel nodig is maar zo weinig mogelijk moet worden ingezet. Het toezicht vanuit ABB op IGS'en is de voorbije twintig jaar afgebouwd. Vroeger werden die controles gedaan vanuit ABB en die waren niet heel tijdrovend. Ze bouwden daarvoor de nodige expertise op en maakten jaarlijkse rapporten op met heel nuttige informatie. Die expertise is er nog altijd en kan opnieuw daarvoor worden ingezet.

De vertegenwoordiging in de raad van bestuur van het IGS hangt samen met de schaal en de activiteiten van het IGS. Het schoentje knelt vooral in de nutsectoren. Daar moet de vraag worden gesteld vanaf welk schaalniveau en welke activiteiten het de gemeente overstijgt en moet worden gekeken vanaf wanneer de Vlaamse overheid in beeld komt. Zo zou de Vlaamse overheid een verantwoordelijkheid kunnen opnemen via afvaardiging en kapitaalbreng in Fluvius.

De spreker trekt de parallel tussen de raden van bestuur van de IGS'en en de overheidsbedrijven op het federale en het Vlaamse niveau. In die laatste wordt meer gebruikgemaakt van de expertise van onafhankelijke bestuurders. Er kan worden onderzocht vanaf wanneer dat nodig is bij het IGS.

6.4. Antwoorden van Tom Verhelst

Tom Verhelst zegt dat weinigen het BBC-systeem echt goed kennen en dat sommige respondenten aangeven dat het oude systeem gemakkelijker was. De spreker kan niet inschatten of er één systeem voor heel Vlaanderen moet worden ingevoerd, al is dat voer voor debat.

Ondersteuning gaat ruimer dan het opzoeken van informatie. Dat wordt duidelijk wanneer wordt gekeken naar de griffiersfunctie in Nederland. Die geeft namelijk ook een bepaalde politieke cultuur door, leert de politieke feeling aan alsook hoe amendementen en moties moeten worden opgesteld. Ze verzorgen in bepaalde gemeenten een nieuwsbrief waarin dagelijks een overzicht van persberichten, raadsbrieven, sociale events en werkbezoeken worden opgenomen. Daarnaast zorgen ze voor een goede constructieve sfeer. Samen met de burgemeester en de secretaris vormt de griffier een driehoeksoverleg waarin de werking van het college van burgemeester en schepenen, de gemeenteraad en de administratie worden afgestemd. Doordat de gemeenteraad er om de vier jaar verandert, fungeert de griffier als een collectief geheugen. De griffiersfunctie is wettelijk verplicht, maar de gemeenteraad heeft veel autonomie om die functie in te vullen. De gemeenteraad is de werkgever van de griffier en bepaalt het budget en de personeelsbezetting. Dat varieert sterk tussen de gemeenten onderling. Soms kunnen ze zelf projecten initiëren en opvolgen. Er is nog altijd veel debat over wat een griffier al dan niet kan doen zoals bijvoorbeeld het signaleren van een politieke opportuniteit aan gemeenteraadsleden. Hoe ver wordt gegaan in de uitbouw van deze functie, hangt samen met de schaal van de gemeente.

De spreker pleit ook niet voor het decretaal inschrijven van een cultuuromslag, zoiets is überhaupt niet realistisch. Maar zo'n omslag wordt wel mee mogelijk door het uitvoeren van een aantal structurele aanpassingen. Dat doet het dualisme wel want gemeenteraadsleden in Nederland vinden dat ze daardoor hun beleidscontroleerende rol goed kunnen uitoefenen. Zo werd een schepen die met een voorstel afkwam door de gemeenteraad terug naar af gestuurd omdat men het onvoldoende

vond. Zoiets lijkt ondenkbaar in Vlaanderen. In Nederland zijn er naast coalitie-akkoorden ook raadsakkoorden waarin de oppositie mee schrijft aan een programma voor de komende vier jaar. Dat hoeft niet per se samen te hangen met de schaal van gemeenten, want Nederland telt ook nog kleine gemeenten die dualisme kennen.

In Nederland is het vertrouwen in de politiek in dalende lijn. Dat is te merken aan de opkomst bij verkiezingen en dat is een bron voor bezorgdheid. Daarnaast zijn de gemeenteraden in Nederland gemiddeld kleiner dan in Vlaanderen. In Vlaanderen kan er worden gewerkt met kleinere colleges van burgemeester en schepenen, wat kan zorgen voor financiële ruimte.

Het werk dat een gemeenteraadslid doet mag niet worden afgewogen ten opzichte van de inzet tijdens de plenaire vergadering. Sommige gemeenteraadsliden komen zelden of nooit tussen, maar zorgen op andere momenten voor de verbinding met de inwoners en werken achter de schermen vaak binnen de coalitie. Zo wegen ze op het beleid, waardoor men vanuit de coalitie vaak meer het gevoel heeft te kunnen wegen op het beleid. Door een goede dossierkennis kunnen leden van het college van burgemeester en schepenen worden aangestuurd. Vanuit de oppositie kan men stevig oppositiewerk voeren. De gemeenteraad moet haar rol betekenisvol kunnen spelen en dualisme maakt dat mogelijk.

