

## Discussienota 'Versterking gemeenteraad'

### 1. Vooraf

Deze nota dient ter voorbereiding van het gesprek met een aantal Vlaamse parlementsleden dat op 20 januari 2022 wordt georganiseerd door Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Bart Somers. De nota bevat een aantal stellingen en overwegingen die gebruikt kunnen worden om de discussie te ondersteunen, maar mogen geenszins worden beschouwd als een standpunt van de VVSG.

Een tweede opmerking vooraf: de termen gemeenteraad en college (van burgemeester en schepenen) worden verder in deze nota generiek gebruikt, en slaan, voor wat betreft de OCMW-materies, ook op de raad voor maatschappelijk welzijn en het vast bureau.

### 2. Basisdoelstellingen

Wie nadenkt over de rol van de gemeenteraad, moet ook duidelijk zijn over de basisdoelstellingen die aan de geformuleerde voorstellen of denkpijlers ten grondslag liggen. Het is daarom belangrijk om die eerst te expliciteren:

- **Beter lokaal beleid:** lokale besturen werken niet voor zichzelf, maar voor de lokale samenleving, met individuele en collectieve behoeften en uitdagingen. Lokale besturen streven een zo goed mogelijke dienstverlening na, die ze bovendien efficiënt en kosteneffectief willen realiseren. Omdat de behoeften altijd groter zijn dan de beschikbare middelen, zijn beleidskeuzes nodig. Dat brengt ons bij de volgende doelstelling.
- **Een democratisch aangestuurd lokaal bestuur:** lokale beleidskeuzes maken gebeurt binnen een democratisch verkozen orgaan, de gemeenteraad. Via het systeem van zesjaarlijkse verkiezingen gaan we ervan uit dat die gemeenteraad een afspiegeling vormt van de lokale samenleving. Het is belangrijk dat de gemeenteraad zijn volksvertegenwoordigende rol maximaal kan vervullen, want (1) verkiezingen gaan nooit over alle thema's, (2) partijen met tegengestelde meningen over soms cruciale dossiers sluiten toch meerderheidscoalities en (3) in de loop van de legislatuur ontstaan nieuwe behoeften en uitdagingen (de coronacrisis is hiervan een goed voorbeeld) waarover het tijdens de verkiezingscampagne nooit is gegaan. Daarnaast moet de gemeenteraad ook zijn controlerende rol kunnen opnemen ten opzichte van het uitvoerende orgaan, het college. Dat brengt ons bij de volgende doelstelling.
- **Een sterke gemeenteraad, met sterke en bekwame raadsleden.** Uiteraard moeten raadsleden alvorens ze op een lijst gaan staan of vooraleer ze de eed afleggen niet een of ander toelatingsexamen afleggen. Dat zou in strijd zijn met de basisregels van de democratie. Maar wie instemt met de belangrijke democratische rol van de gemeenteraad, komt uiteraard terecht bij de raadsleden zelf. Die moeten in staat zijn om die rol ook effectief op te nemen. Idealiter beschikt de gemeenteraad als geheel over een optelsom van individuele kwaliteiten van raadsleden die het mogelijk maakt om de beleidsbepalende, de volksvertegenwoordigende en de controlerende functies uit te voeren. Je hebt dit als gemeente niet helemaal zelf in handen, maar naarmate de raad echt ergens over gaat (hét forum voor belangrijke beleidsbepalende lokale debatten),

stijgt de kans dat kwaliteitsvolle mensen zich ook kandidaat stellen om het lokale beleid mee vorm te geven. Is de raad alleen een plek waar de raadsleden van de meerderheid de collegevoorstellen kritiekloos aanvaarden en de oppositieraadsleden ze al even automatisch verwerpen, waar een voorstel vanuit de raad alleen kans maakt als het vanuit de meerderheid komt en niet vanuit de oppositie, dan daalt de kans dat sterke democratische geëngageerde burgers (blijvend) een rol als lokale volksvertegenwoordiger willen opnemen.

## 3. Stellingen

### 3.1. Verklein het kwantitatieve gewicht van het college in de raad

De voorbije jaren daalde het aantal lokale uitvoerende mandatarissen. In ruil verbeterde (terecht) hun statuut en verloning. Toch blijft het aantal collegeleden, zeker in kleinere gemeenten, groot in verhouding tot de totale raad. Dat blijkt uit de tabel in Bijlage 1. In de eerste legislatuur na een fusie, waarin twee extra schepenen mogelijk zijn, is dat gewicht nog groter. Ter overweging:

- Bekijk het gewicht van de collegeleden niet alleen ten opzichte van de raad als geheel, maar ook in relatie tot het aantal raadsleden van de meerderheid. Is het vanuit democratisch oogpunt wenselijk dat de collegeleden meer dan de helft van de meerderheidsraadsleden kunnen uitmaken?
- Schrap de 'fusiestimulans' met twee extra schepenen in de eerste legislatuur en overweeg in de plaats een tijdelijke verhoging van het aantal raadsleden.
- Onderzoek of een college geen absoluut maximaal aantal leden (bv. acht) zou moeten tellen, ongeacht de grootte van de gemeente.
- Overweeg, naar Nederlands voorbeeld, de invoering van een duaal systeem, waarbij de collegeleden na hun aanstelling uit de gemeenteraad verdwijnen.

