

Sterke gemeenteraden met sterke voorzitters

memorandum met voorstellen voor de versterking van de functie van de raadsvoorzitter en de versterking van de gemeenteraad – januari 2022

Namens raadsvoorzitters
Dorien Meulenijs, Leuven
Christophe Peeters en Zeneb Bensafia, Gent
Mia Mortier, Sint-Niklaas
Piet Delrue, Roeselare
Patrick Martens, Alken
Milo Anthonis, Herselt

De nota wordt ook nog ter bespreking voorgelegd aan de collegagroep gemeenteraadsvoorzitters van de VVSG.

Algemeen

De versterking van de gemeenteraad is noodzakelijk om de functie van raadslid aantrekkelijker te maken zodat sterke mensen zich aangetrokken voelen om publieke en politieke verantwoordelijkheid op te nemen. Het is in het belang van alle politieke partijen om burgers van de gemeente te motiveren om politiek actief te zijn en te blijven. De versterking van de gemeenteraad leidt tot versterking van de lokale democratie en dat is in ieders belang.

In 85 % van de Vlaamse lokale besturen is de voorzitter van de gemeenteraad geen lid van het uitvoerend college van burgemeester en schepenen. In deze nota formuleren we voorstellen om de positie van de voorzitter te versterken, als onderdeel en exponent van de versterking van de gemeenteraad en van de gemeenteraadsleden. De voorstellen zijn het resultaat van overleg tussen een aantal voorzitters, gestart vanuit overleg tussen de voorzitters van de gemeenteraden in de centrumsteden. Deze nota is ook bedoeld als bijdrage voor de parlementaire discussie in het Vlaams parlement over de versterking van de gemeenteraad.

Zowel het nieuw gemeentedecreet (2005) als het decreet lokaal bestuur (2017) hadden de ambitie om de gemeenteraad te versterken. De volksvertegenwoordigende opdracht, de beleidsbepalende functie en de controlerende rol van de gemeenteraad, de drie basistaken van een gemeenteraad, zijn decretaal ingebouwd en dat biedt een goed kader voor de versterking van de raad. Op het niveau van de operationele uitwerking (zie hieronder) bevatten de beide decreten politieke compromissen. Dat is onder andere zo voor het statuut en de rol van de voorzitter. De manier waarop dat decreetale kader vervolgens lokaal wordt ingevuld of geïnterpreteerd, wordt sterk bepaald door de politieke cultuur en de lokale politieke verhoudingen. Een stevig decreetaal kader, op enkele punten nog te versterken, is zeker een noodzakelijke basis maar het volstaat op zich niet om de politieke en lokale cultuur te veranderen.

Nu enkele jaren ervaring is opgedaan met het decreet lokaal bestuur (2017) en al een heel stuk langer met de mogelijkheid om te werken met een aparte voorzitter (sedert 2005), is het tijd voor

een volgende stap in de versterking van de raad en de positie van de voorzitter als een exponent van die versterking. In deze nota formuleren we daartoe enkele voorstellen.

De kernvraag voor een kaderdecreet zoals het decreet lokaal bestuur is hoe ver de decreetgever kan en moet gaan om verplichtingen voor alle types lokale besturen op te leggen zodat, ook over wisselende coalities heen, bepaalde structurele basiskennmerken in elk lokaal bestuur aanwezig blijven. Dat is ook het moeilijke evenwicht in deze nota. Helpt het de gemeenteraad en de voorzitter vooruit door meer verplichtingen in te bouwen? De invulling van de rol van de voorzitter is zeker altijd ook persoonsafhankelijk en contextafhankelijk, zelfs met het meest uitgewerkte decreet. Een aantal voorstellen en enkele decretale ingrepen kunnen evenwel helpen om de rolinvulling niet alleen van de persoon en van de context te laten afhangen, zoals nu te zeer het geval is.

