

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Stand van zake traject versterking gemeenteraad

Voorliggende mededeling handelt over de versterking van de gemeenteraad en bevat de samenvattende verslagen van drie informele thematische debatsessies tussen Vlaams parlementsleden over concrete onderwerpen betreffende de versterking van de gemeenteraad. Per thematische sessie wordt telkens de probleemstelling geschetst, waarna verslag wordt gedaan van de werkzaamheden. Tot slot worden er, bij wijze van samenvatting van de sessies, zeven scenario's gedestilleerd uit de debatten die de gemeenteraad als spil van de lokale democratie kunnen versterken en die het noodzakelijke verdere debat kunnen stroomlijnen. Na de kennisname van deze mededeling door de Vlaamse Regering, wordt het document doorgezonden naar het Vlaams Parlement en in het bijzonder de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering en wordt dit voor advies voorgelegd aan de VVSG.

1 INLEIDING

Als spil van de lokale democratie is de gemeenteraad het belangrijkste orgaan op het lokale bestuursniveau en moet het zijn rol ook ten volle kunnen opnemen. Enerzijds dient het strategische beleid volwaardig aan bod te komen in de gemeenteraden. Anderzijds moet het democratische spel van meerderheid en oppositie als kwaliteitstoets van het lokaal beleid gewaarborgd zijn door een goede werking van de gemeenteraad. De rol van de gemeenteraad om, als emanatie van de bevolking, de grote beleidslijnen van het gemeentelijk beleid te bepalen, staat echter onder druk door een combinatie van verschillende elementen.

De auteurs van de Proeve van Vlaams Gemeentedecreet stelden in 2001 reeds vast dat de dagelijkse bestuurspraktijk een feitelijke tendens vertoont naar een “omgekeerd” monisme, waarbij de gemeenteraad dreigt terecht te komen in een positie van onderschikking ten opzichte van het college. Dat komt onder meer doordat uitvoerende organen genieten van een uitgebreidere ambtelijke ondersteuning. Gemeentelijke ambtenaren werken vooral voor het uitvoerende orgaan en minder voor het vertegenwoordigende orgaan. Daardoor heeft het uitvoerende orgaan een voorsprong inzake informatie en ondersteuning. Deze vaststelling kan tot op vandaag nog gelden.

Daarbij komen nog de volgende elementen:

- De gemeenteraad wordt uitgedaagd door de sterke partijdiscipline en de dominantie van de gemeentelijke uitvoerende macht. Het gemeenteraadslid is in zijn/haar functioneren te vaak afhankelijk van het standpunt van de partijlijn. De strategische beslissingen worden niet in elke gemeente overgelaten aan de gemeenteraad.
- Het statuut van gemeenteraadslid spreekt niet aan. Het gebrek aan aantrekkingskracht en interesse uit zich in de vaststelling dat het voor politieke partijen moeilijk is om raadsleden te rekruteren. Raadsleden geven zelf aan dat de combinatie van raadslid, privé- en beroepsleven niet evident is. De werklast nam na 01/01/19 nog toe aangezien het gemeenteraadslid er de taak van OCMW-raadslid bij krijgt.
- Verschillende vormen van participatieve democratie doen hun intrede. Steeds meer alternatieve vormen van participatie beïnvloeden het gemeentelijke beleid. De participatie van de burger is, in een ruimer gegeven, een positieve evolutie. Het Decreet Lokaal Bestuur vraagt de lokale besturen een beleid te ontwikkelen rond burgerparticipatie. In veel steden en gemeenten is een tendens waar te nemen naar burgerbewegingen en actiegroepen die de politieke agenda beïnvloeden. De rol van de raad als democratisch representatief orgaan mag daarbij evenwel niet verloren gaan.

De versterking van de raad als slagkrachtig lokaal bestuursorgaan is een blijvend aandachtspunt. Deze doelstelling is, sinds het Vlaamse Gewest bevoegd werd voor de organieke regelgeving van de lokale besturen, een continuïteit in het gevoerde beleid ten aanzien van de lokale besturen.

Streven naar goede, democratische en bestuurskrachtige lokale besturen is ook de rode draad doorheen de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024. Het is belangrijk om te blijven nadenken hoe de gemeenteraad verder kan opgewaardeerd worden zodat ook de functie van raadslid aantrekkelijker wordt. Het lokale bestuur heeft als meest burger nabije bestuursniveau immers nood aan sterke, beslagen en gemotiveerde raadsleden.

1.1 DE GEMEENTERAAD ALS SPIL VAN DE LOKALE DEMOCRATIE: HUIDIGE SITUATIE

Voor deze Vlaamse Regering is het lokaal niveau het eerste bestuursniveau. Het lokale niveau staat het dichtst bij de burger en krijgt het grootste vertrouwen van de burger. De gemeente is een gemeenschap waar mensen samenleven, waar mensen verbonden worden en in dialoog kunnen gaan. Bekwame mensen moeten blijvend gemotiveerd worden om zich te engageren. Het debat over het statuut van een lokale mandataris en meer algemeen over de invulling van de representatieve democratie in de 21ste eeuw, is een debat dat de nodige aandacht verdient. De Vlaamse Regering heeft deze legislatuur reeds een aantal hervormingen doorgevoerd die reeds een eerste stap vormen in het traject richting een versterkte gemeenteraad, waaronder de regiovorming en het decreet ter versterking van de lokale democratie.