### 3.2. Laat de raad meer wegen op de agenda

Vandaag wordt de agenda van de gemeenteraad in belangrijke mate bepaald door wat het college op de agenda zet. De vragen van de raadsleden (in belangrijke mate vanuit de oppositie) zijn hierop een uitzondering.

Om de eigen rol te vergroten in functie van een democratischer werking van de gemeente (met beter beleid als uiteindelijk doel, zie hoger) zou de raad veel meer moeten wegen op de eigen agenda, en zich minder afhankelijk opstellen van het college van burgemeester en schepenen. Deze eigen agendasetting moet in functie staan van de drie belangrijke rollen van de raad:

- **Beleidsbepaling:** vandaag verloopt het raadsdebat over (de aanpassingen van) het meerjarenplan doorgaans vrij voorspelbaar, met een toelichting door het college, kritische vragen door de oppositie en vervolgens een stemming volgens de verwachte patronen van meerderheid en oppositie. Zo vlak vóór het begin van het nieuwe jaar is het technisch trouwens ook moeilijk om nog echt andere opties te nemen. Waarom wordt deze zitting niet voorafgegaan door enkele meer fundamentele, richtinggevende maar niet beleidsbepalende debatten over belangrijke beleidskeuzes m.b.t. de optimale inzet van de schaarse middelen bij de investerings- en andere keuzes: leggen we een fietspad aan of komen er nieuwe sportvelden, investeren we in de digitalisering van de diensten of in de duurzaamheid van de gebouwen, over hoeveel jaar

zullen de noodzakelijke rioleringen zijn aangelegd, ... Maar ook de fiscaliteit (op welke belasting- en retributiemix zetten we het best in) lijkt ons een prima thema voor dergelijke gedachtewisselingen.

- **Volksvertegenwoordiging:** waarom niet elke raadszitting starten met een actualiteitsdebat, over thema's die door de voorzitter samen met de fractieleiders worden vastgelegd, al dan niet gekoppeld aan vragen aan of opdrachten voor het college? Hoe gaat de raad om met vragen van burgergroeperingen? Wil en durft de raad het college verplichten om bij belangrijke projecten actieve inspraak te organiseren?
- **Controle van het college:**
  - geef aan delegatiebeslissingen van de raad aan het college altijd een einddatum mee, die niet verder kan liggen dan het einde van de lopende legislatuur;
  - bepaal bij de delegatie van bevoegdheden van de raad naar het college hoe de opvolging van en de rapportering over de uitvoering van deze delegatie moet gebeuren;
  - bepaal meteen bij de start van een audit ook het moment waarop over de bevindingen in het rapport zal worden gedebatteerd
  - maak gebruik van de globale auditrapporten om het bestuur te bevragen over de mate waarin de aanbevelingen relevant zijn en kunnen/moeten worden aangepakt.

Uiteraard vergt een en ander goede (agenda)afspraken tussen de raad(svoorzitter), het college en het managementteam, met het oog op een gesmeerde politieke werking van het bestuur.

### 3.3. Vergroot via de voorzitter de rol van de raad

Het overgrote deel van de gemeenten heeft vandaag een raadsvoorzitter zonder uitvoerend mandaat. Een sterke, democratische raad, heeft ook nood aan een voorzitter die volwaardig die rol opneemt, die beschikt over de politieke feeling om, namens de raad, het nodige democratische tegengewicht te vormen ten opzichte van het college. Dat impliceert hoe dan ook een zekere (partij)politieke onafhankelijkheid. We geven wat dat betreft de volgende overwegingen mee:

- Verbied dat een raadsvoorzitter een lokaal uitvoerend mandaat opneemt. Beide rollen zijn inherent tegenstrijdig aan elkaar.
- Stimuleer de oprichting van een 'bureau' van de raad, met daarin de voorzitter en de verschillende fractieleiders. Dat bureau kan, over de grenzen van meerderheid en oppositie, een belangrijk forum worden voor de agendabepaling (cf. supra).
- Geef de voorzitter een budget waarmee specifieke kosten van de raad (een spreker, vormingen voor raadsleden, organisatie van een vergadering op locatie, ...) kunnen worden vergoed.
- Zorg voor een eigen werkplek met faciliteiten voor de voorzitter in het gemeentehuis.
- Besteed in de afsprakennota tussen de algemeen directeur en de raad(svoorzitter) voldoende aandacht aan de mate waarop de raad(svoorzitter) de diensten kan inschakelen voor de inhoudelijke ondersteuning van de raadswerking, zonder dat ze hiervoor telkens het fiat van het college moeten krijgen, maar met voldoende aandacht voor de werkbelasting van of tegenstrijdige opdrachten aan de diensten.