De spreker pleit niet voor een bijkomend statuut. De VVSG is al jaren vragende partij voor een beter statuut voor de gemeenteraadsliden. Hun adviezen worden beter opgevolgd. Net zoals er aparte statuten bestaan voor werkstudenten aan de universiteiten is het invoeren van een regeling voor studenten die politiek actief zijn een goede zaak. Dat hoeft zeker niet officieel en wettelijk te zijn, dat kan ook via het maken van afspraken met onderwijsinstellingen en een cultuuromslag.

Burgerraden zijn geen adviesraden. In 2020 waren er ongeveer 5000 burgerraden in Nederland. De bezorgdheid over het democratische gehalte van dat systeem is terecht, maar het gaat doorgaans om mensen die op een kieslijst stonden en tijdens vergaderingen kunnen ze alles doen behalve deelnemen aan het debat en de stemming in de plenaire gemeenteraad. Dat proces verloopt in volle openbaarheid, het is een handig systeem voor kleine fracties om parallel georganiseerde vergaderingen te kunnen opvolgen en het is een goede leerschool of opvangnet voor de betrokkenen.

De Rekenkamer wordt ook in bepaalde gevallen gedeeld. Soms gebeurt dat bijvoorbeeld over drie provincies heen. Audit Vlaanderen heeft al heel wat opdrachten en missen misschien de lokale gevoeligheden. Een lokale Rekenkamer kan beter inspelen op lokale noden, maar de gemeenteraden hebben ook daar nogal wat autonomie om dat in te vullen. Er wordt dus geen algemeen model opgelegd.

Er is doorgaans wel een correlatie tussen het geleverde werk en het inwonersaantal. In een grote gemeente hebben gemeenteraadsliden sowieso meer werk. Dat gaat logischerwijs ook gepaard met de hoogte van de vergoeding. De bevolking is inderdaad geen voorstander voor hogere vergoedingen, maar er zou anders naar worden gekeken als het hele plaatje in beeld wordt gebracht. In Nederland werd daar wel expliciet voor gekozen en is daar weinig commotie over.

De spreker vindt het logisch dat een aparte gemeenteraadsvoorzitter decretaal zou worden verankerd. Daarbij aansluitend lijkt een collectieve ondersteuning onder de vorm van een bureau nuttig om de werking van de gemeenteraad vorm te geven. Dat hoeft niet per se de agenda te bepalen. Soms is er in Nederland wel een agendacommissie die de agenda bepaalt. Daarin zetelen zowel gemeenteraadsliden uit de meerderheid als uit de oppositie samen met de griffier en de burgemeester.

Er is geen zicht op de evolutie van de impact van de gemeenteraadsleden. De spreker is bezig met een actualisering van het onderzoek waardoor die cijfers volgend jaar voorhanden zullen zijn. Maar de problemen die tijdens de gedachtewisseling worden aangehaald zijn niet nieuw en vroeger werd ook al gepleit voor het invoeren van dualisme. Verder zegt de spreker de resultaten van de proefprojecten niet te kennen.

Vaak wordt naar Nederland gekeken omdat er veel gelijkenissen zijn tussen Vlaanderen en Nederland, zeker op het vlak van lokaal bestuur. Op Europees vlak geldt Nederland als het te volgen voorbeeld. Een vergelijking met Duitsland is moeilijker omdat het systeem te sterk verschilt.

In Nederland is participatie ook een issue. In het onderzoek van de spreker gaven respondenten uit de meerderheid aan dat het college van burgemeester en schepenen daar te weinig aandacht voor had. Daarop kwam er een nieuwe participatieleidraad. De spreker zegt dat er voldoende variatie moet zijn tussen de profielen van gemeenteraadsleden want zo wordt expertise binnengebracht. Maar er zullen meer zaken wettelijk worden opgelegd aan gemeentebesturen. Er zou een participatiebeleid komen waarbij meer participatie moet worden georganiseerd bij de totstandkoming van beleid.

In Nederland is er een basismonitor die alle politieke ambtsdragers in kaart brengt. Met het Europese onderzoeksnetwerk wordt ook regelmatig onderzoek naar de burgemeesters gedaan. Ook die cijfers zijn er. De leidende wethouder is trouwens niet tevreden met het vergadermodel uit de casestudie van de spreker omdat die te weinig aan bod komt tijdens gemeenteraadszittingen. De gemeenteraad gaat vooral met elkaar in debat. Toch werd het systeem vooralsnog niet aangepast omdat de cultuur diep zit ingebakken. In die case werd de raadszaal heringericht. Het is een half rond met twee spreekgestoeltes en iedereen heeft een microfoon. Vooraan zitten de gemeenteraadsvoorzitter en de griffier en de wethouders zitten achteraan op een bankje zonder microfoon. Zij worden letterlijk naar voren geroepen om tussen te komen. Dat maakt de wethouders bewust van hun relatie met de gemeenteraad.

Kris VAN DIJCK,
voorzitter

Brecht WARNEZ
Paul VAN MIERT,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
AGB	autonoom gemeentebedrijf (ook AG)
BBC	beleids- en beheerscyclus
BOB-model	Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming
DLB	decreet over het lokaal bestuur
EVA	extern verzelfstandigd agentschap
IGS	intergemeentelijk samenwerkingsverband
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten