

VOORBEREIDENDE TEKSTEN VAN HET LVV-CONGRES “MEER ARMSLAG VOOR DE GEMEENTE”, 10 DECEMBER 2005

VERHOUDING VAN DE GEMEENTE MET DE VLAAMSE OVERHEID

Guido De Padt, burgemeester van Geraardsbergen

Inleiding

Er zijn tot op heden al duizenden pagina's geschreven over de verhoudingen tussen de verschillende overheden, ook tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten.

Pas met het aantreden van de paarsgroene beleidsploeg in 1999 is er duidelijk een mentaliteitswijziging voelbaar in de verhouding tussen hogere en lagere overheden. Voor het eerst beschouwde de Vlaamse regering o.l.v. Patrick Dewael de gemeenten als volwaardige partners en werd in 2001 het kerntakendebat gestart met vertegenwoordigers van de drie bestuursniveaus. Kernidee van dit debat is dat elke overheid datgene doet waarvoor zij het meest geschikt is. Jammer genoeg belandde dit debat bij de jongste regeringswissel én bij gebrek aan middelen opnieuw in de koelkast.

Maar de aanzet was er om gemeenten meer autonomie te geven. Dankzij de Lambermontakkoorden van 2001 kan de Vlaamse regering nu zelf de politieke en administratieve werking van de 308 gemeenten regelen. Dit bekrachtigde ze in haar nieuwe gemeentedecreet.

In het gemeentedecreet is lokaal maatwerk de rode draad. Gemeenten dragen zelf zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de organisatie en financiering van hun bestuur.

Dit principe kunnen we alleen maar toejuichen. Europese cijfers wijzen immers uit dat de bevolking de hoogste vertrouwensscore geeft aan de lokale overheid. Het lokale beleid staat het dichtst bij de burger en het kan daardoor het best inspelen op de werkelijke noden en behoeften.

Omdat Vlaanderen in het verleden te veel bevoegdheden en geld voor zichzelf hield, creëerde het bestuurlijke onbehagen bij vele lokale politici en was het voor de gemeenten onmogelijk om voldoende aandacht te besteden aan de échte (lokale) problemen en noden.

Met dit nieuwe Vlaamse gemeentedecreet lijken Vlaamse politici meer Vlaamse macht en middelen te willen afstaan aan de lokale overheden. De gemeente is niet langer een “lagere overheid” die uitvoert wat bovenaf wordt beslist, maar kan nu een autonoom,

dynamisch en lokaal aangepast beleid voeren dat ondersteund wordt door de bovenlokale niveaus.

Dat was dan ook hoog tijd. Uit cijfers van de KU Leuven van vorig jaar, blijkt dat gemeenten in ons land zeven procent uitgeven van het BNP. In Europa ligt dat gemiddeld op dertien procent¹.

Het Nieuwe Gemeentedecreet: de concrete veranderingen

Maar wat verandert er nu concreet met het **nieuwe gemeentedecreet**? Onder het motto “meer autonomie, minder betutteling” wordt rekening gehouden met de verschillen tussen steden, centrumsteden en gemeenten². De volgende voorbeelden maken duidelijk op welke onderwerpen de gemeenten een vernieuwend beleid kunnen uitbouwen:

- **Personeelsbeleid**: de mogelijkheden om contractuelen aan te werven worden verruimd. Zo kunnen gemeenten een flexibel personeelsbeleid voeren. Ook kunnen gemeenten in grotere vrijheid de personeelsformatie vaststellen of wijzigen. Zij moeten er enkel voor zorgen dat de financiële haalbaarheid hiervan aangetoond kan worden.

- Het **goedkeuringstoezicht van de gouverneur** op de jaarrekening wordt afgeschaft. Onder de gemeentewet moest elke gemeente zijn jaarrekening laten goedkeuren door de provinciegouverneur die daarvoor 300 dagen de tijd had. In het gemeentedecreet ligt de vaststelling van de jaarrekening nu volledig in handen van de gemeenteraad, die daarbij wordt ondersteund door een externe audit.

- Het nieuwe gemeentedecreet laat ruime mogelijkheden van **delegatie** en **budgethouderschap** op maat van het bestuur toe. Dat laat lokale overheden toe om snel en adequaat in te spelen op nieuwe behoeften en uitdagingen. Het gaat hier om een ‘mogelijkheid’ tot delegatie. Het is aan de gemeente om te beslissen of ze hier gebruik van maakt of niet en hoever ze hierin gaat.

- Niet alle taken worden dwingend door de Vlaamse overheid aan de gemeenten opgelegd. Zo zijn er ook samenwerkingsovereenkomsten mogelijk. In ruil voor het uitvoeren van een aantal taken die deze overeenkomst opsomt, krijgen lokale besturen **financiële en inhoudelijke ondersteuning** van de Vlaamse overheid. De gemeente of provincie kan - binnen zekere marges - zelf **kiezen welke onderdelen** van de overeenkomst zij ondertekent en welke ambitieniveaus ze wenst te behalen.

Tot hier toe alleen maar goede punten. Maar in de praktijk is nog niet veel veranderd. De Vlaamse overheid is er nog niet in geslaagd zichzelf beleidsmatig wat te ontvetten ten voordele van de lokale overheden.

¹ Interview met Wim Moesen (professor openbare financiën), ‘De Gemeente is de beste speler en moet dus meer ballen krijgen’, *Lokaal*, 1-15 november 2004, p. 10.

² Persmededeling van het kabinet van Marino Keulen, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, 15 maart 2005 (<http://nieuws.vlaanderen.be>, gelezen op 10.09.2005).

In de praktijk

1. De betuttelingsdrang van de Vlaamse Overheid

Er bestaat een zekere betuttelingsdrang van de Vlaamse Overheid t.o.v. de gemeenten.

1. Gemeenten zijn verplicht om een rist **beleidsplannen** op te maken, gaande van een algemeen beleidsplan, een personeelsbehoefteplan, een cultuurbeleidsplan, een financieel meerjarenplan, een milieubeleidsplan, een bibliotheekbeleidsplan, een jeugdwerkbeleidsplan, een mobiliteitsplan, een lokaal sociaal beleidsplan, enz.

Het is goed dat gemeenten aangezet worden om toekomstgericht na te denken over hun beleid. Maar de gemeenten kreunen onder het toezicht van de Vlaamse overheid en elk gemeentelijk plan wordt vanuit een basiswantrouwen tegenover de lokale besturen ontleed en beoordeeld tot op moleculair niveau.

Minister Marino Keulen heeft dit blijkbaar ingezien. In juni 2005 kondigde hij aan dat de nieuwe gemeentebesturen een stuk minder rapporten voor de Vlaamse regering zullen moeten schrijven. De Vlaamse regering zal het overaanbod aan rapporten, plannen en nota's in kaart brengen, en er daarna het mes inzetten.

2. De **fiscale autonomie** van de gemeenten wordt **miskend**. Een voorbeeld: de Vlaamse regering heeft beslist dat gemeenten vanaf 1 januari 2007 geen nieuwe forfaitaire belastingen inzake afval meer mogen heffen. Alle belastingen moeten voortaan inkomens gerelateerd zijn en/of werken volgens het principe “de vervuiler betaalt”.

Dit is in strijd met de gemeentelijke fiscale autonomie en het subsidiariteitsbeginsel. Gemeenten moeten zelf autonoom kunnen beslissen over hun eigen fiscaliteit, zoals ook bepaald in de Grondwet. In principe mag de gemeenteraad alle belastingen heffen die niet op één of andere wijze uitgesloten worden. Alleen de *federale* overheid kan terzake verbodsbepalingen opleggen.

De afschaffing van forfaitaire belastingen dient gecompenseerd te worden via fiscaliteit op inkomsten. Dit werkt volledig in het nadeel van de “arme” gemeenten, waar de personenbelasting of onroerende voorheffing ter compensatie verhoogd moet worden in het nadeel van de al “armere” bevolking. Terwijl net in die gemeenten de (via fiscaliteit te financieren) nood aan sociale hulp en voorzieningen het hoogst is.

2. De Vlaamse lasten die aan de gemeenten worden opgelegd

Naast de betuttelingsdrang, die hierboven beschreven werd, legt de Vlaamse overheid ook heel wat lasten op aan de gemeenten.

1. Een voorbeeld: alles wat verband houdt met een **veilig en vlot verkeer** op openbare wegen, straten, kaden en pleinen wordt aan de waakzaamheid en het gezag van de

gemeenten toevertrouwd. Deze omvat o.m. de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, enz. gemeenten moeten in dat verband regelmatig tussenkomen voor incidenten en gevaarlijke situaties die zich niet alleen voordoen op de eigen gemeentewegen, maar ook op wegen die niet onder hun beheer vallen.

Dit geeft de gemeenten heel wat extra werk en kosten. Het is niet de bedoeling om de gemeenten vrij te stellen van deze positieve veiligheidsverplichting, noch te beweren dat de wegbeheerder zelf deze “noodverplichting” moet vervullen. Integendeel, de gemeente kan het best en het snelste optreden bij calamiteiten en het is goed dat dit behouden wordt. Er wordt wel voor gepleit om de gemeenten de mogelijkheid te geven om de kosten te verhalen aan de wegbeheerder, in casu de hogere overheden.

2. Niet alleen delen van het onderhoud, ook andere **lasten** met betrekking tot **gewestwegen** worden **doorgeschoven**. Zo dienen gemeenten voetpaden langs gewestwegen in een bebouwde kom te bekostigen, openbare verlichting op deze plekken aan te brengen en te vernieuwen, de elektriciteitsfactuur te betalen, de herinrichting van schoolomgevingen en de verbindende fietspaden langs gewestwegen te prefinancieren.

Voorts moeten gemeenten schuilhuisjes voor klanten van De Lijn meefinancieren.

Het zou van een volwassen beleid getuigen mocht de Vlaamse overheid zich **volledig** kwijten van haar taak om haar eigen wegen op een veilige en degelijke manier aan te leggen en te onderhouden, zonder daarbij lasten te leggen op de lokale overheden. Het is *bestuurlijk tegennatuurlijk* dat een lagere overheid een hoge overheid moet gaan subsidiëren of prefinancieren.

Toekomst: naar een Noordelijk model?

In het noorden van Europa nemen de gemeenten een groot deel van de openbare dienstverlening voor hun rekening. Ze beschikken over een ruime vrijheid: ze kunnen zelf kiezen wat ze belangrijk vinden. De centrale overheid legt enkel de hoofdlijnen vast.

Voor het beantwoorden van de vraag of Vlaanderen ook dit noordelijke model moet overnemen, wordt teruggegrepen naar een studie van de Vakgroep Politieke wetenschappen van de UG, met als titel “*Centraal-lokale relaties in Vlaanderen: verdeel of heers?*” (zie *Res Publica*, 2005/1, pag. 19 e.v.)

Daarin wordt aangetoond dat het Belgische beleidsniveau aan het vervagen is ten voordele van de deelstaten, die steeds meer bevoegdheden ontvangen.

Moeten we ons niet de vraag stellen of de “Vlaamse staat” zelf ook niet een beetje moet wegdeemsteren, aangezien dit zou betekenen dat het lokale niveau meer bevoegdheden toegewezen krijgt . Dit zou trouwens tegemoetkomen aan de wens voor meer subsidiariteit, omdat men beseft dat het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger moet worden gebracht. Maar dit veronderstelt tevens een versterking van dat (lokaal) bestuur. Dit betekent allerm minst dat alle bevoegdheden op het laagst mogelijke niveau moeten

ingeschaald worden: het gaat veeleer om de vraag of eis van de Vlaamse politici dat het federale niveau de principes van subsidiariteit en de autonomie van “onderliggende” besturen moet eerbiedigen, ook door henzelf gerespecteerd moet worden in hun omgang met de steden en gemeenten.

Alle goede voornemens in het kerntakendebat en de discussie rond het gemeentedecreet ten spijt, wordt evenwel vastgesteld dat er ten voordele van de gemeenten geen enkele wezenlijke bevoegdheidsoverdracht gebeurde.

De vaststelling dat er tijdens de periode 1999-2004 een stijging is met 15% van de Vlaamse uitgaven ten voordele van de lokale overheden, is nog geen reden tot euforie. Relevanter is de vaststelling dat de gemeenten slechts 7% van de nationale rijkdom besteden, wat ongeveer hetzelfde is als onder Belgische voogdij en de helft van het Europese gemiddelde. Er is dus hoegenaamd geen sprake van een concrete bevoegdheidsverruiming: waar het takenpakket van de lokale besturen toch werd verruimd, gebeurde dat onder een centrale curatele van de Vlaamse toezichthouder. Meer bevoegdheden inzake sociale huisvesting, lokale economische ontwikkeling en politie zijn een greep uit de beleidsdomeinen waarin de gemeenten vragende partij zijn voor een uitbreiding van hun bevoegdheden.

Van de gemeente als eerstelijnsbestuur is dus nog steeds onvoldoende sprake. Het feit dat de burger zich het meest met het lokale niveau identificeert en er ook het meeste vertrouwen in heeft, moet o.i. de leidraad zijn bij een doorgedreven bevoegdheidsoverdracht van de Vlaamse naar de lokale overheid. Daartoe is in Vlaanderen een **ontvettingsoperatie** noodzakelijk.

Positief is dat de Vlaamse overheid haar voogdijgreep heeft afgezwakt: ze controleert nog enkel of de Vlaamse gemeenten niet onwettig handelen; de vroegere “opportuiniteitscontrole” - die de centrale overheid het recht geeft elke gemeentelijke beslissing tegen te houden die ze niet opportuun acht - is afgeschaft.

INSPRAAK VAN DE BURGER

Filip Anthuenis, burgemeester van Lokeren

Els Ampe, lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement

Burgerinspraak is nu reeds sinds enige tijd een bekend begrip. Terwijl dit vroeger door de conservatieven als naïef, utopisch, zelfs als gevaarlijk werd omschreven, wordt er nu door alle partijen mee gedweept, op het gevaar af dat het begrip verwatert tot een holle slogan.

Wanneer kan je spreken van echte burgerinspraak? Waar staan we nu? Welk model hebben we voor ogen? Staan sommige gemeenten verder dan andere? Welke stappen moeten we ondernemen om ons doel te bereiken? Dit zijn de noodzakelijke vragen om een debat hierover in te leiden.

We staan dus voor zowel een theoretisch als voor een praktisch debat. We kunnen immers niet werken naar een bepaald doel als we het niet eens zijn over welk doel we samen wensen te bereiken.

Waar staan we nu? - maatschappelijke context

De kloof tussen politiek en burger, het gevoel dat gekozenen maar weinig vertolken wat echt leeft, dat men niet echt greep heeft op wat gebeurt en dat alles gestuurd wordt via een aantal machtige partijtoppen en belangenorganisaties,... zorgt er mee voor dat het vertrouwen in de politiek voor een groot stuk weg is. Ogenshijnlijke onverschilligheid, antipolitiek en extremisme zijn hiervan het gevolg. De burger moet zich opnieuw betrokken voelen bij de politiek. Inspraak van de burger is essentieel.

De mening van de burger is voor de politicus nog nooit zo belangrijk geweest. Tegelijk is de burger inmiddels veel kritischer geworden. Als liberalen kunnen we dat alleen maar toejuichen. De “burgerdemocratie” is één van de grote ambities van de regering Verhofstadt. Het idee werd als volgt geformuleerd: *“een democratie moet haar wijze van besluitvorming en inspraakmogelijkheden die ze biedt permanent evalueren en verbeteren. De burger moet daarbij opnieuw centraal worden geplaatst zodat hij terug greep krijgt op het politieke gebeuren.”* Belangrijk is dat de burger het gevoel krijgt dat zijn/haar stem telt.

Vele initiatieven werden reeds genomen om de burger te betrekken bij de verschillende stappen in het beleidvormingsproces, bijvoorbeeld wijkadviesraden, openbare onderzoeken, volksraadplegingen,... daarnaast zijn de raadsvergaderingen en commissievergaderingen openbaar, kunnen verslagen worden opgevraagd, hebben politici spreekuren, ... Op die manier kan de overheid feedback krijgen op de gemaakte voorstellen en kan die feedback achteraf op de genomen maatregelen worden getoetst.