In deze nota geven we eerst aan hoe de versterking van de gemeenteraad er uit kan zien. We pleiten voor een beter management van de agenda van de gemeenteraad en de agenda van het college.

In een tweede punt sommen we enkele lokale praktijken op die kunnen helpen om de gemeenteraad en de rol van de voorzitter te versterken. Het zijn praktijken die moeilijk decretaal te regelen zijn maar waarbij lokale besturen elkaar kunnen inspireren.

In een derde punt formuleren we enkele voorstellen voor een decretale wijziging of toch minstens voor een stevig debat over deze voorstellen.

1 Nood aan een beter management van agendavorming in het lokaal bestuur

Het is in het belang van een goed werkend lokaal bestuur om de agenda van het college en de agenda van de gemeenteraad op elkaar af te stemmen zodat de kwaliteit van het democratische debat en van het bestuur van de gemeente wordt versterkt. De versterking van de gemeenteraad is dus ook in het belang van het college, al wordt dat in de praktijk vaak niet zo bekeken.

De agendavorming in de beide bestuursorganen moet complementair zijn, zodat de basistaken van elk bestuursorgaan worden versterkt. We formuleren deze ambitie met de nodige zin voor realisme: de verhouding tussen college en gemeenteraad wordt uiteraard ook bepaald door de verhouding tussen meerderheid en oppositie en door de verhouding tussen de politieke partijen. Mede daarom is het debat over een betere agendavorming in de ene gemeente gemakkelijker dan in de andere. En een betere agendavorming tussen college en gemeenteraad kan niet zonder geregelde discussies en conflicten, dat hoort in een democratie nu eenmaal bij de soms moeizame zoektocht naar een werkbare balans tussen de raad en het college. En die balans vergt voortdurende bijstelling maar is zelf ook een leerproces waardoor we geleidelijk voortgang maken.

We gebruiken het in deze sfeer wat ongemakkelijke woord management omdat het gaat om een planmatig beheer van de agenda's, om een professionele aanpak van agenda's en om het gebruik van daarbij aansluitende werkvormen. Op dit vlak is in Vlaanderen nog veel werk te doen. Het management van de agenda omvat zowel inhoudelijke afwegingen als vormelijke afwegingen. Bij de inhoudelijke criteria gaat het om vragen zoals: wanneer brengen we een bepaald punt of dossier op de agenda en waarom; wat is de finaliteit van de bespreking; hoe bereiden we dat punt voor; welke informatie hebben we nodig voor de raadsleden? De vormelijke criteria sluiten daar bij aan: welke werkvorm sluit best bij de inhoudelijke ambitie aan? Als elke bijeenkomst stevast vanuit de vertrouwde vergaderoutines en vanuit de zetels in de gemeenteraad verloopt, leidt dat vaak tot

voorspelbaar gedrag dat met die vaste zetels verbonden is. Uit de praktijk blijkt dat het gebruik van andere werkvormen impact heeft op de houding van en relaties tussen raadsleden. Inhoud en vorm kunnen elkaar versterken.

In veel lokale besturen is de agenda van de gemeenteraad helemaal afhankelijk van de agenda van het college en volgt de agenda van de gemeenteraad te weinig een eigen autonome logica. Op het moment dat de besluitvorming in het college naar een eindpunt gaat, is het niet gemakkelijk en vaak al te laat om dan nog de agenda van de gemeenteraad daarop aan te passen. In die eindfase zorgt elke poging om daar vanuit de gemeenteraad nog op 'in te breken' voor politieke conflicten. Het is daarom noodzakelijk om vanuit de gemeenteraad aan een meer autonome eigen agenda te werken, inclusief betere afstemming met de agenda van het college. Het gaat dus om een beter management van beide agenda's.

We schetsen in de inleiding de drie basisfuncties van de gemeenteraad: de rol van de raad als volksvertegenwoordiging; de beleidsbepaling en de beleidscontrole. Het management van de agenda concentreert zich op deze drie basisfuncties en onderscheidt zich daarmee van de agenda van het college. We overlopen deze drie functies kort. We beginnen met de volksvertegenwoordigende rol.