1.1.1 **Controle-instrumenten en regiovorming**

De gemeenteraad heeft al heel wat controle-instrumenten tot haar beschikking. Zo hebben raadsleden het recht van inzage in dossiers, een bezoekrecht en het recht tot vraagstelling. Daarnaast kunnen ze, mits enkele voorwaarden, de gemeenteraad zelf bij elkaar roepen. Bovendien zal de raad door de regiovorming meer controle kunnen uitoefenen op de verzelfstandigde entiteiten. De regiovorming moet namelijk meer transparantie brengen in de bestuurlijke drukte op de bovenlokale schaal. De referentieregio's vormen geen aparte bestuurslaag. Het is een afbakeningsgebied waarbinnen zoveel mogelijk samenwerkingsverbanden moeten vorm krijgen. Het is ook een overlegmodel, om bovenlokale en vaak interbestuurlijke uitdagingen op een meer gecoördineerde en ontkokerde manier te benaderen, waarbij de burgemeesters een centrale positie hebben. Het is de einddoelstelling om

binnen de regio's te eindigen met minder tussenstructuren, minder mandaten, meer transparantie en meer daadkracht... De regiowerking wordt minstens tweemaal per jaar op de agenda van de gemeenteraad geplaatst.

1.1.2 Decreet ter versterking van de lokale democratie

Deze Vlaamse Regering heeft de lokale democratie in deze legislatuur reeds versterkt door de vernieuwingen en modernisering die geïnitieerd werden in het decreet dat diverse decreten wijzigt met het oog op het versterken en moderniseren van de lokale democratie. De eerste doelstelling van dit decreet is om de regels van de lokale democratie te moderniseren, zodat:

- Kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen vrij zijn om een stem te gaan uitbrengen;
- De stemimpact van kiezers transparanter is en versterkt bij de vorming van het bestuur;
- De gemeenteraad sneller aantreedt na de verkiezingen;
- De gemeenteraad versterkt wordt als hart van de lokale democratie.

Daarnaast werd de mogelijkheid om digitaal te vergaderen formeel verankerd in het decreet over het lokaal bestuur. Verder kan de gemeenteraad nu ook het college van burgemeester en schepenen geheel of gedeeltelijk ontslaan en een nieuw college samenstellen door middel van een constructieve motie van wantrouwen.

1.2 VISIETRAJECT NAAR EEN VERSTERKTE GEMEENTERAAD

Deze mededeling spitst zich toe op de thematische werksessies die in december 2021 en januari 2022 georganiseerd werden met een aantal parlementsleden, samengebracht over de grenzen van (Vlaamse) meerderheid en minderheid heen.

In de parlementaire commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering van 19 oktober 2021 heeft minister Somers zich naar aanleiding van VOU 318 geëngageerd om een informele werkgroep op te starten vanuit deze commissie waarin gedebatteerd zou worden over concrete onderwerpen betreffende de gemeenteraad. Alle fracties die in het Vlaams parlement vertegenwoordigd zijn, werden uitgenodigd met als doel te reflecteren en voorstellen te formuleren over de wijze waarop de gemeenteraad kan versterkt worden in zijn rol. Er werden drie werksessies georganiseerd die elk werden voorbereid en begeleid door een externe deskundige. De deelnemers waren leden van het Vlaams Parlement met bestuurservaring en/of expertise op lokaal niveau, die bovendien ook vanuit een niet-uitvoerende rol de lokale democratie konden belichten. Zij wisselden in deze drie open gespreksronden van gedachten over de volgende thema's:

- De beleids- en beheerscyclus (BBC);
- De controlerende rol van de gemeenteraad;
- Het statuut, de rol en de impact van het gemeenteraadslid.

Deze nota geeft per deelthema de bedenkingen, voorstellen en suggesties weer die in de debatsessies door de deelnemende parlementairen werden geformuleerd (hoofdstuk 2-4). Daarnaast worden enkele andere sporen toegelicht die reeds werden opgestart ter versterking van de lokale democratie (hoofdstuk 5), i.e.:

- Het decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie;
- Het structureel overleg over het statuut van de lokale mandataris;
- Het onderzoeksluik 'lokale democratie' in de schoot van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing;

- De evaluatie van de leesbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsrapporten binnen het BBC-kader.

In het laatste hoofdstuk worden bij wijze van samenvatting zeven concrete voorstellen gedestilleerd uit de werkzaamheden van de werkgroepen die de gemeenteraad als spil van de lokale democratie kunnen versterken en kunnen zorgen voor een betere ondersteuning van gemeenteraadsleden. Dit document wordt als mededeling ter kennis gegeven aan de Vlaamse Regering, waarna het zal bezorgd worden aan het Vlaams Parlement en voor advies voorgelegd worden aan VVSG.

1.3 BELEIDSKADER

De beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024 stelt volgende operationele doelstelling: *“We versterken de gemeenteraad als hart van de lokale democratie. Inzetten op de lokale autonomie en streven naar democratische en bestuurskrachtige lokale besturen is de rode draad doorheen mijn beleidsnota. De lokale mandatarissen zijn hierbij een cruciale schakel. Ik zal evalueren of de beleidsrapporten uit BBC voldoende leesbaar zijn voor de gemeenteraadsleden en voldoende financiële én beleidsinformatie bevatten, ook wat de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen betreft. Ik wil de lokale besturen ondersteunen zodat ze ten volle hun rol als laboratoria van burgerparticipatie kunnen opnemen. Via ondersteuning wil ik steden en gemeenten stimuleren hier van elkaar te leren”.*

2 INFORMELE THEMATISCHE WERKGROEP – OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS (BBC)

2.1 PROBLEEMSTELLING

BBC is het instrument dat de Vlaamse lokale en provinciale besturen (gemeenten, OCMW's, autonome gemeentebedrijven, welzijnsverenigingen, provincies en autonome provinciebedrijven) sedert 2014 gebruiken om hun beleids- en financiële planning weer te geven, de boekhouding te voeren en de rapportering op te maken over het gevoerde beleid en de financiële gevolgen daarvan.