Maar het valt op dat de opkomst voor wijkbijeenkomsten, inspraakvergaderingen, openbare onderzoeken,... zeer laag is en dat wij steeds de meest mondige burger zien. Dit doet ons volgende vragen stellen: zijn de inwoners wel in inspraak geïnteresseerd? Hoe kunnen we de burger beter betrekken bij het beleid? Welke nieuwe instrumenten kunnen we introduceren en hoe kunnen we ze gebruiken?

Inspraakmomenten zoals wijkbijeenkomsten waar men de politici direct kan ontmoeten, trekken soms weinig of vooral specifieke bevolkingsgroepen aan. Mensen die rechtstreeks betrokken en dus enorm gemotiveerd zijn, brengen hun meningen, standpunten en problemen aan. Echter, het gebrek aan diversiteit en vertegenwoordiging van de verschillende (lokale) bevolkingsgroepen geeft een vertekend beeld van wat de burger wenst mee te geven in verband met het beoogde of gevoerde beleid. Hoe komt het dat niet alle lagen van de bevolking op dat ogenblik van deze kansen gebruik maken? Of is de afstand tussen politiek en burger dan werkelijk zo groot?

Misschien moeten we de oorzaak hiervan zoeken in de evolutie van onze maatschappij. In kleine gemeenschappen en dorpen konden de mensen gemakkelijker samenkomen voor volksvergaderingen of kon zij gemakkelijker deelnemen aan het gemeenschapsleven.

Vandaag gaan we meestel met z'n tweeën werken, moeten de kinderen worden opgevangen of naar school gebracht, heeft men een druk sociaal leven, enz. Deelnemen aan een volksvergadering in het centrum van de stad/gemeente kan voor velen na een zware dagtaak niet meer in het reeds volle dagprogramma. Een bijkomende belemmering is dat dossiers alleen maar tijdens de werkuren kunnen worden ingezien.

Het is daarom belangrijk dat we mee evolueren met onze maatschappij en gebruik maken van moderne technieken zoals e-inspraak. Mensen zijn wel degelijk geïnteresseerd in wat er in hun gemeenschap gebeurt en zij willen wel degelijk hun zegje doen. Alleen willen of kunnen ze daar niet altijd de nodige tijd voor uittrekken. Vanuit de luie stoel meedoen aan een enquête (instant polling), een mening geven en argumenteren op een aantal premissen, via e-mail een voor- of tegenstem geven over voorgestelde maatregelen (electronic voting),...het zijn maar enkele voorbeelden van het in de huiskamer brengen van de politiek en haar vertegenwoordiger/bestuur. Natuurlijk, er zijn nog een groot aantal mensen die geen toegang hebben tot het e-tijdperk. Daarom moeten de klassieke wegen blijven bestaan. De meer flexibele mogelijkheden zouden echter meer gestimuleerd moeten worden, vb. voorgefrankeerde bevragingen, contactformulieren, gerichte sensibiliseringscampagnes voor bepaalde bevolkingsgroepen: jongeren, bejaarden, enz. Het is hierbij niet alleen belangrijk het verantwoordelijkheidsgevoel bij de burgers op te wekken, maar hun ook het gevoel te geven dat hun mening telt. Vervallen in uitsluitend onpersoonlijke massabevragingen zonder persoonlijk contact zal nooit tot dit gevoel leiden.

Voor vele burgers is menselijk contact belangrijk. Wanneer een lokaal politicus een wijk bijeenroept om eens van gedachten te wisselen ontstaat al te vaak een eenrichtingsverkeer, een opsomming van wat de lokale politicus allemaal heeft gedaan en hoe goed het beleid wel is. Uiteraard is het belangrijk dat burgers worden geïnformeerd,

maar veelal wordt de indruk gewekt dat het om een consultatie van de burger gaat i.p.v. van een informatieronde. Duidelijke communicatie is belangrijk om geen foute verwachtingspatronen te scheppen. Als men de verwachting scheidt dat men daadwerkelijk naar de bevolking zal luisteren, dan moet de tijdsindeling van zo'n wijkvergadering dat weerspiegelen, m.a.w. meer ruimte bieden voor opmerkingen, suggesties en vragen en minder voor de toespraak van de politicus of ambtenaar.

De burger kan echter niet te allen tijde het beleid mee helpen bepalen. Projecten zijn niet altijd gebaat bij burgerinspraak, omdat ze het belang van een wijk, of zelfs van een stad overstijgen. De vraag is of de burger ook zijn eigen belang of dat van zijn wijk kan overstijgen?

Daarvoor heeft hij/zij vertegenwoordigers verkozen die hun visies op de maatschappij moeten uitdragen. Wat belangrijk is, is dat de burger zonder onderscheid zich geresponsabiliseerd voelt om zijn of haar bijdrage te leveren en feedback te geven op de manieren aangepast aan de evoluerende samenleving waarmee de overheid rekening moet houden.

Burgerinspraak: over het model dat we nastreven

De bouw van elk model vereist een aantal **hypotheses**. Wat zijn nu de hypothesen die aan de basis liggen van ons model?

Hypothese 1

Het LVV gelooft in authentieke burgerinspraak. Elke burger is immers een humanist die zich het welzijn en de welvaart van zichzelf en zijn medemens aantrekt. Bovendien is deze burger best in staat zijn mening rechtstreeks te uiten aan de uitvoerders van het beleid. Liberalen geloven in de zelfbeschikking van elke burger en wijzen paternalistische omgang met de burger af.

Hypothese 2

Burgerinspraak is een noodzaak in een democratische samenleving.

Onze hypothesen zijn slechts geldig wanneer aan een aantal noodzakelijke randvoorwaarden voldaan is. Een van de randvoorwaarden is de aanwezigheid van **burgerzin**.

Maar er moeten ook **wettelijke garanties** zijn voor burgerinspraak. Welke wetgeving voorziet in burgerinspraak? Is burgerinspraak overal voldoende gegarandeerd?

De wetgeving voorziet dat burgers zich kunnen uiten via rechtstreeks verkozen gemeenteraadsleden (volksvertegenwoordigers...) en via referenda. Dit is echter onvoldoende om echte burgerinspraak te garanderen.

Vandaag bestaan reeds veel gebruikte officieuze manieren van burgerinspraak: vb. wijkvergaderingen (waarbij een lid van het college alle burgers in een bepaalde wijk

uitnodigt), themavergaderingen (waarbij een lid van het college burgers uitnodigt die te kennen hebben gegeven geïnteresseerd te zijn in een bepaald onderwerp), enquêtes, internetfora, e-discussiegroepen (waarbij een lid van het college burgers uitnodigt deel te nemen aan een elektronische discussie) enz. En uiteraard niet te vergeten het rechtstreekse contact dat burgers hebben met leden van het College.

Deze officieuze manieren zijn echter geen waarborg voor de burger. Ze zijn afhankelijk van de goodwill van het College m.b.t. burgerinspraak.

Het Gemeentebestuur zou ten minste over volgende communicatiekanalen moeten beschikken:

- Van de overheid naar de burger:
 - a) Infoblad
 - b) Website
 - c) Gerichtte communicatie naar doelgroepen, buurtbewoners e.a. betrokkenen i.v.m. openbare werken, reglementswijzigingen, subsidieregelingen...
 - d) Duidelijk leesbare informatieborden (bvb. bij wegenwerken) met vermelding contactgegevens voor reacties
 - e) Individueel telefoon of e-mailverkeer met burger omtrent particuliere problemen

- Van de burger naar de overheid:
 - a) uitbouw loketfuncties bij openbare diensten
 - b) uitbouw e-loket
 - c) aanspreekbaarheid en beschikbaarheid lokale mandatarissen
 - d) adviesorganen
 - e) hoorzittingen (themagebonden, plaatsgebonden enz.)
 - f) wetenschappelijk verantwoorde steekproeven
 - g) bevolkingsenquête
 - h) gemeentelijk referendum (wetswijziging 13 mei '99)

De informatie die via het overheidsbestuur (gemeente, provincie, gewest, staat ...) of hun administratie aan de burger wordt overgemaakt, moet aan een aantal **vormelijke voorwaarden** voldoen om haar doel niet voorbij te schieten. Ze moet dus correct zijn, duidelijk leesbaar, toegankelijk en vlot geschreven, relevant, enz.