De manier waarop voorzitters van gemeenteraden nu omgaan met actualiteitsdebatten, met vragen van raadsleden, vragen van burgers, verzoekschriften van burgers, draagt al bij tot die meer autonome agenda, die niet afhangt van de agenda van het college. Dergelijke debatten, vragen of verzoekschriften kunnen de gemeenteraad tot initiatief aanzetten dat meer inhoudt dan eenmalig op vragen een antwoord formuleren.

Bij de bespreking van de meerjarenplanning en bij de bespreking van het jaarbudget bijvoorbeeld kan ook een planning worden gemaakt van de volksvertegenwoordigende agenda voor de gemeenteraad: informatieve sessies over beleidsthema's of grote projecten kunnen worden gepland en georganiseerd zonder meteen daaraan gekoppelde besluitvorming. Dat kan bijvoorbeeld door sessies met het middenveld van de gemeente te organiseren, bijeenkomsten met de adviesraden, sessies met externe experts over bepaalde thema's, sessies op verplaatsing om bijvoorbeeld een debat te organiseren over een project of over een wijk / deelgemeente, werken met een geloot burgerpanel rond een cruciaal beleidsthema voor de volgende jaren. Al deze vormen sluiten aan bij de volksvertegenwoordigende taak van de gemeenteraad, zoals voorzien in artikel 304 van het decreet lokaal bestuur: dat bepaalt dat het de gemeenteraad is die centraal staat in het participatiebeleid van de gemeente.

Voor de versterking van de beleidsbepalende rol is vooral een goede planning nodig die ook nuttig is voor het verbeteren van de kwaliteit van het beleidsproces. Alle lokale besturen hebben grote projecten lopen of plannen die. In welk (vroeg) stadium van de beleidsvoorbereiding start een discussie daarover binnen de raad? Wanneer plannen we dat, hoe organiseren we dat? Tijdens het voorbereidingsproces kan de gemeenteraad tussentijds kennis nemen van de stand van het dossier in informatieve sessies. Bij de eigenlijke beleidsbepaling in de raad is daar dan al een traject van kennisopbouw bij de raadsleden aan voorafgegaan.

Een beter management van de agenda is evenzeer nodig voor de agendapunten in de controlerende sfeer, aansluitend bij de decretale opdrachten van de gemeenteraad: omgang met klachten, met de ombudsfunctie, met de resultaten van de audit, met de verplichte rapporteringen aan de gemeenteraad, met de beleidsrapporten, met de opvolging van rapporten. Dat kan op veel plaatsen systematischer, beter voorbereid en beter gepland.

Dit agendamangement vergt goede voorbereiding en daarvoor is ondersteuning van de voorzitter essentieel (zie hieronder). De kwaliteit en professionaliteit waarmee de gemeenteraad zich hiervoor organiseert, is medebepalend voor het vertrouwen van burgers in de lokale democratie en de lokale politiek. Dat straalt ook af op de schepenen en de burgemeester. Het agendamangement is daarom niet alleen de verantwoordelijkheid van de voorzitter, die daarvoor eenzaam de politieke stormen moet trotseren. Het is een verantwoordelijkheid van alle bestuursorganen: de raad, het college, het managementteam en de algemeen directeur. Het verbeterde agendamangement is in het belang van het hele lokaal bestuur en kan onder andere verbeterd worden door:

- Een geregeld overleg met het college over de respectieve agenda's, de onderlinge afstemming van de timing en de planning;
- Een geregeld overleg met het managementteam en met de algemeen directeur om afspraken te maken over de planning van de agenda, de technische en ambtelijke voorbereiding voor de gemeenteraad (commissies en plenair), de bijdrage van de diensten bij deze voorbereiding.

