

Aanpassingen regels lokale democratie

Standpunt VVSG

Goedgekeurd door	Raad van bestuur van 21 oktober 2020.
Waarover gaat het?	VVSG-reactie op het voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie (goedgekeurd door de Vlaamse regering op 17 juli 2020)
Aansluiting op strategische speerpunten VVSG	VVSG-memorandum , strategisch dossier 1: 'Volwaardige lokale autonomie en beleidsruimte'
Eerdere stappen	Bespreking bestuurlijke commissie 'Krachtig(e) besturen' 16 september 2020 en Dagelijks Bestuur 7 oktober 2020
Verantwoordelijke stafleden	David Vanholsbeeck, Marian Verbeek, Pieter Vanderstappen, Jan Leroy
Belang voor de lokale besturen	Het voorontwerp van decreet bevat wijzigingen aan essentiële bepalingen i.v.m. de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen, de totstandkoming van een politieke meerderheid, de aanstelling van de burgemeester, gemeentelijke fusies, enz.
Samenvatting	VVSG-reactie op uiteenlopende voorstellen tot wijziging van de verkiezingsregels en andere bepalingen over het politieke functioneren van lokale besturen.

1 Situering

In uitvoering van het Vlaamse regeerakkoord, keurde de Vlaamse regering op 17 juli 2020 een voorontwerp van decreet goed 'tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie'. De VVSG kreeg op 22 juli 2020 de formele vraag van Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Bart Somers om over dit voorontwerp advies uit te brengen binnen de dertig dagen. Na contact met het kabinet van de minister werd deze periode verlengd tot 21 oktober 2020, zodat de VVSG de gebruikelijke procedure (bestuurlijke commissie, dagelijks bestuur, raad van bestuur) kon volgen.

Het voorontwerp beoogt wijzigingen aan uiteenlopende Vlaamse regelgeving:

- het decreet van 28 januari 1977 tot bescherming van de namen van de openbare wegen en pleinen;
- het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011;
- het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012;
- het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges;
- het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- het programmadecreet van 20 december 2019 bij de begroting 2020.

De meeste van de voorgestelde bepalingen treden pas in werking bij de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2024 en de start van de daaropvolgende nieuwe legislatuur. Andere elementen kunnen al vroeger van start gaan.

In wat volgt wordt elk van de voorgestelde wijzigingen kort toegelicht, met vervolgens ook het VVSG-standpunt. Er wordt ook telkens aangegeven of de wijziging al dan niet expliciet in het Vlaamse regeerakkoord van 2019 is opgenomen.

2 Algemeen

Het voorontwerp van decreet bevat tal van wijzigingen waarvan de impact vooraf niet gemakkelijk kan worden ingeschat. De VVSG vraagt in elk geval een geregelde evaluatie, zodat desgevallend tijdig kan worden bijgestuurd. Dat moet in elk geval gebeuren in de eerste helft van 2025, nadat de verkiezingen en de installatie van de nieuwe bestuursploegen voor het eerst op de nieuwe manier werden georganiseerd.

3 Gemeenteraadsverkiezingen

3.1 Opkomstplicht

3.1.1 Voorgestelde wijziging

In overeenstemming met het Vlaamse regeerakkoord, schaft het voorontwerp de opkomstplicht af bij de gemeente- en provincieraadsverkiezingen¹, de enige verkiezingen die onder de Vlaamse bevoegdheid vallen.

3.1.2 Standpunt VVSG

De discussie over de opkomstplicht is sterk ideologisch geladen, met heel uiteenlopende standpunten binnen de Vlaamse samenleving. Tegenstanders verwijzen naar het feit dat België één van de weinige landen in de wereld is waar de opkomstplicht nog bestaat, naar het feit dat burgers vrij moeten zijn om al dan niet aan de verkiezingen deel te nemen of naar de gegroeide praktijk dat mensen die niet komen stemmen uiteindelijk (vrijwel) nooit vervolgd worden.

Voorstanders van de opkomstplicht wijzen op de grotere representativiteit van de verkiezingsuitslag als (vrijwel) iedereen komt stemmen, gekoppeld aan de verwachting dat vooral lager geschoolden en mensen met een migratie-achtergrond wel eens als eerste zouden kunnen afhaken.

De VVSG wil wijzen op enkele andere aspecten:

- Voor de afschaffing van de lokale opkomstplicht volstaat een gewone meerderheid in het Vlaamse parlement. De opkomstplicht voor de federale verkiezingen daarentegen is verankerd in de Grondwet, voor de regionale verkiezingen is dat de Bijzondere Wet tot hervorming van de instellingen.²
- Bij het schrappen van de opkomstplicht, is het belangrijk dat niet alleen vanuit de gemeente, de lijsten en de kandidaten burgers worden opgeroepen om te gaan stemmen, maar dat de Vlaamse overheid dit ook maximaal ondersteunt met een campagne die Belgische en niet-Belgische kiezers actief aanraadt om te gaan stemmen. Het is niet omdat de opkomstplicht wordt afgeschaft dat men zich niet uitdrukkelijk pro deelname aan de verkiezingen kan uitspreken.

3.2 Schrappen impact lijststem op verdeling zetels binnen de lijst

3.2.1 Voorgestelde wijziging

Kiezers zullen net als vroeger kunnen kiezen voor een lijststem en/of een of meer voorkeurstemmen op individuele kandidaten. De lijststemmen blijven meetellen om het aantal zetels van elke lijst te bepalen, maar niet meer om binnen de lijst te beslissen wie verkozen is.

¹ Daarbij bedoelen we uiteraard ook de verkiezingen voor de districtsraadsleden in Antwerpen en voor de colleges van burgemeester en schepenen en de OCMW-raden in Voeren en de zes faciliteitengemeenten rond Brussel.

² De opkomstplicht voor de Europese verkiezingen is geregeld in art. 39 van de (gewone) wet van 23 maart 1989.

Daarvoor spelen alleen nog de individuele voorkeurstemmen mee. Deze wijziging maakt deel uit van het Vlaamse regeerakkoord van 2019.

3.2.2 Standpunt VVSG

De VVSG is het eens met de afschaffing van de impact van de lijststem op de aanduiding van wie binnen een lijst verkozen wordt. Dit verhoogt het effect van de individueel uitgebrachte stemmen.

3.3 Beteugelen misbruik volmachten

3.3.1 Voorgestelde wijziging

Het ronselen van volmachten door mensen stelselmatig aan te spreken om volmacht te geven, wordt voortaan strafbaar. Algemene informatie verstrekken over wat volmachten zijn en hoe het systeem werkt, kan natuurlijk wel nog.

Verder verdwijnt de mogelijkheid om volmacht te geven op basis van een loutere verklaring op eer dat men op de verkiezingsdag in het buitenland verblijft.

3.3.2 Standpunt VVSG

De VVSG is het eens met het bestraffen van het ronselen van volmachten.

Een aandachtspunt is wel het feit dat de volmachtenregeling van de verschillende verkiezingen steeds meer uit elkaar gaat lopen. Dit bemoeilijkt de communicatie en een correcte uitvoering door de volmachtgevers en -dragers, de gemeentelijke diensten (die bepaalde attesten moeten afleveren) en de kiesbureaus (controle).

4 Start legislatuur, vorming meerderheid en aanstelling burgemeester

4.1 Start legislatuur

4.1.1 Voorgestelde wijziging

De installatie van de nieuwe gemeente- en OCMW-raden wordt, behalve voor fusiegemeenten, met een maand vervroegd naar de eerste vijf werkdagen van december. Op die manier verloopt er minder tijd tussen de verkiezingen en de start van de nieuwe ploeg. Om dat te realiseren worden een aantal termijnen (bv. inzage in de aangifte van de verkiezingsuitgaven, het indienen van een bezwaar tegen de verkiezingen bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, oproeping voor de installatievergadering, indienen van een voordrachtsakte) ingekort. Verder wordt de uitslag van de verkiezingen bij geen bezwaar definitief wanneer de bezwaartermijn verstreken is, dus zonder dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen hierover nog een expliciete uitspraak moet doen. Om ook bij bezwaar zo snel mogelijk de nieuwe politieke organen te kunnen installeren, wordt de termijn van uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen 35 dagen (i.p.v. 40 nu).

Deze wijziging vloeit voort uit het Vlaamse regeerakkoord 2019.

4.1.2 Standpunt VVSG

De VVSG is het eens met deze wijziging, met volgende aandachtspunten:

- Graag voldoende aandacht voor de consistentie van alle nieuwe termijnen die gelden tussen de verkiezingen en de aanstelling van de nieuwe organen, met zowel termijnen die betrekking hebben op de verkiezingen zelf (bezwaren) als op de vorming van de meerderheid en de voordrachten van diverse mandatarissen. De VVSG vraagt een scenario-analyse om zeker te zijn dat alle mogelijke gevallen door de aangepaste regelgeving (kiesdecreet én decreet lokaal bestuur) gevat worden.
- Een minimale indientermin van drie dagen voor de akten van voordracht, biedt de besturen zeer weinig tijd om bv. de geloofsbrieven grondig te onderzoeken, zeker nu het ontwerpdecreet nog bijkomende onverenigbaarheden invoert, en de installatievergadering te organiseren.
- Een aandachtspunt is de vraag of ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en andere samenwerkings- en verzelfstandigingsstructuren nog voor het einde van het jaar in de nieuwe samenstelling zullen willen vergaderen. Dat wordt zeer krap.
- Het is goed dat de legislatuur van nieuwe fusiegemeenten pas begin 2025 van start gaat, samen met de fusiedatum die het best gewoon op 1 januari ligt.

4.2 Initiatiefrecht grootste lijst

4.2.1 Voorgestelde wijziging

De lijsttrekker van de lijst met het hoogste stemcijfer krijgt een exclusief initiatiefrecht om gedurende veertien dagen een meerderheidscoalitie te vormen. Lukt dat niet, dan gaat het recht naar de lijsttrekker van de op een na grootste lijst, enz. Het vormen van een meerderheidscoalitie blijkt uit een akte met een correct ondertekende gezamenlijke voordracht van schepenen die tijdig moet worden ingediend bij de algemeen directeur. Voordrachtsakten moeten met respect voor het exclusieve initiatiefrecht ondertekend en ingediend worden. Zolang lijst A aan zet is, kunnen lijsten B en C dus geen gezamenlijke voordracht indienen bij de algemeen directeur, ook al beschikken B en C over een meerderheid van de zetels. Deze periode van opeenvolgend initiatiefrecht eindigt drie dagen voor de installatievergadering.

Deze wijziging vloeit voort uit het Vlaamse regeerakkoord 2019. Ze geldt niet voor Voeren en de zes faciliteitengemeenten rond Brussel omdat die gemeenten werken met een afspiegelingscollege.

4.2.2 Standpunt VVSG

De VVSG is het eens met deze wijziging, al sluit ze uiteraard politieke spelletjes niet uit. Als op de verkiezingsavond duidelijk is dat lijsten B en C met elkaar in zee zullen gaan, terwijl A de grootste is, betekenen de veertien dagen initiatiefrecht van A tijdverlies.

Daarnaast oppert de VVSG nog de volgende aandachtspunten:

- Niemand mag meer dan één gezamenlijke akte van voordracht ondertekenen (art. 43, §1 DLB). De VVSG vraagt verduidelijking over de gevolgen van het plaatsen van een handtekening op een gezamenlijke akte van voordracht die uiteindelijk toch geen meerderheid achter zich krijgt en dus niet kan worden ingediend. Vervallen die handtekeningen, en worden ze beschouwd als nooit te zijn gezet omdat het niet tot een ontvankelijke gezamenlijke akte van voordracht is gekomen? Aangezien verschillende

lijsten opeenvolgend initiatiefrecht krijgen, ontstaan er zeker situaties waarbij kandidaten van lijst B eerst uit goede intenties of onwetendheid over de mogelijke gevolgen tekenen op een akte voor een coalitie A-B, maar er uiteindelijk toch gekozen wordt voor een meerderheid B-C-D en hun handtekeningen nodig zijn voor de nieuwe akte.

- Er moet goed worden onderzocht hoe de opeenvolgende periodes van initiatiefrecht al dan niet kunnen interveniëren met de verkorte termijnen ten gevolge van de vervroegde start van de legislatuur.
- Hoe rijmt het initiatiefrecht van de lijsttrekker van de grootste lijst met (1) het feit dat het burgemeesterschap gaat naar de verkozene met de meeste voorkeurstemmen (en dat is niet automatisch de lijsttrekker) binnen de grootste meerderheidsfractie (zie verder), en (2) met het feit dat een lijst uit twee fracties kan bestaan, waarvan er misschien één wel en één niet tot de coalitie toetreedt (zie verder)? Vertegenwoordigt die ene lijsttrekker (per definitie behorend tot één van beide fracties) dan de twee fracties, terwijl hij/zij misschien zelfs uit de kleinste van de twee fracties komt? Het werken met opeenvolgende lijsten en lijsttrekkers kan er ook toe leiden dat bepaalde (zelfs grote) fracties nooit aan de beurt komen.
- Het initiatiefrecht vervalt drie dagen voor de installatievergadering. Als alle partijen veertien dagen gebruiken, wil dat zeggen dat er vier partijen een initiatief kunnen nemen. De volgende partijen vallen uit de boot. Art. 27 van het ontwerp zegt dat het initiatiefrecht definitief een einde neemt 'als **alle** lijsttrekkers het initiatiefrecht hebben uitgeoefend'. Het is mogelijk dat niet alle lijsttrekkers de kans kregen omdat er geen tijd meer is.
Dat kan overigens, als de stemcijfers dicht bij elkaar liggen een reden zijn voor een partij om bezwaar in te dienen tegen de verkiezingen.
- De VVSG stelt voor op te nemen dat de algemeen directeur via de gemeentelijke webtoepassing het zonder resultaat afsluiten van de opeenvolgende periodes van veertien dagen officieel bekend maakt zodat de volgende periode van start kan gaan.

4.3 Semiautomatisch burgemeesterschap

4.3.1 Voorgestelde wijziging

Na het vormen van de meerderheid, wordt het raadslid met de meeste voorkeurstemmen binnen de grootste meerderheidsfractie automatisch de burgemeester. Hij of zij wordt tot de definitieve (niet-)benoeming door de Vlaamse regering 'aangewezen-burgemeester'. Wanneer de betrokkene de aanstelling als burgemeester weigert of later ontslag neemt, gaat het mandaat naar de verkozene met het op een na hoogste aantal voorkeurstemmen binnen de grootste meerderheidsfractie. De weigeraar (of niet door de Vlaamse regering benoemde burgemeester) kan later in de legislatuur geen burgemeester meer worden.

Deze wijziging vloeit voort uit het Vlaamse regeerakkoord 2019. Ze geldt niet voor Voeren en de zes faciliteitengemeenten rond Brussel.

4.3.2 Standpunt VVSG

- De decreetgever kiest voor een semiautomatische aanstelling van de burgemeester. Vanuit dat oogpunt mag de Vlaamse regering alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden overgaan tot een niet-benoeming. De VVSG vraagt dan ook dat deze beslissing uitdrukkelijk gemotiveerd is, én een decretale omschrijving van de gevallen waarin een niet-benoeming mogelijk is.
- De burgemeester legt volgens dit ontwerp tweemaal de eed af, de eerste keer bij het aanvaarden van het mandaat als 'aangewezen burgemeester' en een tweede keer bij het aanvaarden van het mandaat als 'benoemde burgemeester' en dit telkens in handen van de raadsvoorzitter. Art. 40 van het wijzigingsdecreet (wijziging art. 59, 2de lid DLB) kan geschrapt worden? De eedaflegging van de burgemeester wordt al geregeld in het gewijzigde art. 58 DLB.
- De semi-automatische aanstelling van de burgemeester, leidt ertoe dat constructies waarbij de burgemeester in de loop van de legislatuur wordt opgevolgd door een veelbelovende nieuwe kracht niet meer kunnen, tenzij die nieuweling tot dezelfde fractie behoort en het op één na hoogste aantal voorkeurstemmen haalde bij de verkiezingen. In alle andere gevallen moeten bij het ontslag van de zittende burgemeester een of meer andere raadsleden het burgemeesterschap verzaken om de beoogde opvolger tot burgemeester te kunnen aanstellen. Dit kan worden opgelost door het automatisme van de opvolging op basis van voorkeurstemmen te beperken tot de eerste helft van de bestuursperiode. Nadien heeft de 'automatische' opvolger (lees, diegene die binnen de grootste lijst van de meerderheid het op een na hoogste aantal voorkeurstemmen haalde) van een aftredende burgemeester het uitdrukkelijke akkoord nodig van de meerderheid van de raadsleden en van de raadsleden die op dezelfde lijst verkozen zijn om te worden voorgedragen als nieuwe burgemeester. Dit systeem voorkomt dat het burgemeesterschap (ongewild) gaat naar een raadslid dat ondertussen de fractie (of de meerderheid) heeft verlaten.

5 Werking politieke organen

5.1 Fracties bepalen bij indienen van lijsten

5.1.1 Voorgestelde wijziging

Bij het indienen van een kartellijst voor deelname aan de verkiezingen, moet meteen aangegeven worden of de verkozenen in de gemeenteraad één of twee fracties zullen vormen. Tot nu toe moet alleen in die mogelijkheid worden voorzien, en gebeurt de definitieve keuze bij de installatievergadering. Verder moet van elke kandidaat worden aangegeven tot welke van de twee fracties hij of zij behoort. De mogelijkheid verdwijnt voor twee lijsten om zich, ten laatste op de installatievergadering, te verenigen tot één fractie.

Deze wijziging vloeit voort uit het Vlaamse regeerakkoord 2019.

5.1.2 Standpunt VVSG

- Als van elke kandidaat bekend is tot welke fractie binnen een kartellijst hij/zij behoort, dan is het niet meer dan logisch dat dit ook expliciet wordt vermeld op het stembiljet, zodat de kiezers goed geïnformeerd zijn over de gevolgen van hun keuze.
- Als partij AB zich heeft gepresenteerd als een kartel van A en B die aparte fracties gaan vormen in de gemeenteraad, dan leiden die beide kartels eigenlijk een apart leven van zodra de uitslag van de verkiezingen bekend is. Als die kartellijst ook de meeste stemmen haalde, zal de lijsttrekker de eerste twee weken het initiatiefrecht krijgen voor het vormen van een bestuursmeerderheid. Het is echter perfect mogelijk dat die lijsttrekker behoort tot de kleinste kartelpartner. Verder is niet noodzakelijk duidelijk of de lijsttrekker in de gesprekken de hele lijst engageert, dan wel alleen de fractie waartoe hij/zij behoort.
- Het automatisme om met fracties te werken als een kartellijst wordt ingediend, wordt niet doorgetrokken naar de mogelijkheid tot lijstenverbinding voor het bepalen van het aantal leden van het bijzonder comité van de sociale dienst. Nochtans wordt de kans groter dat van lijst AB fractie A tot de meerderheid zal behoren en fractie B tot de oppositie. In dat geval willen A of B misschien een verbinding aangaan met een andere lijst (of fractie) die tot de meerderheid, respectievelijk de oppositie behoort.
- Voor het aanstellen van de schepenen blijft een gezamenlijke akte van voordracht nodig die de handtekening van ten minste de meerderheid van de verkozenen draagt, én van de meerderheid van de verkozenen op dezelfde lijst als de voorgedragen schepenen. Ook hier trekt men dus de logica van de fractievorming niet door, waardoor van de kartellijst AB de kleinere fractie B afhankelijk is van enkele van de verkozenen van fractie A om tot de meerderheid toe te treden waarvan A geen deel uitmaakt. Is dat de bedoeling?

5.2 Constructieve motie van wantrouwen

5.2.1 Voorgestelde wijziging

De gemeenteraad kan een constructieve motie van wantrouwen aannemen tegen het volledige college van burgemeester en schepenen, een zogenaamde collectieve constructieve motie van wantrouwen, of tegen een of meer individuele schepenen(en), de individuele constructieve motie van wantrouwen. De collectieve of individuele motie van de gemeenteraad slaat nooit op de voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst die is toegevoegd aan het college. Tegen hem of haar is alleen een constructieve motie van wantrouwen door de OCMW-raad mogelijk.

Deze moties zijn onderworpen aan een reeks ontvankelijkheidsvoorwaarden qua aantal handtekeningen en dragen ook telkens meteen nieuwe (of dezelfde) namen voor. De constructieve motie van wantrouwen kan niet worden aangenomen in het eerste en laatste jaar van de legislatuur, en niet binnen het jaar nadat een vorige door de gemeenteraad werd aangenomen.

Opgelet: deze bepalingen zouden al tijdens de lopende legislatuur in werking treden.

Deze wijziging vloeit voort uit het Vlaamse regeerakkoord 2019. Ze geldt niet voor Voeren en de zes faciliteitengemeenten rond Brussel.

5.2.2 Standpunt VVSG

- Cf. standpunt ingenomen door de raad van bestuur op 22 april 2020.
- Het moet om nieuwe akten van voordracht gaan (ook voor diegenen die als collegelid worden bevestigd), waardoor de eventuele automatische opvolging die in de vorige akten stond in elk geval vervalt (maar uiteraard wel opnieuw kan opgenomen worden).
- Eventuele eerdere beslissingen over het niet invullen van opengevallen schepenambten vervallen en kunnen naar aanleiding van de collectieve constructieve motie van wantrouwen worden herzien. Hetzelfde geldt voor de beslissing bij het begin van de legislatuur om niet het maximale aantal schepenen aan te stellen.
- We begrijpen dat de raad bij de collectieve constructieve motie van wantrouwen volledig vrij is in het kiezen van een nieuwe burgemeester. Hij of zij hoeft dus niet uit de grootste fractie te komen die aan de (nieuwe) meerderheid deelneemt, noch hoeft hij/zij binnen die fractie de meeste voorkeurstemmen te hebben behaald. Is dat de bedoeling? Is dit consequent met het eerder vermelde bijna-automatisme van de aanstelling van de burgemeester? Of is dit omdat deze bepaling nog tijdens de lopende lokale legislatuur in werking treedt en dus mogelijk later nog wordt gewijzigd?
- Waarom moet bij een individuele motie tegen één schepen ook de fractie van die schepen zelf met twee derde akkoord gaan met de motie? Is het niet voldoende dat een meerderheid van de raadsleden achter de motie staat, én twee derde van de raadsleden van alle indienende fracties?
- Technisch pleiten we ervoor om de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor de collectieve en individuele motie in aparte paragrafen onder te brengen, want nu is de tekst nogal verwarrend en is het niet altijd duidelijk wat waar geldt.

5.3 Digitaal vergaderen

5.3.1 Voorgestelde wijziging

Het principe wordt ingeschreven dat de lokale bestuursorganen (gemeente- en OCMW-raad, college en vast bureau, bijzonder comité sociale dienst (en subcomités) en organen van districten) digitaal kunnen vergaderen. De Vlaamse regering kan nadere regels bepalen, en een en ander moet ook worden geregeld in het huishoudelijk reglement.

Opgelet: deze bepalingen zouden al tijdens de lopende legislatuur in werking treden.

Deze wijziging vloeit niet rechtstreeks voort uit het Vlaamse regeerakkoord, maar is het gevolg van de coronacrisis.

5.3.2 Standpunt VVSG

- Het is positief dat lokale politieke organen digitaal kunnen vergaderen.
- De VVSG vraagt uitdrukkelijk betrokken te worden bij het opstellen van het Besluit van de Vlaamse regering dat de nadere voorwaarden van digitaal vergaderen regelt. Ze pleit ervoor die voorwaarden te laten inspireren door garanties voor de democratische werking van de raad en de eraan verbonden rechten van alle raadsleden, de openbaarheid ten opzichte van pers en publiek, garanties dat besloten vergaderingen digitaal ook alleen door de raads- of comitéleden kunnen worden gevolgd, enz., zonder te

vervallen in detailregels die door technologische ontwikkelingen al snel weer achterhaald kunnen zijn.

- Waarom bevat het voorontwerp ook niet de mogelijkheid dat bestuursorganen van verzelfstandigde en samenwerkingsentiteiten van gemeenten en OCMW's digitaal kunnen vergaderen, bv. door de verplichting in te voeren dat dit moet worden geregeld in de statuten of in het huishoudelijk reglement?

5.4 Onverenigbaarheden

5.4.1 Voorgestelde wijzigingen

- Er komt een onverenigbaarheid tussen enerzijds gemeente- en OCMW-raadslid en anderzijds personeelsleden van een sociale huisvestingsmaatschappij tot wiens werkgebied de gemeente behoort en leidend ambtenaar van een intergemeentelijk samenwerkingsverband waaraan de gemeente deelneemt; de onverenigbaarheid van personeelslid van een sociale huisvestingsmaatschappij met een mandaat als raadslid vloeit voort uit het Vlaamse regeerakkoord 2019.
- Districtsraadsleden kunnen voortaan ook lid zijn van het bijzonder comité voor de sociale dienst.

5.4.2 Standpunt VVSG

- Het is onduidelijk waarom er geen identieke regeling wordt ingevoerd voor sociale huisvestingsmaatschappijen (onverenigbaarheid van raadslid met alle personeelsleden) en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (onverenigbaarheid raadslid met leidend ambtenaar), net op het moment dat de Vlaamse regering, in uitvoering van het Vlaamse regeerakkoord, werkt aan regelgeving waardoor huisvestingsmaatschappijen volledig in gemeentelijke handen komen en dus nog meer dan vandaag zullen lijken op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Verder is niet geëxpliciteerd waarom de leidend ambtenaar (p.m., het gaat vaak niet om een 'ambtenaar') van een IGS geen raadslid kan zijn, en die van een samenwerkingsverband van OCMW's blijkbaar wel. Ook de motivatie in de memorie van toelichting ('door de absolute zorg van de Vlaamse regering het gewestelijk woonbeleid te vrijwaren van lokale politieke inmenging') is vreemd, gegeven het feit dat het Vlaamse regeerakkoord net aanzetten bevat voor een grotere lokale regie (en dus 'politieke inmenging') op het vlak van wonen.
- De VVSG pleit ervoor om onverenigbaarheden zeer beperkend in te vullen, en ze voor samenwerkingsverbanden van gemeenten en OCMW's (inclusief huisvestingsmaatschappijen) te beperken tot leidinggevend. Laat het aan de betrokken entiteiten zelf over om te bepalen hoe ver dat algemene principe van onverenigbaarheid verder wordt ingevuld binnen de eigen organisatie.
- De VVSG herhaalt haar vraag naar een versoepeling van het absolute verbod voor raadsleden (en bij uitbreiding voor personeelsleden) om een overeenkomst af te sluiten met het eigen bestuur (met uitzondering van de gevallen waarin het raadslid of personeelslid als burger een beroep doet op de dienstverlening). Dat kan via een

regeling waarbij de raad, in openbare zitting, gemotiveerd hierop een uitzondering goedkeurt. In een werkversie van het voorontwerp was hiervoor een tekstvoorstel opgenomen, dat echter niet meer in het voorontwerp zelf terug te vinden is.