De ervaring leert dat door goede informatie de burger wel degelijk geïnteresseerd is en zich constructief opstelt om mee te denken.

STATUUT VAN DE LOKALE MANDATARIS

Ludo Van Campenhout, schepen van Antwerpen
mmv. *Inez Schepens* en *Benoit Mores*

1. Overgangperiode naar een nieuw statuut

Sedert de goedkeuring van de Lambertmontakkoorden in 2001 zijn de gewesten bevoegd voor de inrichting der lokale besturen. Vlaanderen regelt nu zelf de organisatie van de gemeenten en de provincies. Het nieuwe Vlaamse gemeentedecreet vervangt volledig de federale gemeentewet. Op 6 juli 2005 werd het gemeentedecreet in het Vlaamse Parlement aangenomen.³ In dit decreet vinden we de nieuwe krachtlijnen van het statuut van de mandataris terug. Onder mandatarissen wordt verstaan: het verkozen politiek personeel – burgemeester, schepenen, gemeenteraadsleden, OCMW-raadsleden, districtraadsvoorzitter, bureauleden en districtsraadleden - in de gemeenten en districten.

In deze bijdrage zoom ik in de eerste plaats op de gemeente in. Er wordt hierna in het statuut van de mandataris een onderscheid gemaakt tussen een sociaal economisch luik en het politiek handelingskader.

Daar het Vlaamse gemeentedecreet een feit is, zitten we tot en met januari 2007 in een overgangsfase waarin nog de oude regeling van de Nieuwe Gemeentewet, bekrachtigd bij wet 26 mei 1989, van toepassing is. In wat volgt zullen we daarom dit oude statuut vergelijken met het nieuwe statuut ingebed in het gemeentedecreet aangenomen op 6 juli 2005. Ik voer de vergelijking door op zowel het sociaal-economische aspect als het politieke handelingskader. Uit deze vergelijking van de oude met de nieuwe situatie tracht ik op zoek te gaan naar eventuele nieuwe aanbevelingen.

2. Het gemeenteraadslid

2.1. Het sociaal statuut van een verkozen gemeenteraadslid

Het gemeenteraadslid wordt beschouwd als een ‘zelfstandige’. Men kan het statuut echter niet volledig vergelijken met dat van een zelfstandige bakker, slager, kapper, kruidenier, etc. Zo dient het gemeenteraadslid bijvoorbeeld geen sociale bijdragen te betalen op zijn presentiegelden of zogenaamde zitpenningen die hij of zij ontvangt voor het bijwonen van gemeenteraden en commissiezittingen. Dit maakt eveneens dat presentiegelden gecumuleerd mogen worden met een vervangingsinkomen, bv. een werkloosheidsuitkering, zonder dat er financieel verlies voor de betrokkene optreedt.⁴

³ Vl. Parl., Stuk 347 (2004-2005) – Nr. 10

⁴ Maes, R. en Boes, M. (2001 eds.), *Proeve van Vlaams Gemeentedecreet*, Brussel: Vlaamse administratie binnenlandse aangelegenheden, p. 193/463

Voorts liggen de krachtlijnen van het nieuw sociaal economisch statuut van het gemeenteraadslid verwoord in de artikelen 14 tot en met 18. Een belangrijke innovatie is de mogelijkheid van de tijdelijke vervanging door een opvolger bij langdurige afwezigheid door een gemeenteraadslid wegens een buitenlandse reis, studies, aanslepende medische redenen of ouderschapsverlof. Op de vervanging staat geen maximumtermijn. De mogelijkheid tot zwangerschapsverlof voor mandatarissen werd reeds voorzien in de Nieuwe Gemeentewet⁵, echter niet de mogelijkheid tot verlof voor buitenlandreizen, studiemogelijkheden en medische redenen.

Vervanging om medische redenen of omwille van ouderschapsverlof valt volkomen te verantwoorden. De mogelijkheid om zich te laten vervangen omwille van een langdurige buitenlandse reis en studeren is al moeilijker te aanvaarden. Immers, men kan zich vragen stellen bij de oprechtheid die het betrokken lid aan de dag legde toen hij koos om gemeenteraadslid te worden, of op zijn minst deze functie te ambiëren. We mogen hopen dat de buitenlandse reis en de studie enigszins verband houden met het mandaat dat hij/zij tijdelijk ophoudt uit te oefenen. Was dat een voorwaarde die de decreetgever hieraan moest koppelen?

In dit tweede punt van het sociaal economisch onderdeel binnen het statuut, wordt de vergoeding bekeken die het gemeenteraadslid ontvangt voor de uitoefening van zijn mandaat. In België zijn de lokale mandatarissen inzake hun beloning in grote mate afhankelijk van de bepalingen opgelegd door de federale wetgever, nu louter de decreetgever. Er werd echter voorzien in een beperkte marge tot eigen discretie.⁶ Zo kan de gemeenteraad het presentiegeld (geen wedde) vastleggen tussen de 37,18 EUR te indexeren en het minimumpresentiegeld voor de provincieraadsliden.⁷ Het gemeentedecreet voorziet in artikel 17 een gelijkaardige regeling. De gemeenteraad legt het presentiegeld vast, maar de Vlaamse regering bepaalt de ‘range’ of vork waarbinnen dit dient te gebeuren. Hoe deze er zal uitzien is vandaag nog niet gekend. Het is duidelijk dat het gemeentedecreet hiermee de wortels van de Nieuwe Gemeentewet in grote mate overneemt. Het ontransparante systeem waarbij de gemeenteraadsliden betrekkelijk weinig inspraak hebben, blijft met andere woorden gehanteerd. Dit lijkt me een gemiste kans.

Men kan zich afvragen waarom men niet creatiever is geweest met begrippen zoals variabiliseren naar functiezwaarte, introductie van een transparante kostenvergoeding, implementatie van de secundaire voorzieningen als sociale verzekeringen⁸, invaliditeit etc. Een voorbeeld toont aan dat er nood is aan het duidelijk definiëren van kosten en vrijstellingen.

Laten we nu de aftrekbaarheid van de zogenaamde “afdrachten” bekijken. Mandatarissen staan een deel van hun bezoldigingen af aan de partij, die de campagne heeft gedragen,

⁵ Art.11 Nieuwe Gemeentewet

⁶ Maes, R. en Boes, M. (2001 eds.), *Proeve van Vlaams Gemeentedecreet*, Brussel: Vlaamse administratie binnenlandse aangelegenheden, p. 463

⁷ Art 12 Nieuwe Gemeentewet; zie ook wet 4 mei 1999 tot verbetering van de bezoldigingsregeling en het sociaal statuut van de lokaal gekozene

⁸ Heden kunnen uit presentiegelden geen Sociale rechten worden geput. Hiertegenover staat dat de gemeenteraadsliden geen sociale zekerheidsbijdragen hoeven te betalen. Let wel, uit gelden ontvangen door mandaten bij intercommunales en aanverwanten dienen wel sociale bijdragen betaald te worden. (www.vvsg.be, gelezen op 14 september 2005)

kosten heeft gemaakt voor zijn mandatarissen, enz. Het WIB 1992 stelt dat alle kosten die nodig zijn voor het behoud en verzekering van het belastbare inkomen, ingebracht mogen worden.⁹ Bij de Administratie der Inkomstenbelasting bestaat heel wat oneindigheid of dit artikel ook van toepassing is op de “afdrachten”.

Het is duidelijk dat de leemtes die bleven na de aanpassing van de artikelen 12 en 19 van de Nieuwe Gemeentewet door de wet van 4 mei 1999, niet opgevuld worden in het huidige gemeentedecreet. Ik denk hierbij ook aan volgende issues:¹⁰

- het ontbreken van een duidelijke regeling over de kostenvergoeding
- de financiële regeling en outplacement begeleiding bij het beëindigen van het mandaat
- het definiëren van het fiscaal statuut van de verschillende beloningscomponenten
- geen (collectieve) arbeidsongevallenverzekering
- weinig gezinsvriendelijke arbeidsuren.