Die intensiteit en kwaliteit van interactie en actief overleg laat zich niet in een decreet vatten. Het zijn spelregels voor de werking van de lokale democratie die in elk lokaal bestuur noodzakelijk zijn maar de vormgeving hangt af van lokale factoren zoals de omvang van het lokaal bestuur.

2 Wat kan er allemaal nu al en zou overal moeten kunnen?

Lokale besturen kunnen nu al zeer ver gaan als ze de gemeenteraad willen versterken. Het decreet lokaal bestuur biedt daarvoor in principe een goed kader. Lokale besturen kunnen elkaar daarin inspireren. Tijdens het overleg met de voorzitters komen uiteenlopende lokale praktijken boven. Wat in het ene lokaal bestuur onbespreekbaar is, is courante praktijk in een ander lokaal bestuur. De verspreiding van de volgende lokale praktijken is zeker erg nuttig en dat kan beter dan tot nu toe. Deze voorstellen houden geen decretale wijzigingen in: ook als ze in een decreet zouden worden opgenomen, kunnen ze zich lenen voor zeer uiteenlopende lokale interpretaties.

2.1. *Het bureau van de raad*

In heel wat lokale besturen bestaat een geregeld overleg met de voorzitters van de fracties. Dat gaat van occasioneel overleg tot meer gestructureerd overleg, op regelmatige basis. Dat is een goede praktijk om op verder te bouwen. We moeten immers vermijden dat de versterking van de gemeenteraad alleen als een ambitie van de voorzitter wordt bekeken. De voorzitter zelf heeft belang bij goed overleg met de fracties. De fracties hoeven hun meningsverschillen en partijpolitieke insteken niet te verloochenen om tot een voldoende maar ook realistisch ingeschat gedeeld belang te komen voor een versterking van de raad.

Op enkele plaatsen werkt een bureau van de raad als een dagelijks bestuur. We vinden dit een aan te bevelen aanpak. Dat bureau omvat dan de voorzitter, de fractieleiders, de algemeen directeur (en de dienst bestuurszaken), de burgemeester of andere leden van het college (op uitnodiging). In dat bureau wordt de agenda van de raad voorbereid, inclusief de werking en de agenda van commissies. Het bureau versterkt zo de rol van de fractieleiders die in naam van de raadsleden optreden. Dat is ook in het belang van onafhankelijk zetelende raadsleden die geen aparte fractie vormen.

2.2. *Actualiteitsdebat: bij het begin van de zitting*

De agenda van de gemeenteraad volgt deels een autonoom traject en kan niet eenzijdig afhankelijk zijn van de agenda van het college. Een onderdeel van die autonome agenda is het zogenaamde 'actualiteitsdebat' waarmee de raad inspeelt op discussies die op dat moment in de gemeente leven, al dan niet versterkt door vragen van raadsleden, vragen van burgers voor de agendering van bepaalde punten of verzoekschriften van burgers. Het lijkt logisch om dit soort agenda bij het begin van de zitting te behandelen en het bureau van de raad daarover te laten beslissen. De regeling daarvoor en de praktische uitwerking kunnen in het huishoudelijk reglement worden vastgelegd.

2.3. Eigen budget

In sommige lokale besturen beschikt de voorzitter over een raadsbudget voor de werking van de raad waarmee de voorzitter samen met het dagelijks bestuur van de raad autonoom werkingskosten van de raad kan betalen (vorming door raadsleden, uitnodigen van externe sprekers, kosten verbonden aan het vergaderen op andere locaties,...). Het is wenselijk dat elke raad over een eigen werkingsbudget beschikt