De regelgeving over BBC is vervat in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en provinciale besturen en het ministerieel besluit van 26 juni 2018 tot vaststelling van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten, de rekeningenstelsels en de digitale rapportering van de beleids- en beheerscyclus.

Met de BBC-regelgeving wil de Vlaamse overheid volgende algemene doelstellingen realiseren:

- De lokale besturen een kwalitatief kader aanreiken om een geïntegreerde beleids- en financiële planning voor een termijn van 6 jaar op te maken;
- Zorgen voor een voldoende sterke koppeling tussen de financiële aspecten (kredieten, uitgaven, ontvangsten) en de inhoudelijke aspecten (doelstellingen, actieplannen en acties) van het beleid, zowel in de plannings- als in de rapporteringsfase;
- Lokale besturen de mogelijkheid bieden om de beleids- en de beheerscyclus op elkaar af te stemmen en het beleid (strategie) met het beheer (uitvoering) te verenigen in één instrumentarium;
- De beleids- en financiële planning op korte termijn (1 jaar) verbinden met die op de middellange termijn (6 jaar) door de integratie van het vroegere jaarlijkse budget in het meerjarenplan en de jaarlijkse aanpassing daarvan;
- De gezondheid van de lokale overheidsfinanciën bewaken door de invoering van het concept van financieel evenwicht via de normen van het beschikbaar budgettair resultaat en de autofinancieringsmarge;
- Zorgen voor een vlotte digitale verzameling van gestandaardiseerde data over het beleid en de financiën van de lokale besturen;
- De lokale besturen voldoende vrijheidsgraden bieden om de rapportering af te stemmen op de maat en de informatiebehoeften van het bestuur;
- De raadsleden bruikbare, transparante en betrouwbare rapportering bezorgen over het beleid en de financiën van het lokale bestuur.

De vraag stelt zich of de bovenvermelde doelstellingen in de praktijk ook gerealiseerd worden. Vanuit het werkveld komen er in elk geval signalen dat raadsleden vaak hun weg niet vinden in de BBC-beleidsrapporten (het meerjarenplan, de aanpassing van het meerjarenplan en de jaarrekening), ook al stonden de informatiebehoeften van de raadsleden centraal bij het uitwerken van de inhoud van die rapporten.

De beleidsrapporten spelen een essentiële rol in het geheel. Elk beleidsrapport bestaat uit een strategisch luik, een financiële nota en een toelichting. Bij elk beleidsrapport hoort ook een documentatie, die de raadsleden bijkomende achtergrondinformatie moet bezorgen bij de meer geaggregeerde informatie die in het beleidsrapport getoond wordt. Voor elk van die onderdelen beschrijft de BBC-regelgeving de minimale inhoud.

Raadsleden geven aan dat ze de beleidsrapporten als te complex ervaren en dat ze de informatie die ze nodig hebben voor de begrotingsdebatten van de gemeente er niet altijd gemakkelijk in terugvinden. Het is dus aangewezen om te peilen naar de verbeteringen die nodig zijn om de beleidsrapporten leesbaarder en bruikbaar te maken voor de gemeenteraadsleden. De raadsleden zijn immers de hoofdgebruikers van die documenten.

Raadsleden moeten strategische beleidskeuzes maken en belangrijke beslissingen nemen op basis van de beleidsrapporten, maar kunnen dat alleen doen op basis van de informatie die hen wordt aangeboden. Ze hebben geen rechtstreekse toegang tot de onderliggende informatie die in het bestuur aanwezig is, informatie die de leden van het college van burgemeester en schepenen en het management wel ter beschikking hebben. Ze moeten in de informatie die ze krijgen dan ook de financiële- én beleidsgegevens vinden die ze nodig hebben om in de gemeenteraad een meer doorgedreven debat te kunnen voeren over het lokale (financiële) beleid.

2.2 VERSLAG VANUIT DE DEBATSESSIE

De bedenkingen en voorstellen die de parlementsleden tijdens de debatsessie geformuleerd hebben, kunnen worden gegroepeerd in volgende vier clusters:

- Zorg voor eenvoudig leesbare beleidsrapporten met een betere vertaalslag van de politieke beleidskeuzes en een duidelijkere koppeling tussen het beleid en de financiële gevolgen ervan;
- Pas de verhouding aan tussen beleids- en financiële informatie op hoofdlijnen en meer achtergrond- en detailinformatie;
- Maak werk van een betere ondersteuning van de gemeenteraadsleden;
- Optimaliseer de rapportering over de investeringen en de dotaties aan verbonden besturen.

2.2.1 **Eenvoudig leesbare beleidsrapporten met een betere vertaalslag van de politieke beleidskeuzes**

De structuur die BBC geeft, is goed om de hoofdlijnen van het beleid te kunnen opvolgen. BBC is een stap vooruit op het vlak van geïntegreerde planning en het voeren van een debat op hoofdlijnen in de gemeenteraad. Het BBC-concept moet dus niet verlaten worden. Het individuele raadslid ervaart BBC en de beleidsrapporten echter als te complex. De beleidsrapporten moeten leesbaarder en bruikbaar worden voor de raadsleden. De intrinsieke complexiteit die nu kenmerkend is voor het systeem, moet gereduceerd worden. Een vereenvoudiging dringt zich op.

Omdat de rapportering via BBC ten minste drie verschillende types van gebruikers heeft, ontstaat er een spanningsveld. Om te beginnen gebruiken de administratie en het college van burgemeester en schepenen BBC als dagdagelijks werkinstrument om het beleid en het beheer van het lokaal bestuur te organiseren. Verder vormt BBC ook de basis voor de rapportering aan de gemeenteraad en de digitale rapportering aan de Vlaamse overheid. Dat al die partijen met hetzelfde systeem moeten werken zorgt er in de praktijk voor dat raadsleden in de beleidsrapporten een te technische voorstelling krijgen van het beleid en de financiën.

Het gevoel leeft dat de politieke prioriteiten en het bestuursprogramma niet altijd vlot leesbaar kunnen worden weergegeven in de strategische nota met prioritaire acties en beleidsdoelstellingen. Men maakt lokaal beleid en duwt het dan als het ware in het formaat van de BBC. De vertaalslag van de politieke visie en plannen naar wat wordt voorgesteld als prioritair beleid is niet altijd eenvoudig te maken. Daardoor wordt de strategische nota in de praktijk te vaak een te technisch en onduidelijk document.

Een beter leesbare tekst over bijvoorbeeld de beleidsprioriteiten, de middelen die naar de verschillende beleidsdomeinen gaan, de (belangrijkste) investeringen en de evolutie van de schulden moet voor de gemeenteraadsleden een betere basis vormen voor het voeren van het debat in de

gemeenteraad. De informatie in de beleidsrapporten zou de raadsleden meer inzicht moeten geven in de politieke visie, beleidslijnen, beleidskeuzes en de manier waarop het bestuur die in de praktijk zal invullen.

De toevoeging van een beleidsmatige schil aan de beleidsrapporten die de politieke beleidskeuzes en hun financiële gevolgen duidelijker in beeld brengt, kan mogelijks een deel van de oplossing zijn. In het verlengde daarvan zou BBC meer een instrument moeten worden om amendementen en alternatieve beleidsplannen op te kunnen werpen. De oppositie moet alternatieven kunnen ontwikkelen en onderbouwen en die kunnen plaatsen tegenover de plannen van de meerderheid. Ze moet die ook kunnen (laten) doorrekenen. Een idee zou kunnen zijn om elke fractie de mogelijkheid te bieden om de financieel directeur een alternatief te laten doorrekenen. Dat kan de dynamiek van het debat in de raad ten goede komen. Mogelijks kunnen bijkomende tools daar ondersteunend in werken.

BBC beoogt een duidelijke koppeling tussen het inhoudelijke beleid enerzijds, en de financiële gevolgen ervan anderzijds. Die samenhang wordt in BBC uitgedrukt in de strategische nota en het financiële doelstellingenplan. De raadsleden vinden die samenhang in de praktijk echter vaak niet terug in de beleidsrapporten. De band tussen de beleidskeuzes en de financiële middelen die het bestuur ervoor uittrekt, moet duidelijker zijn zodat er een debat kan ontstaan over mogelijke verschuivingen in het beleid en de financiële gevolgen ervan. Zo kan een raadslid meer impact en controle uitoefenen op de beleidskeuzes.

De huidige voorstelling in de beleidsrapporten bemoeilijkt de opvolging van de onderliggende uitgaven voor de raadsleden. Het is moeilijker dan vroeger om zicht te krijgen op concrete cijfers en gegevens over het geplande en/of uitgevoerde beleid en de onderliggende uitgaven daarvan. Standaard wordt te weinig gedetailleerde informatie aangeboden. Als raadsleden meer gedetailleerde informatie willen krijgen, moeten ze die nu expliciet opvragen. Dat vergt meer inzet en tijd van de mandataris. Mede daardoor zijn het politieke debat en de vraagstelling bij de bespreking van het meerjarenplan en de jaarrekening in de gemeenteraden doorgaans beperkter dan vroeger. Elk raadslid zou die concrete informatie spontaan en gemakkelijk moeten kunnen raadplegen.

2.2.2 Een aangepaste verhouding tussen beleids- en financiële informatie op hoofdlijnen en meer achtergrond- en detailinformatie

Er bestaat een spagaat tussen de informatie op hoofdlijnen die de beleidsrapporten aanbieden enerzijds, en de vraag naar meer concrete en gedetailleerde informatie anderzijds. De opname van geaggregeerde informatie heeft tot doel de klemtoon van het politieke debat in de raad te leggen op de hoofdlijnen van het beleid en de financiën. Dat uitgangspunt van BBC wordt als positief ervaren.

Het globaal beleidsoverzicht dat de beleidsrapporten bieden moet behouden blijven, maar de raadsleden hebben ook behoefte aan meer achtergrondinformatie om ook in debat te kunnen gaan over meer gedetailleerde aspecten van het beleid en de financiën. BBC wordt nu veelal ervaren als een instrument dat vooral nuttig is voor de uitvoerende mandatarissen en de raadsleden die deel uitmaken van de meerderheid. BBC heeft vooral het college van burgemeester en schepenen sterker gemaakt. Voor de raadsleden die deel uitmaken van de oppositie is dat niet het geval. Zij halen uit de BBC-rapporten minder informatie dan uit de vroegere begrotingen.

Er bestaat momenteel een grote verscheidenheid in de inhoud van de beleidsrapporten die gemeenten opmaken. Sommige gemeenten maken uitgebreide beleidsrapporten, andere gemeenten beperken de rapportering tot het minimum dat de regelgeving oplegt. Dat hangt samen met een aantal vrijheidsgraden die de regelgeving aan de besturen biedt. De keuzes die besturen daarin maken, hebben een belangrijke impact op de concrete informatie in de beleidsrapporten.

Door de vrijheid voor het bestuur om bijvoorbeeld te bepalen welk beleid prioritair is of hoe het de beleidsdomeinen definieert, kan het college van burgemeester en schepenen de voorstelling en de

transparantie van de beleidsrapporten sturen. De leden van de oppositie zijn te sterk afhankelijk van de informatie die de meerderheid wil aanbieden. De beleidsrapporten zouden de raadsleden spontaan meer achtergrond- en detailinformatie moeten aanreiken, zodat ze voor hun informatie minder afhankelijk worden van de wil van de meerderheid.

Daarbij stelt zich de vraag of en hoe het creëren van meer transparantie afdwingbaar is, en hoe zich dat kan verhouden tot de lokale autonomie. Enerzijds zou het opleggen van een hogere minimumstandaard de rapportering transparanter kunnen maken en de invloed van de meerderheid op de aangeboden informatie kunnen beperken. Extra minimale informatie en documentatie regelgevend opleggen, al dan niet in schema's, kan de oppositieraadsleden als 'zwakke gebruiker' van de informatie beschermen. Anderzijds is het geen evidente zaak om volledige transparantie af te dwingen door bijkomende regels op te leggen.

Mogelijk kan een oplossing er ook in bestaan om goede praktijken in kaart te brengen. Die kunnen illustreren welke informatie nuttig is voor raadsleden bovenop de wettelijke minimumnorm. Ook sterkere informaticatools kunnen hier ondersteunend in werken.

Ten slotte moet onderzocht worden of het niet mogelijk is om elk raadslid en elk lid van het college van burgemeester en schepenen tot op een bepaald niveau toegang te geven tot de data in het boekhoudsysteem van de gemeente. Bij aanpassingen van meerjarenplannen bijvoorbeeld, zou duidelijker moeten zijn wat er juist is aangepast en wat niet. In elk geval moeten er gestreefd worden naar een aangepaste verhouding tussen beleids- en financiële informatie op hoofdlijnen en meer achtergrond- en detailinformatie.

2.2.3 Betere ondersteuning van de gemeenteraadsleden

De gemeenteraadsleden hebben nood aan meer en betere ondersteuning en toelichting over het BBC-concept en de inhoud van de BBC-beleidsrapporten. Een betere ondersteuning en informatievoorziening kunnen ertoe bijdragen dat raadsleden het BBC-systeem beter begrijpen en leren waar ze welke informatie kunnen vinden. In dat proces kunnen verschillende actoren een rol spelen: de Vlaamse overheid, de lokale administraties, het college van burgemeester en schepenen en de leveranciers van BBC-software.

De wijze waarop de informatie in de beleidsrapporten aan de raadsleden bezorgd en gepresenteerd wordt, is belangrijk. Begeleidende documenten of presentaties met bijkomende duiding, mondelinge toelichting van de algemeen/financieel directeur of een lid van het college van burgemeester en schepenen zijn belangrijke zaken om beter te kunnen begrijpen wat er concreet achter de tekst en de cijfers in de beleidsrapporten zit. Er dient bekeken te worden of rol van de administratie of het college van burgemeester en schepenen op dit vlak kan en moet versterkt worden.

Ook voorafgaande gemeenteraadscommissies waarop het meerjarenplan en de jaarrekening in al hun aspecten worden toegelicht en waar men dieper kan ingaan op deelaspecten (bijvoorbeeld het beleid voor sport, cultuur, mobiliteit, welzijn, erfgoed, enz.), kunnen nuttig zijn om de raadsleden beter te informeren en de werking van de gemeenteraad bij de bespreking van de beleidsrapporten te versterken. Dergelijke specifieke gemeenteraadscommissies zijn bij voorkeur samengesteld uit de voltallige gemeenteraad.

Een bredere ondersteuning van gemeenteraadsleden betekent ook een verhoogde werklast. Momenteel is de toelichting en ondersteuning die de gemeenteraadsleden krijgen bij de BBC-beleidsrapporten te vaak afhankelijk van de beschikbare capaciteit van de administratie en het management. Bijkomende ondersteuning van de gemeenteraadsleden zou dan ook de vorm kunnen aannemen van de installatie van een lokale griffie naar Nederlands model. Die kan (onder meer) instaan voor de technische en inhoudelijke ondersteuning bij de BBC-beleidsrapporten en voor het doorrekenen van bepaalde aanpassingen of beleidsalternatieven die gemeenteraadsleden voorstellen.