6 Andere elementen

6.1 Fusies

6.1.1 Voorgestelde wijzigingen

- Gemeenten die fuseren moeten voor de eventuele aanpassing van straatnamen een participatief traject volgen dat minimaal bestaat uit een persoonlijke brief naar al de personen die aan die wegen wonen en kiesgerechtigd zijn in de gemeente en de eigenaars van erven naast deze wegen.
- De vervroegde start van de legislatuur (zie hoger) geldt niet voor fusiegemeenten.
- De regelgeving wordt fusievriendelijker gemaakt, met meer eigen keuzemogelijkheden voor de fuserende besturen:
 - De raden moeten niet langer een transitie-manager aanstellen onder de algemeen directeurs, maar kunnen deze verantwoordelijkheid ook toevertrouwen aan een ander personeelslid of aan iemand van buiten de organisatie.
 - Er komt meer flexibiliteit voor de uittreding uit intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.
 - Er komt meer flexibiliteit over de keuze van het gemeentehuis van de fusiegemeente.
 - Een gewezen algemeen of financieel directeur kan ook een passende functie krijgen binnen het OCMW, het AGB en de OCMW-verenigingen.
 - Er komt een terugvalregeling in het geval er geen algemeen directeur-, financieel directeur-coördinator werd aangeduid.
 - Er komt meer personeelsmobiliteit tussen de betrokken gemeenten en OCMW's zodat gezamenlijke aanwervingen en bevorderingen mogelijk worden. Zo kunnen de besturen al in aanloop naar de fusiedatum de organisatiestructuren op elkaar afstemmen. Deze mobiliteit geldt echter niet voor de algemeen en financieel directeur (en hun adjuncten).
 - De rechtsopvolging wordt duidelijker geregeld.
 - De nieuwe gemeente kan de titel "stad" behouden wanneer één of meer samengevoegde gemeenten de titel "stad" dragen.
 - De gevolgen van een fusie gepaard gaand met een opsplitsing worden beter opgevangen in de regelgeving.
- Fusiegemeenten krijgen de garantie dat de middelen voor open ruimte ook na de fusie behouden blijven, verhoogd met een jaarlijkse stijging met 3,5%. Als bij de fusie een centrumstad is betrokken (centrumsteden krijgen geen middelen voor open ruimte), dan nog is het geld gegarandeerd dat voor de fusie toekwam aan de niet-centrumgemeente(n) die fuseert/fuseren met de centrumstad.

6.1.2 Standpunt VVSG

- Akkoord met de voorgestelde regeling voor nieuwe straatnamen bij fusies.
- Het is goed dat de legislatuur in fusiegemeenten start bij het begin van de fusiegemeente zelf, en dat is 1 januari.
- Het is niet nodig te bepalen dat een transitie-manager mogelijk is. Besturen kunnen en mogen nu ook al een transitie-manager aanstellen. Als het DLB opsomt wat besturen allemaal mogen doen, kunnen besturen in de problemen komen als iets niet uitdrukkelijk in een DLB staat maar toch gewenst is.
- De voorgestelde versoepelingen op het vlak van personeelsmobiliteit bij fusies zijn positief, met weliswaar volgende bedenkingen:
 - Het is positief dat die er komt, maar voor de VVSG is het overbodig dat de raaden hiervoor eerst de rechtspositieregeling moeten aanpassen. Het decreet zelf kan immers bepalen dat besturen deze mogelijkheid kunnen toepassen, ongeacht de lokale rechtspositieregeling. Met het huidige voorontwerp wordt de besluitvorming op drie niveaus opgelegd: eerst bij het decreet lokaal bestuur, dan op het niveau van de raad en dan op het niveau van de aanstellende overheid. Dat moet eenvoudiger kunnen, met het decreet als basis en een concrete toepassing (smogelijkheid) voor de aanstellende overheid. Als blijkt dat de samen te voegen gemeenten een akkoord over die samenvoeging hebben, dan moet de samenvoegingsmobiliteit eruit voortvloeien. De voorgestelde regeling verplicht besturen tot nodeloze, tijdrovende procedures waarover geen discussie is en waarbij de vakbonden de mogelijkheid wordt gegeven om bijkomende eisen te stellen n.a.v. de samenvoeging.
 - De VVSG vraagt om de personeelsmobiliteit tussen gemeenten die gaan fuseren ook mogelijk te maken voor de functies van algemeen en financieel directeur, of op zijn minst helder te motiveren waarom de mobiliteit voor hen niet geldt.
 - Het ontwerp bepaalt dat als de samen te voegen gemeente geen wervings- of bevorderingsreserve heeft aangelegd, ze desgewenst een beroep kan doen op de wervings- of bevorderingsreserve van de andere samen te voegen gemeente, die voor een vergelijkbare functie is aangelegd (gelijkaardige bepaling voor het OCMW). Het is ons niet duidelijk of de betrokken gemeenten ook gebruik kunnen maken van de ev. werfreserves van de betrokken OCMW's en omgekeerd. De VVSG vindt dat dit moet kunnen.
 - Het ontwerp breidt de mogelijkheden voor een nieuwe functie van de niet aangestelde algemeen of financieel directeur uit naar adjunct-directeur of een passende functie van niveau A bij het OCMW, een verzelfstandigde entiteit van de gemeente of een OCMW-vereniging. De VVSG vraagt om ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aan dit lijstje toe te voegen (cf. ook de mogelijkheden die art. 185 DLB biedt). Gemeenten die willen fuseren zijn vaak kleine besturen, met dus minder 'passende functies'. Het toevoegen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verruimt de mogelijkheden.

- Op basis van art. 358 (respectievelijk. 361) decreet lokaal bestuur moet een fusiegemeente bij de aanstelling van de nieuwe algemeen (resp. financieel) directeur een keuze maken uit de algemeen (resp. financieel) directeurs van de fuserende gemeenten die zich hiervoor kandidaat hebben gesteld. Alleen als niemand zich kandidaat stelt, kan op basis van art. 359 (resp. 362) de fusiegemeente de functie invullen door aanwerving en/of bevordering.
De VVSG wil, conform voor wat gebeurde bij de integratie gemeente-OCMW, de fusiegemeente de mogelijkheid geven om meteen te kiezen voor een procedure waaraan ook andere (interne of externe) kandidaten kunnen deelnemen. Het is immers helemaal niet zeker dat er onder de titularissen in de kleinere fuserende gemeenten iemand is die ook de kwaliteiten heeft om algemeen of financieel directeur te worden in de (per definitie grotere) fusiegemeente. Dit voorstel sluit aan bij de door het voorontwerp van decreet ingeschreven uitbreiding van de terugvalposities voor de niet aangestelde algemeen of financieel directeur.
- Het is positief dat de al bestaande financiële garantie voor de middelen uit het Gemeentefonds wordt doorgetrokken naar die voor open ruimte.
- Een fusiegemeente had al de mogelijkheid om uit een intergemeentelijk samenwerkingsverband te stappen als door de fusie dezelfde activiteit door twee of meer IGS'en worden uitgevoerd, weliswaar op voorwaarde dat een gewone meerderheid van de andere gemeenten daarmee instemt en de fusiegemeente de schade vergoedt. Het voorontwerp maakt het nu ook mogelijk dat de fusiegemeente helemaal uittreedt en deze activiteit zelf uitvoert. Ook hier mag dit alleen kunnen na instemming van een meerderheid van de andere vennoten en een vergoeding van de schade. Het voorontwerp bevat momenteel die verplichting niet.
- De VVSG herhaalt haar eerdere voorstel om de motivatie voor een fusiebeslissing explicieter dan vandaag te enten op twee assen: de beoogde bestuurskracht van de fusiegemeente en de inpassing van de fusie binnen de lopende regiovorming.