2.4. Relaties met diensten

In artikel 20 van het decreet lokaal bestuur staat dat de algemeen directeur of de door hem aangestelde personeelsleden technische inlichtingen verstrekken aan raadsleden die erom verzoeken over stukken die in het dossier voorkomen. Het huishoudelijk reglement bepaalt de wijze waarop die inlichtingen worden verstrekt. Dit artikel regelt enigszins de verhouding tussen de raadsleden (inclusief de voorzitter) en de gemeentelijke diensten. Het gaat evenwel om technische toelichting bij de dossiers. Een nog ruimere vraag is in welke mate en hoe de voorzitter en het bureau van de raad beroep mogen doen op de inhoudelijke medewerking van gemeentelijke diensten voor agendapunten die autonoom door de raad worden besproken. Zeker voor de agendapunten die met controle te maken hebben, kan dat delicaat zijn voor de diensten en bij het college gevoelig liggen. Dat sluit aan bij de bepaling in art 171 §1, waarbij de algemeen directeur onder andere op basis van de 'onderrichtingen' vanwege de voorzitter van de gemeenteraad instaat voor de werking van de diensten, 'bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid'.

Een meer sluitende en algemeen geldende decretale regeling voor deze relatie uitwerken is onmogelijk. Dit hangt helemaal samen met een goede verhouding en degelijke werkafspraken. Het kan in elk geval niet dat het informatiegehalte van de voorzitter en de raadsleden eenzijdig door het college wordt bepaald of dat de toegang tot de gemeentelijke diensten eenzijdig door het college wordt beslist. Dat zou een onverantwoorde hinderpaal zijn voor de controlerende opdrachten van de gemeenteraad.

Voor technische of informatieve vragen bij bepaalde dossiers, aansluitend bij de agenda van het college, moet de voorzitter zich rechtstreeks tot diensten kunnen wenden, met een melding aan de algemeen directeur. In de mate de gemeenteraad weinig heeft gedelegeerd, is het wel belangrijk overlap te vermijden: het is niet de taak van de gemeenteraad om het werk van het college over te doen. In de mate de gemeenteraad veel taken heeft gedelegeerd, verschuift de rol van de gemeenteraad meer naar opvolging en controle, wat een ander informatiegehalte vanuit de diensten veronderstelt.

Voor vragen ter ondersteuning van debatten in de gemeenteraad in het kader van de eigen autonome agenda, die in het algemeen meer inzet en tijd zullen vergen, is het aangewezen dat dit in overleg met de algemeen directeur, met het managementteam en met de betrokken diensten wordt besproken. Voor een goede afstemming met het college in functie van een goede planning van de

agenda's, is het aangewezen dat hierover overleg wordt georganiseerd in het managementteam en in het college, samen met de voorzitter.

Een aantal van de hier op hoofdlijnen geschetste principes kunnen deel zijn van de afsprakennota die tussen de algemeen directeur (namens het managementteam) en het college wordt gesloten, waarbij dus ook de voorzitter van de raad betrokken partij is (zie decreet lokaal bestuur, art 171 §1 en §2). In het huishoudelijk reglement kan dat vervolgens op een meer praktisch niveau uitwerking krijgen.

3 Wat is decretaal te versterken?

3.1. *Statuut van de raadsleden*

De versterking van de raad houdt in de praktijk ook een verhoging in van de werklust van de raadsleden. Een meer pro – actief management van de agenda van de raad, geleid door de voorzitter (zie punt 1 in deze nota), brengt haast automatisch hogere verwachtingen mee inzake de inzet van de raadsleden. Die werklust ligt, in alle lokale besturen en zeker in de centrumsteden, nu al hoog. Raadsleden die actief zijn in commissies, fracties, meerderheidsoverleg,... en zich goed willen voorbereiden op de dossiers, hebben daar in de centrumsteden een deeltijdse taak aan.