2.2.4 Optimalisering van de rapportering over de investeringen en de dotaties aan verbonden besturen

Het meerjarenplan en de jaarrekening zouden de gemeenteraadsleden een eenvoudiger, beter en meer gedetailleerd zicht moeten geven met betrekking tot de geplande en de uitgevoerde investeringen. Nu zijn de raadsleden te sterk afhankelijk van de goodwill van het college van burgemeester en schepenen en de administratie om daar een goed overzicht van te krijgen. Ook hier speelt de keuzevrijheid die een bestuur geniet om de prioritaire acties te bepalen een rol. De regelgeving verplicht immers alleen om een investeringsproject in de beleidsrapporten op te nemen voor de prioritaire acties.

De rapportering aan de gemeenteraad over de niet-aangewende investeringskredieten en de overdracht ervan naar het volgende jaar zou duidelijker en vroeger in het jaar kunnen gebeuren. Het college van burgemeester en schepenen bepaalt vóór 1 maart welke niet-gebruikte kredietgedeelten het overdraagt naar het volgende jaar en rapporteert daarover op dat moment digitaal aan de Vlaamse overheid. De rapportering aan de gemeenteraad gebeurt echter via de toelichting van de jaarrekening. Daardoor komen de overgedragen investeringskredieten voor de raad onvoldoende op de voorgrond. Doordat de meeste gemeenten hun jaarrekening vaststellen in mei of juni krijgen de raadsleden de informatie over de overgedragen investeringskredieten ook dan pas. Een snellere rapportering aan de gemeenteraad zou kunnen bijdragen aan een betere opvolging van de overgedragen investeringskredieten. In het kader van de evaluatie over de leesbaarheid van de BBC-beleidsrapporten wordt best nagegaan of die rapportering anders kan.

Raadsleden vinden dat ze onvoldoende inzicht krijgen in de onderliggende structuur van de budgetten van verbonden entiteiten waarvoor het gemeentelijk meerjarenplan belangrijke dotaties bevat (bv. intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, politiezones, brandweertzones, enz.). Die verbonden besturen voeren een materieel deel van de lokale werking uit. Nu zien en beslissen de gemeenteraadsleden alleen over de subsidiepost die daarvoor in het gemeentelijk meerjarenplan is opgenomen. Dat zijn echter globale en vaak quasi vaste bedragen. De gemeenteraadsleden hebben te weinig zicht op de concrete deelbudgetten en uitgaven die daarachter schuilgaan. Daardoor wordt er in de raad meestal maar beperkt gedebatteerd over die dotaties.

3 INFORMELE THEMATISCHE WERKGROEP – OVER DE CONTROLEFUNCTIE VAN DE GEMEENTERAAD

3.1 PROBLEEMSTELLING

Als aanvangspunt en leidraad voor de tweede debatsessie werd een voorbereidende nota *‘Controle door gemeenteraadsleden versterken: reddingsboei of integraal kompas?’* van prof. dr. Tom Verhelst gebruikt¹.

De gemeenteraad en bij uitbreiding de diverse raadsleden beschikken overeenkomstig de geldende regelgeving over een veelheid aan beleidsbepalende taken, bevoegdheden en opdrachten. Los van de vele opdrachten die de gemeenteraad vervult in het kader van haar beleidsbepalende en representatieve rol, beschikt deze evenwel ook over een gewichtige rol als controleorgaan.

De controlerende taak van de gemeenteraad is van groot belang voor het functioneren van de lokale democratie en dient te worden ingevuld vanuit verschillende perspectieven. Zo omvat dit onder meer volgende zaken:

- **Democratische controle:** de gemeenteraad kan rekenschap vragen aan de diverse uitvoerende organen omtrent de politieke beslissingen die door deze laatste werden genomen;
- **Juridische controle:** de gemeenteraad ziet toe op de correcte werking van de diverse uitvoerende organen en tracht corruptie en machtsmisbruik door de uitvoerende macht tegen te gaan;
- **Kwaliteitscontrole:** de gemeenteraad ziet toe op de goede werking van het bestuur en streeft ertoe de effectiviteit en kwaliteit van het bestuur te optimaliseren.

Met het oog op de uitoefening van deze controlerende rol krijgen gemeenteraadsleden dan ook een waaier aan middelen aangereikt. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan zaken zoals het inzagerecht van de raadsleden, het interpellatieright en het recht om mondelinge en schriftelijke vragen te stellen aan de leden van het schepencollege, het recht om de diensten van de gemeente te bezoeken, de mogelijkheid om gemeenteraadscommissies in te richten en de mogelijkheid om agendapunten toe te voegen op de agenda van de gemeenteraad en raad voor maatschappelijk welzijn. Ondanks voorgaande moet evenwel worden vastgesteld dat het in de praktijk niet altijd evident is voor de gemeenteraadsleden om deze controlefunctie uit te oefenen.

Met het oog op een verbeterde controle door de gemeenteraad en haar leden werden verschillende uiteenlopende topics onderzocht en besproken tijdens de debatsessie met diverse parlementsleden. De meest relevante zaken die daarbij aan bod kwamen zijn de volgende:

- De nood aan een cultuuromslag;
- De figuur van de gemeenteraadsvoorzitter;
- De samenstelling, rol en ondersteuning van de gemeenteraad.

3.1.1 Cultuur binnen de gemeenteraad

Een efficiënte en effectieve controle door de leden van de gemeenteraad zal in principe slechts mogelijk zijn als daaromtrent een transparante, toegankelijke en open cultuur heerst binnen het bestuur. De informatieverzameling en opbouw van dossierkennis die noodzakelijk is voor de

¹ Zie bijlage

uitoefening van deze controle, vergt de medewerking van de politiek uitvoerende organen en de administratieve diensten van het bestuur.