6.2 Samenwerking en verzelfstandiging gemeenten en OCMW's

6.2.1 Voorgestelde wijzigingen

- Uitvoerende mandatarissen kunnen een vergoeding krijgen voor een mandaat in een OCMW-vereniging.
- Ook de leden van de raad van bestuur van een autonoom gemeentebedrijf en van een welzijnsvereniging kunnen de aparte stemming vragen over onderdelen van het meerjarenplan en de jaarrekening, zoals al geldt voor gemeente- en OCMW-raadsleden.
- Een reeks technische aanpassingen door de federale vervanging van het Wetboek van Vennootschappen en de Wet betreffende de vzw's door het Wetboek Vennootschappen en Verenigingen.
- De rechtzetting van enkele fouten en de uitklaring van een aantal onduidelijkheden in het decreet lokaal bestuur.
- Ook een Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking kan deelnemen in een intergemeentelijk samenwerkingsverband, zodat dat samenwerkingsverband ook

diensten kan verlenen in Nederlandse gemeenten die tot de Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking behoren. Dit lost met name een probleem op voor de intense samenwerking tussen Baarle-Hertog en Baarle-Nassau.

- De mogelijkheid wordt ingevoerd om de voorzitter van de raad van bestuur van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging een dubbel presentiegeld toe te kennen, weliswaar met dien verstande dat iemand dit dubbele presentiegeld slechts in één IGS kan uitbetaald krijgen. Hetzelfde geldt voor voorzitters van welzijnsverenigingen en autonome verzorgingsinstellingen.
- De overdracht van personeel tussen een welzijnsvereniging en andere lokale entiteiten wordt verruimd.

6.2.2 Standpunt VVSG

- Het is positief dat de voorzitter van de raad van bestuur van een samenwerkingsverband van gemeenten of OCMW's een dubbel presentiegeld kan krijgen, maar:
 - Waarom wordt dit beperkt tot één voorzittersmandaat?
 - Waarom geldt dit niet voor de voorzitter van de raad van bestuur van een projectvereniging?
 - De mogelijkheid voor een dubbel presentiegeld voor de voorzitter van de raad van bestuur is een eerste stap in de richting van een betere honorering van de soms zware verantwoordelijkheid die hiermee samenhangt. Voor voorzitters die daarnaast geen uitvoerend mandaat in hun eigen bestuur hebben, blijft het echter een zeer beperkte vergoeding. De VVSG pleit voor de *mogelijkheid* om in dat geval een wedde gelijk aan die van een burgemeester of schep en te kunnen toekennen. We geven nog mee dat private instellingen in dezelfde sectoren vaak over veel ruimere mogelijkheden beschikken om de voorzitter van de raad van bestuur en bestuurders behoorlijk te vergoeden. Dat is met name het geval bij publieke ziekenhuizen (autonome verenigingen), waar er een verschil in behandeling bestaat naargelang de voorzitter van het ziekenhuis wordt voorgedragen door de OCMW's (beperkte vergoeding), dan wel door de private partners (ruimere mogelijkheden). Nochtans zijn de wettelijke opdrachten voor die voorzitters, mede ten gevolge van de bepalingen van de ziekenhuiswet, bijzonder ruim en is een vergoeding louter op basis van een (eventueel dubbel) presentiegeld absoluut niet te verantwoorden.
- Vanuit de samenwerkingsverbanden wordt al sinds de inwerkingtreding van het decreet lokaal bestuur (dat het directiecomité afschafte) gepleit voor de mogelijkheid om te werken met een dagelijks bestuur dat van de raad van bestuur bepaalde bevoegdheden gedelegeerd kan krijgen. Hieraan bestaat zeker in de grotere entiteiten, zoals dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen, een concrete behoefte. Eerdere ontwerpdocumenten die de VVSG kon inkijken, bevatten hiervoor ook een voorstel, maar in het definitieve voorontwerp is dat weer weggefallen. Voor de delegatie van bepaalde beslissingen van dagelijks bestuur bestaat hierdoor nergens nog een juridisch solide kapstok, wat de dagelijks werking bemoeilijkt. Om de juridische werkbaarheid te

garanderen en de aanvechtbaarheid van de werking van de vereniging te vermijden stelt de VVSG voor om een passage op te nemen die volledig is geïnspireerd op het wetboek vennootschappen en verenigingen:

“Artikel 437/1. Met behoud van de toepassing van artikel 437 kan de raad van bestuur het dagelijks bestuur en de vertegenwoordiging van de vereniging wat dat dagelijks bestuur aangaat, opdragen aan maximaal een derde van zijn leden. Hun benoeming en ontslag worden geregeld bij de statuten.

Maximaal twee derde van de leden van het dagelijks bestuur is van het hetzelfde geslacht.

Een of meer leden van het leidinggevend personeel kunnen met raadgevende stem zitting hebben in het dagelijks bestuur.