Daarenboven stellen we vast dat een gemeenteraadslid zijn presentiegeld kan cumuleren met een vervangingsinkomen zoals werkloosheidsuitkering of invaliditeitsvergoeding. Nagegaan moet worden in welke mate de uitkering verminderd moet worden met een percentage gelijk aan de omvang van het presentiegeld.

Een volgend punt betreft de bijzonderheden in het statuut voorzien voor de gehandicapte verkozen mandataris. Hij/zij kan zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. In vergelijking tot de oude situatie, breidt het gemeentedecreet de faciliteiten voor deze raadsleden en zijn vertrouwenspersoon aanzienlijk uit. Voortaan ontvangt de vertrouwenspersoon eveneens presentiegeld.¹¹

Tot slot voorziet de wet alsook het decreet in ruimte zodat het gemeenteraadslid zijn mandaat kan uitoefenen: het politiek verlof. Dit is geen onbelangrijk gegeven omdat heel wat gemeenteraadsliden, zekere in kleine gemeenten, hun mandaat combineren met een functie in de publieke of private sector. In de openbare sector genieten de hier bedoelde mandatarissen een dienstvrijstelling van 2 dagen. Hiernaast hebben zij recht op facultatief (politiek) verlof. De lengte ervan varieert naargelang de grote van de gemeente waar de betrokkene verkozen werd. Het verlof kan worden opgesplitst en ook deeltijds tewerkgestelde ambtenaren of contractuelen in dienst van de overheid, kunnen er gebruik van maken.¹² Deze wet is echter enkel van toepassing op de federale ambtenaren. Wat zijn de rechten in het geval men elders een overheidsambt uitvoert?

Voor mandatarissen die een privé-loopbaan uitoefenen, wordt de mogelijkheid van loopbaanonderbreking aangeboden voor de duur van één mandaat. Vraag blijft echter wat er gebeurt indien de betrokkenen voor een tweede maal verkozen worden. Tevens wordt

⁹ Art.45, WIB 1992; Chiau, A., et al. (2005 eds.), *Standaard Belastingalmanak 2005*, editie 31, Antwerpen: Standaard Uitgeverij, 560 p.

¹⁰ Maes, R. en Boes, M. (2001 eds.), *Proeve van Vlaams Gemeentedecreet*, Brussel: Vlaamse administratie binnenlandse aangelegenheden, p. 195/463; Suykens, M. (2004), *Het statuut van de lokale mandataris*, Brussel: Politeia, p. 14-15/122

¹¹ Art.18 Gemeentedecreet aangenomen 6 juli 2005. Artikel 12 Nieuwe Gemeentewet voorziet deze mogelijkheid tot presentiegeld niet.

¹² Maes, R. en Boes, M. (2001 eds.), *Proeve van Vlaams Gemeentedecreet*, Brussel: Vlaamse administratie binnenlandse aangelegenheden, p. 193-194/463

de optie van het politiek verlof mogelijk gemaakt.¹³ De lengte ervan hangt af naargelang het aantal inwoners van de gemeente. Tijdens zijn afwezigheid behoudt de raadslid-werknemer zijn loon. De gemeente compenseert de werkgever. Een deel van dit bedrag wordt afgehouden van het presentiegeld.¹⁴ Het politiek verlof is opsplitsbaar. De vraag dringt zich op of de compensatie aan de werkgever afgehouden moet worden van het presentiegeld van de raadslid-werknemer.

Er moet bij de invulling van de voorwaarden tot politiek verlof over een aantal zaken worden nagedacht: Moet het aantal dagen politiek verlof voor gemeenteraadsleden uitgebreid worden? Moet diezelfde regeling gelden voor alle ambtenaren of enkel voor de Vlaamse ambtenaren? Laten we andere overheden vrij in het bepalen van het aantal dagen verlof dat zij aan hun ambtenaren toekennen indien het gaat om de uitoefening van een politiek mandaat? Zoals gesteld; kan er presentiegeld afgehouden worden? Het systeem van politiek verlof kan in vraag worden gesteld. Van de lokale mandataris wordt als maar een grotere kennis, inspanning en tijd gevraagd. We moeten naar een mandaat dat gelijk staat aan een volwaardige parttime functie.

Op termijn moeten we inderdaad komen tot het omzetten van het lokale politieke mandaat in een volwaardige parttime functie, waarbij raadsleden zetelen binnen één of meer commissies waarbinnen zij zich specialiseren. In plaats van met presentiegelden te werken, kan men denken aan een vaste bezoldiging, eventueel afhankelijk van de grootte van de gemeente. Dit moet het zogenaamde “commissiekamperen” vermijden. Een aantal gemeenteraadsleden trachten hun inkomsten te verhogen door het maximaal bijwonen van zoveel mogelijk commissies. Daarin zijn ze uiteraard vrij. Nochtans dient specialisatie binnen een bepaald bevoegdheidsdomein de voorkeur te krijgen aangezien dit bijdraagt tot de kwaliteitsverhoging van de besluitvorming. (Cf. *infra*. Opleiding en motivatie)

2.2. Wat mag en kan een gemeenteraadslid doen in de uitoefening van zijn/haar functie?

In dit stuk gaat de aandacht naar het politieke handelingsterrein waarbinnen het gemeenteraadslid werkt en welke middelen hij/zij daarbij ter beschikking heeft. Dit kan worden opgesplitst in de rechten en plichten van de betrokkene. Deze staan vermeld in een veelheid van regelgevingen vertrekkende van de Grondwet tot en met lokale gemeentebesluiten, deontologische codes en diens meer.

2.2.1. De rechten van het gemeenteraadslid

Zowel de Nieuwe Gemeentewet als het decreet geven het raadslid de mogelijkheid tot het stellen van schriftelijke en mondelinge vragen.¹⁵ Hierin heeft dus geen wijziging plaatsgevonden. Hiermee wordt het monistische bestuursstelsel gehandhaafd. De mogelijkheid tot interpellatie van uitvoerende mandatarissen die een (constructieve) motie van wantrouwen tot gevolg kunnen hebben, blijft afwezig. In Nederland heeft men

¹³ idem

¹⁴ VVSG (xxxx), *Rechten en plichten van de mandataris*, online: www.vvsg.be, gelezen op 14 september 2005

¹⁵ Art 32 gemeentedecreet aangenomen op 6 juli 2005 en Art. 84 §3 Nieuwe Gemeentewet

op aanbeveling van het rapport Elzinga wel gekozen voor het duaal systeem waarbij raadsleden kunnen interpellieren. De vraag kan gesteld worden of in de toekomst deze mogelijkheid ook in Vlaanderen moet geschapen worden. Het zou in ieder geval de controlerende bevoegdheid van raadsleden aanzienlijk opdrijven.¹⁶

Tevens kan het raadslid voorstellen indienen, beraadslagen en stemmen over de voorstellen. In de Gemeentewet en het Vlaamse decreet staat het als volgt omschreven: “Raadsleden kunnen uiterlijk vijf dagen voor de vergadering punten aan de agenda toevoegen.”¹⁷ In tegenstelling tot de oude regeling waar het lid zijn voorstel moest richten aan de burgemeester, dient dat nu verzonden te worden naar de gemeentesecretaris. Hij/zij verzendt het op zijn/haar beurt naar de voorzitter van de raad. Vraag is waarom het voorstel tot agendapunt van een raadslid eerst langs de secretaris moet passeren en niet gewoon aan de voorzitter van de raad verzonden mag worden.