### 3.4. Verbeter het statuut van de raadsleden zelf

Als we de lokale democratie willen versterken, hebben we nood aan gemeentelijke volksvertegenwoordigers die volop die rol willen opnemen, er de nodige tijd voor kunnen vrij maken, vormingen volgen, enz. Zeker in grotere besturen is dat onmogelijk voor wie daarnaast nog een voltijdse baan uitoefent. Anderzijds laat het presentiegeld doorgaans financieel niet toe om deeltijds te gaan werken. Een en ander vergroot nog de kloof met de uitvoerende mandatarissen, die, als ze dat willen, wel doorgaans voltijds met hun politiek mandaat kunnen bezig zijn.

Op dat vlak geven we volgende elementen mee:

- Maak het mogelijk dat gemeenten (vanaf een bepaald aantal inwoners) ervoor kunnen kiezen om raadsleden een vaste vergoeding te geven die het financieel mogelijk maakt dat ze deeltijds gaan werken.  
Als het bovenstaande politiek onhaalbaar is, doe het dan zeker voor de raadsvoorzitter.
- Verplicht gemeenten om alle noodzakelijke technische en digitale hulpmiddelen (toegang tot intranet, laptop, mailadres @gemeente.be, helpdesk, noodzakelijke vorming, ...) ter beschikking te stellen van de raadsleden, zodat ze hiervoor zelf geen kosten moeten maken.
- Werk aan een Vlaams-federale uniformisering van de regels voor het politieke verlof. Vandaag geldt daarbij niet het mandaat van raadslid als uitgangspunt, maar het werkgeverschap, met aparte regeling voor o.a. medewerkers van lokale besturen en de Vlaamse overheid, het onderwijs, federale ambtenaren en mensen in de privésector.

### 3.5. Werk aan betere regelgeving, maar overschat de impact niet

Sommige van de hierboven geformuleerde voorstellen zijn alleen mogelijk door een aanpassing van de regelgeving, zoals bv. het voorzien in een deeltijdse verloning van de raadsleden en/of -voorzitter, of het stroomlijnen van de diverse regimes voor politiek verlof.

Maar de meeste van de voorstellen zijn vandaag al perfect mogelijk. Met andere woorden, een verbetering van het democratische gehalte van de gemeenteraad in functie van een kwaliteitsvoller (in de ruimste betekenis van het woord) lokaal bestuur is vandaag realiseerbaar als lokale politici bereid zijn om:

- Veel meer afstand te nemen van de vaak verstikkende 'logica' van de participatie
- Elkaar te respecteren en te behandelen als volwaardige (want rechtstreeks verkozen) volksvertegenwoordigers
- De vaak steriele grenzen tussen meerderheid en oppositie vaker te overstijgen
- De gemeenteraad en het college uit te spelen op hun respectieve sterktes, zonder dominantie van het uitvoerende over het wetgevende orgaan
- Ook buiten de kiescampagnes om inspraak van de bevolking ernstig te nemen
- Scherp te debatteren over inhoud en maatschappelijke keuzes, en elkaar erop aan te spreken wanneer niet de bal maar de man/vrouw wordt gespeeld.

Jan Leroy, VVSG

11 januari 2022

## Bijlage 1:

Aantal raads- en collegeleden per inwonersklasse van Vlaamse gemeenten<sup>1</sup>

Inwoners	Raadsleden	Collegeleden <sup>2</sup>	Collegeleden eerste legislatuur na fusie
<1000	7	4	6
1000-1999	9		
2000-2999	11		
3000-3999	13		
4000-4999	15		
5000-6999	17	5	7
7000-8999	19		
9000-9999	21		
10000-11.999	23	6	8
12.000-14.999			
15.000-19.999			
20.000-24.999	27	7	9
25.000-29.999	29		
30.000-34.999	31	8	10
35.000-39.999	33		
40.000-49.999	35		
50.000-59.999	37		
60.000-69.999	39	9	11
70.000-79.999	41		
80.000-89.999	43		
90.000-99.999	45		
100.000-149.999	47		
150.000-199.999	49	10	12
200.000-249.999	51		
250.000-299.999	53		
300.000 en meer	55	11	13

<sup>1</sup> Art. 4, 42 en 355 decreet lokaal bestuur.

<sup>2</sup> Inclusief de toegevoegde voorzitter van het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst, wat in de meeste gemeenten het geval is