Indien er sprake is van een gesloten en gespannen cultuur, waarbij informatie moeilijk toegankelijk is en waarbij weinig ruimte wordt gelaten aan raadsleden om in debat te treden of om vragen en opmerkingen te formuleren ten aanzien van de uitvoerende organen, dan zal dit de controlefunctie van de raadsleden ernstig bemoeilijken.

De partijpolitieke cultuur die heerst binnen de gemeenteraad en de wijze waarop de leden van het schepencollege en de gemeenteraadsvoorzitter zich opstellen tegenover de raadsleden, zullen daarbij een belangrijke rol spelen. Hoe groter de politieke spanningen in de gemeenteraad zijn, hoe moeilijker het zal zijn voor de raadsleden om deze controlerende rol naar behoren uit te oefenen.

3.1.2 Figuur van de gemeenteraadsvoorzitter

De gemeenteraadsvoorzitter speelt een belangrijke rol bij de facilitering van de discussies en debatten in de gemeenteraad en zal in die mate ook bijdragen aan de controle door de gemeenteraadsleden op de uitvoerende politieke mandatarissen.

Het is geen loutere protocollaire functie. De voorzitter moet neutraal zijn, oog hebben voor de correcte opmaak van de agenda, het respecteren van het huishoudelijk reglement bewaken en het goede verloop van de gemeenteraad verzekeren.

Ook hier is de informatieverzameling en de opbouw van dossierkennis essentieel. Van de voorzitter wordt verwacht dat hij/zij de functie opneemt in alle neutraliteit en de nodige tijd neemt om deze functie naar behoren uit te voeren. Hij moet ook beschikken over enige leidinggevende vaardigheden om de vergaderingen met respect voor alle opinies sereen en vlot te laten verlopen. Indien de voorzitter van de gemeenteraad er bijvoorbeeld niet in zou slagen om de debatten in de gemeenteraad te faciliteren en deze diepgaande discussies en debatten zou afblokken, zal dit uiteraard afbreuk doen aan de controlefunctie van de raad. In de praktijk wordt vastgesteld dat de voorzitter hier meer dan eens alleen voor staat. Niet alle voorzitters zijn zich ook terdege bewust van de verwachtingen ten opzichte van hun rol en de wijze waarop ze deze uitoefenen.

3.1.3 Samenstelling, rol en ondersteuning van de gemeenteraad

In bepaalde lokale besturen is het minder evident om debatten en discussies te voeren omwille van het groot aantal raadsleden. Een groot aantal raadsleden leidt er overigens toe dat het voor de lokale administratie geen sinecure is om deze allemaal voldoende te ondersteunen.

Ten gevolge van lokale delegatieregelingen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemeentelijke verzelfstandigingsinitiatieven zijn er steeds meer aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de organen van gemeentelijke satellieten of lokale uitvoerende organen ressorteren. Dit zorgt ervoor dat de informatiedoorstroming naar de gemeenteraad bemoeilijkt wordt en deze aangelegenheden in bepaalde mate zelfs aan de directe controle van de gemeenteraad onttrokken worden.

De bovenvermelde problematiek werd recent ook bevestigd in een juridisch-bestuurskundig onderzoek van de universiteiten UGent en UHasselt betreffende 'de evaluatie van het organiek kader voor verzelfstandiging en samenwerking'.

3.2 VERSLAG VANUIT DE DEBATSESSIE

3.2.1 Nood aan een cultuuromslag binnen de gemeenteraad

Met het oog op de creatie van een verbeterde politieke cultuur en een optimale controle werden verschillende 'good practices' voorgesteld.

Relevant hierbij is dat het gebruik van dergelijke 'good practices' steeds afzonderlijk voor ieder bestuur moet worden afgewogen in functie van de concrete lokale situatie en de beschikbare middelen. Wat voor de grotere lokale besturen bevorderend werkt, zal bijvoorbeeld niet altijd een oplossing bieden in kleinere besturen. Het zal dus steeds gaan om lokaal maatwerk.

Volgende initiatieven kunnen als 'good practice' worden gedeeld:

- Vereenvoudiging van de informatie-uitwisseling tussen de raadsleden en het bestuur door een verdere ICT-ondersteuning van de raadsleden en verdere digitalisering van de verschillende administratieve processen;
- Oprichting van een raadsbureau of '*presidium*' dat is samengesteld uit alle fractieleiders en dat op regelmatige tijdstippen bijeenkomt met het oog op bemiddeling, structureel overleg, evaluatie van interne regels en optimalisatie van de werking van de gemeenteraad. Dit alles ter bevordering van een constructieve cultuur binnen de organen van de gemeente;
- Het uitwerken van eigen regelingen in het huishoudelijk reglement van de gemeenteraad ter verbetering en optimalisering van het debat en de controle door raadsleden;
- De agenda van de gemeenteraad beter structureren zodanig dat bepaalde klemtonen gelegd kunnen worden en/of relevante discussiepunten (al dan niet door individuele raadsleden geïnitieerd) prioritair behandeld kunnen worden.

Aangezien niet ieder van de voorgestelde praktijken hetzelfde gewenste effect zal hebben binnen een individueel lokaal bestuur, wordt er op heden voor geopteerd om deze 'good practices' niet decretaal te verankeren.