Zowel de wet als het decreet regelen de inzage in de bestuursdocumenten en gemeentelijke instellingen door die gemeenten opgericht.¹⁸ Voor documenten wordt het inzagerecht beperkt tot stukken die handelen over het gemeente- of gemengd belang. Men heeft evenwel geen inzagerecht als het gaat om dossiers die door een andere overheid aan het college worden overgedragen. Het inzagerecht van het gemeenteraadslid dient te blijven bestaan. Het gemeenteraadslid mag zijn/haar inzagerecht evenwel niet uitoefenen om persoonsgegevens te bekomen of om aan derden documenten te kunnen meedelen. Dienaangaande maakte de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer de aanbeveling om een sporenregister van de raadplegingen van documenten door gemeenteraadsliden bij te houden alsook een verbod in te stellen op “de aflevering van gegevens of bestanden op informaticadragers, en de rechtstreekse toegang tot het gemeentelijk informaticasysteem via een terminal of een PC”.¹⁹

2.2.2. De plichten van het gemeenteraadslid

In tegenstelling tot parlementsleden genieten raadsleden geen onschendbaarheid. Zij zijn daarenboven aansprakelijk.²⁰ Terecht moeten leden die bijvoorbeeld van hun ruim inzagerecht misbruik maken om te handelen met voorkennis, of om anderen in diskrediet te brengen, daarop aangesproken kunnen worden. Toch heeft de huidige regeling een leemte voor een aantal situaties waarin men zou kunnen denken dat bijkomende bescherming gepast zou zijn. Een parlementslid, dat in de loop van parlementaire vergaderingen en in de uitoefening van zijn/haar functie uitspraken formuleert die van bedenkelijke aard zijn, kan daar niet op aangesproken worden. Krachtig gesteld: de parlementaire gedachte is volkomen vrij. Een raadslid daarentegen is steeds gebonden aan regels, bv. antidiscriminatie wetgeving, etc.

¹⁶ Van Campenhout, L. mmv. Mores, B. (2004), *De wethouder en de schepen in het gemeentebestuur*, Antwerpen, onuitgegeven

¹⁷ Art 22 Gemeentedecreet aangenomen 6 juli 2005 en art. 97 Nieuwe Gemeentewet

¹⁸ Art 84 Nieuwe Gemeentewet en Art.30 Gemeentedecreet aangenomen 6 juli 2005

¹⁹ Comm. Bescherming Persoonlijke Levenssfeer, 02/98, 12 januari 1998

²⁰ VVSG (xxxx), *Rechten en plichten van de mandataris*, online: www.vvsg.be, gelezen op 14 september 2005

De raadsleden zijn gebonden aan de deontologische code die de gemeente hanteert.²¹ Dit is een nieuwigheid ten opzichte van de Nieuwe Gemeentewet. De aanleiding van deze maatregel is een aantal zogenaamde schandalen die zich hebben afgespeeld bij raadsleden in de uitoefening van hun functie. Zij gebruikten daarbij gemeentegelden voor persoonlijke doeleinden. Andere misbruiken werden vastgesteld in de uitoefening van het zogenaamde dienstbetoon. Een bekend voorbeeld hiervan is een bevriende persoon vooruit helpen op een wachtlijst, het ‘arrangeren’ van de bouwvergunning en dies meer. De deontologische code dient aan deze wantoestanden paal en perk te stellen. De introductie van deze maatregel gaat in Antwerpen gepaard met de aanstelling van een integriteitsambtenaar.²² Deze ambtenaar bepaalt de gedragscode, verstrekt adviezen over gedragsnormen en vormt een meldpunt bij schendingen van deze voorschriften hij/zij heeft echter in geen enkel opzicht een onderzoeksopdracht.

2.2.3. De politieke fractie waarbinnen het raadslid werkt

Gekozenen op eenzelfde lijst vormen samen een fractie. Het Vlaams gemeentedecreet legt daarenboven op dat gekozenen uit een kartellijst eveneens één fractie moeten vormen.²³ Al enkele jaren speelt het debat welke voorzieningen deze fracties zouden moeten kunnen genieten.²⁴ De middelen van de gemeente mogen door fracties niet aangewend worden om de eigen partijwerking te bekostigen. Dit is logisch. Doch kunnen we vaststellen dat wanneer het gaat over het faciliteren van de vergaderingen van fracties, vele gemeentehuizen hun deuren nog steeds gesloten houden.

3. Burgemeester en Schepenen

Door het behoud van het monistische systeem (cf. supra) blijven burgemeester en schepenen lid van de gemeenteraad. Toch hebben zij een heel ander sociaal-economisch statuut. Daarenboven betreffen deze mandaten uitvoerende functies, wat eveneens leidt tot een aantal logische consequenties voor hun politiek handelingskader.

3.1. Sociaal statuut

De krachtlijnen van het nieuw sociaal economisch statuut voor een lid van het College ligt verwoord in het artikel 48. Een belangrijke innovatie is eveneens de mogelijkheid van de tijdelijke vervanging door een opvolger bij langdurige afwezigheid, door een collegelid wegens een buitenlandse reis, studies, aanslepende medische redenen of ouderschapsverlof. Op de vervanging staat geen maximumtermijn. De mogelijkheid tot zwangerschapsverlof voor mandatarissen werd reeds voorzien in de Nieuwe Gemeentewet,²⁵ echter niet de mogelijkheid tot verlof voor reizen, studiemogelijkheden en medische redenen.

Overigens gelden hier dezelfde opmerkingen als voor een gemeenteraadslid.

²¹ Art.41 Gemeentedecreet aangenomen 6 juli 2005

²² xxx (2003), *Addendum bij het bestuursakkoord stad Antwerpen 2000-2006*, online: www.antwerpen.be, 19 oktober 2005

²³ VLD (2005), *Nieuw Gemeentedecreet*, Brussel: VLD, 4

²⁴ Omz. BA-2004/01 van 13 februari 2004 van de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden tot aanvulling van de omzendbrief BA-1998/01 van 17 maart 1998 betreffende het statuut van de lokale en provinciale mandataris – financiële ondersteuning van de werking van de politieke fracties, BS 16 maart 2004

²⁵ Art.11 Nieuwe Gemeentewet

Inzake bezoldiging is er een aanzienlijk verschil ten opzichte van het gemeenteraadslid. Een collegelid trekt geen presentiegeld²⁶ als raadslid, maar geniet een volledige bezoldiging. Deze verloning wordt aangevuld met vakantiegeld, een eindejaarspremie en een kostenvergoeding.²⁷ Verder is de wedde vergelijkbaar met het loon dat een werknemer maandelijks verdient. Dat betekent dat de ‘werkgever’ (de gemeente) maandelijks aan de betrokkene een nettobedrag uitbetaalt: de brutowedde verminderd met de persoonlijke sociale bijdragen en de bedrijfsvoorheffing.

De hoogte van de wedde wordt vandaag bepaald in de artikelen 19 e.v. van de nieuwe Gemeentewet. Binnen dit kader bepaalt de gemeenteraad op basis van een opgegeven ‘ranges’ de uiteindelijke omvang van de bezoldiging. Het net aangenomen Vlaams gemeentedecreet heeft dit teruggebracht tot de algemene omschrijving ‘een percentage van de vergoeding van een Vlaamse Parlements lid’. Voorts wordt dit bedrag afhankelijk gemaakt van de grootte van de gemeente. De Vlaamse Regering stelt de wedden vast. Kortom, de beperkte inspraak die de gemeenteraad nog had over de invulling van het loon van de Burgemeester en Schepenen werd volledig ontnomen.²⁸ Uit te kijken valt naar hoe de Vlaamse regering de wedden van de collegeleden concreet zal invullen.

Het vakantiegeld en de eindejaarspremie voor collegeleden blijven behouden. Vandaag worden de bedragen van deze gelden gelijkgesteld aan die van de niveau A ambtenaren. De eindejaarspremie en het vakantiegeld zijn maar tot een bepaalde hoogte cumuleerbaar indien men ook zulke gelden uit andere beroepsinkomsten trekt.²⁹ Deze mandatarissen kunnen eveneens pensioenrechten opbouwen. Ook voor hen geldt de onduidelijkheid inzake de aftrekbaarheid van de ‘partijafdrachten’. (Cf. *supra*.) Zijn deze aftrekbaar ja of neen?