Het pleidooi voor een behoorlijker statuut van de raadsleden staat al lang op de agenda en dat statuut is al decennia nauwelijks verbeterd. De kloof met het statuut van de uitvoerende mandatarissen is nog groter geworden. De lokale opdrachten en de organisatie van het lokaal bestuur (integratie van het OCMW; verzelfstandiging; samenwerkingsvormen,...) zijn de laatste jaren alleen maar toegenomen en complexer geworden en ze zorgen ervoor dat de balans nog meer in de richting van het college overhelt. Zowel om het mandaat van raadslid haalbaar en werkbaar te maken als om waardevolle mensen kansen te geven en daarin te ondersteunen in een redelijke verhouding tot de toegenomen verwachtingen, is een verbeterd statuut voor de raadsleden onmisbaar. Dat zou in een eerste fase minstens voor de grotere lokale besturen als een optie mogelijk moeten worden, in een tweede fase verplicht moeten worden in alle lokale besturen. Naar Nederlands model kunnen daarbij modaliteiten worden ingebouwd, naargelang de omvang van lokale besturen en de persoonlijke keuzes van de raadsleden.

3.2. *Nadenken over de invoering van het duaal systeem*

Een duaal systeem steunt op de scheiding van de functies van raadslid en lid van het uitvoerend college. Wie als schepen verkozen wordt, neemt dan ontslag uit de gemeenteraad en wordt daar opgevolgd. De keuze voor een duaal systeem is in Vlaanderen nooit voluit toegepast. De omschrijving van de rol van de voorzitter is een deel van het compromis dat daarover tot stand kwam. Het blijft merkwaardig dat leden van uitvoerende colleges ook in de raad zetelen en daar over hun eigen voorstellen beslissen en vervolgens ook mee beslissen over de wijze waarop zij door de raad gecontroleerd worden.

3.3. *Statuut voorzitter en verloning*

De voorzitter kan volgens de huidige regeling een dubbel presentiegeld ontvangen (voor het voorzitterschap van de OCMW – Raad moet zelfs dat nog beter worden geregeld). In sommige lokale besturen vervult de voorzitter nog bijkomende vertegenwoordigingsfuncties in naam van het lokaal bestuur (voorzitter van het BCSD; lid van het bestuur van het Zorgbedrijf,...) om zo tot een min of meer redelijke vergoeding te komen. Dat laatste is een oneigenlijke oplossing, die bovendien de

werklast van de voorzitter nog verhoogt. De vraag over de verenigbaarheid van al deze functies laten we dan nog buiten beschouwing.

Er is nood aan een sterker statuut voor de voorzitter, inclusief de regeling voor een deeltijdse vergoeding in verhouding tot de tijdsbesteding van de voorzitter. Dat kan binnen bepaalde financiële marges, ook afhankelijk van de persoonlijke keuze en de beroepssituatie van de voorzitter.

3.4. Personele ondersteuning

Er is op dit moment maar één lokaal bestuur in Vlaanderen dat personele ondersteuning voor de voorzitter voorzien heeft. In alle andere lokale besturen is dat helemaal niet het geval en is de voorzitter afhankelijk van de inzet van de algemeen directeur en/of een dienst bestuurszaken. De voorzitters die nu werk willen maken van hun functie, hebben de handen meer dan vol. Als we nog meer werk willen maken van versterking van de gemeenteraad, is het niet correct die bijkomende werklast helemaal bij de voorzitter te leggen.

In het decreet lokaal bestuur is personele ondersteuning voor kabinetten en fracties als een mogelijkheid voorzien (decreet lokaal bestuur, art 184 §3). Ons voorstel is om deze bepaling aan te vullen met de verplichting tot personele ondersteuning van de voorzitter. Die personele ondersteuning is dan voor de gemeenteraad als orgaan bedoeld. Het is menskracht die de voorzitter ondersteunt in de organisatie en agendavorming van de gemeenteraad.

Een elementaire vorm van ondersteuning is het verplicht ter beschikking stellen van een behoorlijk uitgeruste werkruimte met de nodige faciliteiten voor de voorzitter. In veel lokale besturen is daar nu niets voor voorzien.

Redactie tekst: Filip De Rynck (UGent) en Marian Verbeek (VVSG)