Het dagelijks bestuur legt op regelmatige basis verantwoording af aan de raad van bestuur.

Het dagelijks bestuur omvat zowel de handelingen en de beslissingen die niet verder reiken dan de behoeften van het dagelijks leven van de intergemeentelijke vereniging, als de handelingen en de beslissingen die, ofwel om reden van hun minder belang dat ze vertonen ofwel omwille van hun spoedeisend karakter, de tussenkomst van de raad van bestuur niet rechtvaardigen.

Artikel 440, eerste lid is van toepassing op het dagelijks bestuur.”

- Het voorontwerp maakt de voortijdige uittreding voor gemeenten mogelijk, weliswaar met een drie vierde meerderheid. De memorie legt het verband met een herindeling van het bestuurlijke landschap. In het voorgestelde artikel 84 staat deze reden tot uittreding echter niet vermeld. De VVSG vraagt om bestuurlijke herindelingen uitdrukkelijk in het decreet zelf op te nemen als reden van vervroegde uittreding. Anders wordt de poort opengezet voor potentiële uittredingen die niets met bestuurlijke herindelingen te maken hebben en een potentiële permanente onrust en instabiliteit in het intergemeentelijke landschap en bij de collega-gemeenten.

Intergemeentelijke samenwerking is gebaseerd op vrijwillige samenwerking, maar vrijwilligheid is geen vrijblijvendheid. Gemeenten engageren zich om voor een bepaalde duur samen te werken en steken hierin hun energie, engagement en veelal ook financiële middelen. Zeker bij kapitaalintensieve samenwerkingsverbanden met grote investeringen (afval, bedrijventerreinen, ...) is een duidelijk engagement van de deelnemers essentieel. In die sectoren is 18 jaar geen lange periode en een volatiel aandeelhouderschap dus onwenselijk. Discussies over schadevergoedingen kunnen lang aanslepen zonder verzekerd resultaat. In samenwerkingsverbanden zonder grote investeringen speelt dit minder, wat bij elke bestuurswissel aanleiding kan geven tot snelle voorstellen tot beslissing om uit te treden.

Het is ook belangrijk om aan te geven dat bij de 18-jarige duurtijd die in 2001 werd ingeschreven in het decreet intergemeentelijke samenwerking een compromis was. Men heeft de duurtijd van de samenwerkingsverbanden toen van 30 jaar naar maximaal 18 jaar gebracht onder de voorwaarde dat er niet kon uitgetreden worden.

Tekstvoorstel (in te voegen in artikel 84, art. 422 DLB):

'Tijdens de duur die bij de oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging is vastgesteld en die, onder voorbehoud van artikel 424, niet meer mag bedragen dan achttien jaar, is geen uittreding mogelijk.

Enkel in kader van een herindeling van het bestuurlijke landschap is een beslissing tot uittreding van een deelnemer mogelijk als drie vierde van het aantal deelnemende gemeenten vóór de algemene vergadering waarop over de uittreding wordt beslist, daarmee instemt. Voor die beslissing is een drievierdemeerderheid van het aantal stemmen vereist van het geheel van de geldig uitgebrachte stemmen en van de geldig uitgebrachte stemmen van de vertegenwoordigde gemeenten. De deelnemer die uittreedt, vergoedt de schade die zijn uittreding berokkent aan de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging en aan de andere deelnemers.'

- Art. 442 van het decreet lokaal bestuur laat toe dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onder bepaalde voorwaarden regionale bestuurscomités kunnen oprichten, waaraan statutair ook bepaalde bevoegdheden kunnen worden toevertrouwd. Het is niet logisch dat de leden van die regionale bestuurscomités geen vergoeding kunnen krijgen (art. 443 DLB), ook al dragen ze een bestuurlijke verantwoordelijkheid. De VVSG vraagt om wel in die mogelijkheid te voorzien.
- Het is vandaag volgens ABB onmogelijk om statutair personeel van een welzijnsvereniging ter beschikking te stellen van een vzw, terwijl dat wel kan (cf. art. 185 DLB) vanuit de gemeente of het OCMW naar een vzw, voor zover de rechtspositieregeling daarin voorziet. De VVSG vraagt om deze mogelijkheid in te bouwen of op zijn minst de interpretatie van de bestaande DLB-regels te herzien.
- De VVSG wil maximaal betrokken worden bij de door de Vlaamse regering geplande ruimere evaluatie van de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsmogelijkheden en de decreetswijzigingen die er mogelijk uit voortvloeien.
- Voor de rest kan de VVSG zich vinden in de voorgestelde wijzigingen.

7 Wat ontbreekt?

In het voorontwerp staan wel enkele vernieuwingen op het vlak van de verkiezingen en de vorming van de gemeentelijke meerderheid, maar amper wat betreft het democratische functioneren van de raad zelf. In navolging van de hoorzitting in de Commissie Binnenland van het Vlaamse Parlement op 10 maart 2020 herhaalt de VVSG haar vraag aan de Vlaamse regering om hierover de komende periode het debat aan te gaan, en daarbij ook inspiratie te halen uit de vijf proefprojecten die momenteel lopen. Elementen die hierin aan bod kunnen komen zijn:

- Een eigen budget voor de raad en/of de voorzitter
- De verplichting voor de gemeente om de raad actief te ondersteunen
- De cumul van het voorzitterschap van de raad en een uitvoerend mandaat³
- De eventuele sanctiemogelijkheid voor de gemeenteraad na overtredingen van de deontologische code. Geef de raad bv. de mogelijkheid om een raadslid een

³ Ook de cumulmogelijkheid raadsvoorzitter-minister kan deel uit maken van het debat.

waarschuwing te geven als de raad, bv. met een twee derde meerderheid, vaststelt dat de code niet werd nageleefd.