3.2. Politiek handelingskader van de collegeleden

Een eerste punt betreft de bescherming van de uitvoerend mandataris voor de gevolgen van handelingen die hij/zij stelt in het kader van het uitoefenen van het politiek mandaat. Indien tijdens de uitoefening van het mandaat door de burgemeester of een schepen aan derden schade wordt berokkend, dan is de gemeente aansprakelijk. Gegeven dit voorschrift, is de gemeente verplicht een burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering met rechtsbijstandclausule aan te gaan ten bate van de uitvoerende mandatarissen.³⁰ Er werden drie nuances aangebracht op de aansprakelijkheid:

- het betreft enkel een misdrijf van de mandataris in de normale uitoefening van zijn ambt;
- het mag niet gaan om een herhaling van een misdrijf;
- het verhaal van de overheid op de mandataris wordt beperkt tot de gevallen die opgesomd zijn in artikel 18 van de arbeidsovereenkomstenwet: bedrog, zware schuld of gewoonlijk voorkomende lichte schuld.

²⁶ Opmerking: De burgemeester of de schepen blijft wel recht hebben op presentiegelden die hij/zij ontvangt in het kader van bestuursmandaten bij intercommunales, politieraden, etc.

²⁷ Verbeek, M. (2001), *Gemeentegids: basiswetgeving voor mandatarissen*, Brussel: Politeia, 178; Suykens, M. (2004), *Het statuut van de lokale mandataris*, Brussel: Politeia, p. 20-26/122

²⁸ artikel 70 e.v. Gemeentedecreet aangenomen 6 juli 2005

²⁹ VVSG (xxxx), *Bezoldigingen en vergoedingen*, online: www.vvsg.be gelezen op 14 september 2005

³⁰ VVSG (xxxx), *Aansprakelijkheid van de mandatarissen*, online: www.vvsg.be gelezen op 14 september 2005

Het Vlaams gemeentedecreet neemt dit principe over en stelt in artikel 74: *“De gemeente sluit een verzekering af om de burgerlijke aansprakelijkheid, met inbegrip van de rechtsbijstand, te dekken die persoonlijk ten laste komt van de burgemeester en de schepenen bij de normale uitoefening van hun mandaat. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de uitvoering van deze bepaling.”*

De uitvoerend mandataris beschikt eveneens over het uitgebreid inzagerecht dat het gemeenteraadslid geniet.³¹ Dit lijkt mij een normaal uitgangspunt. Immers door het in stand houden van het monistisch bestuursstelsel, blijven de collegeleden deel uitmaken van de gemeenteraad. Zij genieten evenzeer stemrecht. Hierop wordt in het Vlaams gemeentedecreet een nieuwigheid voorzien voor uitvoerende mandatarissen gekozen buiten de gemeenteraad. Zij hebben enkel een raadgevende stem en nemen formeel niet deel aan de stemmingen.³² Dit is een zeer merkwaardige situatie. Hoewel men niet koos voor een duaal bestuursstelsel, voorziet de decreetgever hier de mogelijkheid uitvoerende mandatarissen aan te stellen die buiten de gemeenteraad zijn gekozen, maar tijdens de gemeenteraad mogen zij geen deel uitmaken van de stemmingen. In de toekomst moet deze regel van toepassing zijn op alle leden van het college. Dit vergroot natuurlijk de macht van de gemeenteraadsliden, anderzijds geeft het de uitvoerende mandataris de “incentive” om met een aanvaardbaar voorstel naar buiten te moeten komen.

Een volkomen nieuwigheid is de introductie van de OCMW-voorzitter in het College van Burgemeester en Schepenen. De opname van deze mandataris in het College kan al vanaf 2007, maar wordt pas verplicht vanaf 2013.³³ Welke gevolgen dit concreet zal hebben valt nu moeilijk uit te maken. Toch moeten we opletten voor eventuele ‘duplicatie’. Wat zal immers bijvoorbeeld de verhouding zijn tussen de Schepenen van Sociale Zaken en Tewerkstelling en de OCMW-voorzitter? Enerzijds mogen zij elkaars beleid niet tegenwerken, anderzijds moet dubbel werk worden vermeden. Zij gaan complementair te werk, door bijvoorbeeld bevoegdheden onderling duidelijk af te bakenen in een protocol.

Het politiek handelingskader van de uitvoerende mandataris wordt beperkt door wat wet- en decreetgever omschrijven als onverenigbaarheden. Zowel in de Nieuwe Gemeentewet als het Vlaams gemeentedecreet wordt deze beperking voorzien. Het gaat om typische aangelegenheden als lidmaatschap van de rechterlijke orde, bloedverwantschap, etc. Daarnaast wordt ook voorzien in wat men noemt de verhindering.³⁴ Zo kan een uitvoerend mandaat als burgemeester of schepenen niet gecombineerd worden met een uitvoerende functie op een hoger bestuursniveau.

Tot slot merken we op dat het College van burgemeester en schepenen eveneens moet voorzien in een deontologische code. Deze bevat voorschriften over hoe omgaan met

³¹ Art.47 Gemeentedecreet aangenomen 6 juli 2005

³² Art.31 Gemeentedecreet aangenomen 6 juli 2005. In de Nieuwe Gemeente wet liet enkel artikel 13 toe dat de burgemeester werd gekozen buiten de raad. Het betrof hier echter een uitzonderingsvoorziening. De burgemeester had evenwel stemrecht.

³³ VLD (2005), *Nieuw Gemeentedecreet*, Brussel: VLD, 2

³⁴ Art.48 Gemeentedecreet aangenomen 6 juli 2005

“dienstbetoon”, kostenvergoedingen, waardige uitoefening van het ambt, en dergelijke meer. Hier kan het beoordelingscriterium al zeer snel subjectief zijn. Ik geef een voorbeeld. Vormt de deelname van een schepen aan een HOLEBI-parade een aanfluiting van het ambt? Voor extreem rechts wellicht wel, voor andere groeperingen in de samenleving waarschijnlijk niet. Er kan in de deontologische code nader omschreven worden wat toegelaten is en wat niet met het oog op de uitvoering van het mandaat, maar zij dient omzichtig te zijn en een zekere eigen discretie aan de mandataris over te laten.

De code voor de collegeleden neemt als minimumvereisten de voorschriften opgelegd in de code uitgevaardigd door de gemeenteraad.³⁵ Het Vlaams gemeentedecreet geeft echter geen verdere aanwijzingen wat de inhoud van zulke gedragscode dient te zijn. Ook hier kan verwezen worden naar de rol van de integriteitsambtenaar. (*Cf. supra.*)

4. Algemene eigenschappen en vereisten van het politiek personeel

4.1. De kwaliteit van het politiek personeel

Er moet natuurlijk altijd over gewaakt worden niet te veralgemenend te zijn, maar bij lijstvorming wordt vaak eerder aan kiezerspotentieel gedacht in plaats van aan politieke capaciteiten. Op zich is dit vanuit het oogpunt van een partij perfect verdedigbaar, maar in de praktijk blijkt dit toch vaak problemen mee te brengen.

Lijstvorming is – zoals eerder gezegd – cruciaal, niet alleen voor de directe verkiezingsuitslagen, maar ook voor de kwaliteit van het bestuur. Men kan in de praktijk vaststellen dat veel verkozen raadsleden onvoldoende vertrouwd zijn met de bevoegdheden en mogelijkheden van iemand met het statuut van lokale mandataris. Wanneer deze mensen zetelen in raden (gemeente-, districts-, provincie- of OCMW-raden), kan dit worden opgevangen door de zogenaamde sterkhouders, in casu meestal de fractieleiders. Wanneer onvoldoende ervaren mensen echter terechtkomen in een uitvoerend mandaat, dan is de situatie uiteraard anders, vooral wanneer men als enige mandataris van een partij in een uitvoerend orgaan zetelt.

Bij de lijstvorming zou reeds meer gepolst moeten worden naar de ambities van de kandidaten. Trouwe partijmilitanten zijn immers soms bereid om een lijst te ondersteunen, maar hebben helemaal niet de bedoeling welke functie (verantwoordelijkheid) ook op te nemen. Wanneer een aantal verkiesbare personen echter afzien van hun mandaat (bijvoorbeeld omwille van het cumulatieverbod), dan kunnen dergelijke minder gemotiveerde mensen toch mandataris worden.

4.2. De opleiding en motivatie van de lokale mandataris

Potentiële mandatarissen moeten vooraf voldoende ingelicht/opgeleid worden inzake de inhoud van hun toekomstige taak, wil het aantal afhakers tijdens de legislatuur sterk teruglopen. Zoals reeds eerder gezegd, dient in veel vervangingen te worden voorzien omdat mandaten niet beantwoorden aan de verwachtingen van de kandidaten of omgekeerd. Daarenboven valt te verkiezen dat de betrokken mandataris zich zoveel mogelijk specialiseert binnen een bepaald domein. Het zal hem of haar in staat stellen

³⁵ VLD (2005), *Nieuw Gemeentedecreet*, Brussel: VLD, 4

binnen bepaalde bevoegdheden zeer nauwkeurig tewerk te kunnen gaan. Hier tegenover staat dat voor de mandataris een voldoende aantrekkelijk “incentive” en beloningssysteem staat.

In bepaalde partijafdelingen wordt reeds gebruik gemaakt van “charters voor de kandidaten”: hierin wordt op dit moment vooral de nadruk gelegd op de houding en inzet tijdens de verkiezingsstrijd, maar er moet worden overwogen om hier ook aandacht te besteden aan ambitie en opleidingsbereidheid. Men mag immers niet uit het oog verliezen dat zowel de partij als de kandidaat-mandataris hier wel bij varen.

De laatste jaren hebben verschillende instanties gezorgd voor een betere opleiding van de lokale mandataris. Vooral de meer algemene opleidingen “hoe werkt een gemeente?” scoren daarbij erg goed. Het is daarbij opvallend dat dergelijke opleidingen vooral succesvol zijn indien ze worden gegeven door andere, meer ervaren mandatarissen.

Hoe beter de mandatarissen zijn ingelicht over de werking van de lokale instellingen en organen, hoe slagvaardiger zij kunnen optreden. In een samenleving met een toenemende mate van kennisvereisten en complexe regelgeving is continue vorming noodzakelijk. Heden ontbreekt dit aspect nog te veel bij de lokale mandataris. De gemeente zou dus een aantal opleidingsstimuli moeten voorzien voor haar raadsleden. Daarmee mag de politieke partij waarvan de mandataris lid is, zijn/haar verantwoordelijkheid niet ontlopen. Zo heeft in Nederland iedere politieke formatie zijn eigen permanent opleidingscentrum. Voor de VVD is dit de Haya van Somerenstichting. De VLD tracht hier een aanzet toe te geven met het project ‘dag van de Lokale Mandataris’ en het ‘M-loket’. (zie ook verder)

De partij dient hierin dus een belangrijke rol te spelen: zij draagt een voorname verantwoordelijkheid in de voortdurende opleiding en bijscholing van de mandatarissen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een peterschap waarbij ervaren mandatarissen zich verbinden aan nieuw gekozenen en hen begeleiden en ondersteunen tijdens de eerste fase van de legislatuur. Daarnaast kunnen gezamenlijke opleidingsessies worden georganiseerd over de algemene bestuursaangelegenheid van het niveau waarbinnen ze verkozen zijn (bijvoorbeeld financieel beheer, toezicht door de hogere overheid, ...). Tot slot is het van belang dat een degelijke fractiewerking bijdraagt aan de zoektocht naar antwoorden die vele nieuwe mandatarissen doormaken. Op de lokale niveaus moet een soort van studiedienst ter beschikking staan die de lokale mandatarissen helpt bij het beleidsvoorbereidend werk. Teneinde zowel de partij als de mandataris zelf grondiger in bepaalde beleidsdomeinen in te lijven, wordt voorgesteld om de verschillende bevoegdheden te verdelen over een fractie, zodat alle fractieleden zich in een bepaalde materie kunnen specialiseren, wat zowel de motivatie als de sterkte van de fractie alleen maar ten goede kan komen.

5. Conclusie en aanbevelingen

Hierboven heb ik het statuut van het gemeenteraadslid en de uitvoerende mandataris besproken. Ik heb daarbij het statuut steeds opgedeeld in twee onderdelen het sociaal-economisch aspect en het politiek handelingskader waarbinnen de mandataris werkt. Op

die manier werd duidelijk dat er aanzienlijk wat verschillen zijn met de huidige situatie en deze die het Vlaams gemeentedecreet voorziet.

Ik heb het statuut steeds beschreven door de regeling van de Nieuwe Gemeentewet met die van het Vlaams gemeentedecreet, aangenomen op 6 juli 2005, te vergelijken. Het Vlaams Parlement heeft van de bevoegdheidsoverdracht van 2001 gebruik gemaakt om een aantal wijzigingen in te voeren in de invulling van het statuut van de lokale mandataris. Een ruime waaier aan aspecten dient echter nog een concrete specificatie te krijgen in de uitvoeringsbesluiten die moeten volgen op het Vlaams Gemeentedecreet. Deze unieke situatie biedt ons de kans om over deze verdere implementatie na te denken.

Hoe dan ook zullen in de toekomst vernieuwingen in het statuut van de mandataris nodig blijven. Om af te sluiten zet ik een aantal suggesties, geformuleerd in de loop van de bijdrage, nog eens in kort overzicht.

1. Introductie van een volwaardig duaal systeem in de lokale besturen.
 - A. Interpellatiemogelijkheden creëren voor het raadslid.
 - B. Invoeren van het principe Collegeleden zijn geen raadsleden.
- 2. Aanpassing van het belastingaangifteformulier zodat de presentiegelden ontvangen uit gemeenteraadszittingen daadwerkelijk vrij blijven van sociale bijdragen en het automatisch toevoegen van Deel II bij het aangifteformulier voor lokale mandatarissen.**
3. In kader van artikel 45 WIB 45 wordt de aftrekbaarheid van de ‘afdrachten’ verzekerd.
- 4. Langdurige afwezigheid door buitenlandse reis en studies, pas mogelijk maken als die verband houden met de uitoefening van het mandaat.**
5. Gemeenten laten voorzien in een (collectieve) arbeidsongevallenverzekering voor hun raadsleden.
- 6. Voor raadsleden en collegeleden wordt een overgangsvergoeding en begeleiding voorzien bij het ten einde lopen van hun mandaat indien het niet vernieuwd wordt.**
7. Betere bescherming van de gedachtevrijheid van het raadslid.
- 8. Het inzagerecht van raadsleden moet evenwaardig zijn of verder gaan dan de voorschriften geldig in het kader van de openbaarheid van bestuur. De afschrijfkosten kunnen niet aangerekend worden aan de mandataris. De uitoefening van het recht mag evenwel niet leiden tot inbreuken op de privacy.**
9. Introductie van een deontologische code onder begeleiding van een integriteitsambtenaar, die evenwel een zekere eigen discretie aan de mandataris blijft toelaten.

10. Voor zowel de raadsleden als de collegeleden wordt een duidelijke richtlijn inzake onkostenvergoeding opgesteld.

11. De politieke fracties hebben toegang tot de infrastructuur en logistieke mogelijkheden van de gemeente. (voorbeeld vergaderruimte).

12. De fracties worden voorzien van opleidingsmogelijkheden voor hun mandatarissen zowel vanuit de gemeente als de eigen partij.

13. Bij de lijstvorming moet duidelijk gepeild worden naar de ambities van de kandidaten.

14. De opmaak van een charter met de kandidaten biedt de mogelijkheid duidelijke afspraken te maken, niet alleen wat betreft campagnevoering, maar ook wat betreft opname/uitvoering van mandaten.

15. Er dient meer “geïnvesteed” te worden in de kandidaten, en dit reeds vóór de verkiezingen, zodat ze voorbereid aan hun taak als lokale mandataris kunnen beginnen.

16. Het is aangewezen een peterschap in te stellen waarbij ervaren mandatarissen nieuwelingen onder hun hoede nemen.

17. Binnen de lokale afdelingen (bijvoorbeeld per regio) moet een beperkte studiedienst aanwezig zijn die kan helpen bij de beleidsvoorbereiding.

18. Uitbreiding van het politiek verlof of omvorming van het beroep van mandataris tot een volwaardige parttime functie. Deze maatregelen moeten toelaten dat een mandataris meer ruimte heeft voor zijn initiatief en engagement. Daarenboven laat dit toe te specialiseren binnen een bepaald bevoegdheidsdomein en kunnen raadscommissies overdag gehouden worden.

19. Aan de mandatarissen dient de permanente mogelijkheid tot bijscholing te worden aangeboden.