3.2.2 Rol van de voorzitter

Het lijkt wenselijk om de gemeenteraadsvoorzitter in zijn rol beter te ondersteunen. De voorzitter kan bij de voorbereiding van de gemeenteraden onder meer beter ondersteund worden door volgende initiatieven:

- De aanstelling van een ondervoorzitter;
- De oprichting van een '*presidium*' om zo de informatiedeling voorafgaandelijk aan de raadszittingen te verbeteren.

3.2.3 Samenstelling, rol en ondersteuning van de gemeenteraad

Wat de vergadermogelijkheden betreft, beschikt de gemeenteraad vandaag de dag reeds over voldoende instrumenten om diepgaande debatten en voorbereidende onderzoeken te faciliteren in gemeenteraadscommissies.

Rekening houdend met het democratisch principe van representativiteit wordt een inperking of vermindering van het aantal raadsleden niet wenselijk geacht. Men loopt immers het risico dat er bepaalde bevolkingsgroepen en gebieden op die wijze niet worden afgespiegeld in de gemeenteraad.

Een wijze waarop men de gemeenteraad en haar leden wel verder zou kunnen ondersteunen, is de installatie van een lokale griffie(funcitie) die specifiek werkt te behoeve van de leden van de gemeenteraad.

4 INFORMELE THEMATISCHE WERKGROEP – OVER HET STATUUT, DE ROL EN DE IMPACT VAN GEMEENTERAADSLEDEN

4.1 PROBLEEMSTELLING

Als leidraad voor deze derde discussie werden twee nota's gebruikt: de nota 'Versterking gemeenteraad' van Jan Leroy en de nota 'Sterke gemeenteraden met sterke voorzitters' opgesteld door enkele raadsvoorzitters².

De grootte van het college van burgemeester en schepenen blijft onderwerp van discussie uitmaken. Vooral in kleinere gemeenten blijft het aantal collegeleden groot in verhouding tot de totale raad. Na een fusie, waarin twee extra schepenen mogelijk zijn, wordt dat gewicht nog groter. Het Nederlandse systeem werkt met minder wethouders, waardoor de zich opdringt in welke mate dit principe ook op het Vlaamse systeem kan toegepast worden. Door het verminderen van het aantal schepenen komt er immers meer budget vrij om te besteden aan een beter statuut voor de raadsleden en voorzitter. Tegelijk is er angst dat een vermindering van het aantal schepenen in grotere besturen de werklast voor zij die overblijven, alsook de impact van de administratie nog verder zal vergroten.

De raad moet ook meer wegen op de agenda van de gemeenteraad. Die wordt teveel bepaald door het college van burgemeester en schepenen. Raadsleden hebben uiteraard ook het recht om agendapunten toe te voegen, maar het verplichte toegelicht voorstel van beslissing vergt veel tijd en kennis. Een raad die meer invloed heeft op de agenda, zal in staat zijn om de controlerende functie beter uit te oefenen en meer te wegen op de beleidsbepaling. Dit moet leiden tot een beter democratisch gewicht binnen de raad en tot een beter beleid.

Daarnaast is er de vaststelling dat heel wat taken van de gemeenteraad zijn overgeheveld aan andere organen, zoals de politie- en hulpverleningszones en de vele intergemeentelijke samenwerkingen die te ontwaren zijn in het Vlaams bestuurlijk landschap. Deze aspecten komen veelal summier aan bod in de gemeenteraad, waardoor de controle van de raad op deze dossiers en het beleidsvoerend vermogen van de raad hieromtrent afnemen.

Een sterke raad heeft nood aan een sterke voorzitter. De meeste gemeenten hebben vandaag een raadsvoorzitter zonder uitvoerend mandaat. Toch leeft nog vaak het idee dat de voorzitter vooral ten dienste van het college staat en zodoende het college de raad beheerst. De voorzitter moet zo neutraal mogelijk kunnen handelen zodat een homogeen debat mogelijk is waarbij ieder raadslid gelijke kansen heeft (zie ook punt 3.1.)

Om voldoende sterke raadsleden te krijgen, moeten zij ook voldoende tijd, middelen en ondersteuning krijgen om hun rol waar te maken. In de eerste plaats denken velen daarbij aan een hogere vergoeding, gaande van een hogere vergoeding per vergadering tot zelfs een halftijdse wedde in de grotere steden/gemeenten. Omdat deze maatregelen de lokale begrotingen extra zouden belasten, kan ook gedacht worden aan meer budget neutrale maatregelen zoals het schrappen van uitvoerende mandaten ten voordele van het statuut van de niet-uitvoerende leden van de gemeenteraad.

Wel moet erover gewaakt worden dat raadsleden maximaal beroep kunnen doen op de reeds bestaande verlofmogelijkheden. Het is evenwel niet evident om in het geheel van federale en Vlaamse regelgeving de huidige mogelijkheden helder te onderscheiden. Ook zijn er verschillen naargelang het werknemersverband van de betrokkenen. Vandaag geldt immers niet het mandaat van het raadslid

² Zie bijlage

als uitgangspunt, maar het werkgeverschap, met een aparte regeling voor onder meer medewerkers van de lokale besturen en de Vlaamse overheid, het onderwijs, federale ambtenaren en de privésector. Ook is een meer coherente aanpak nodig voor het statuut op het gebied van de samenhang tussen Vlaamse en federale regelgeving en de sociaalrechtelijke en fiscale gevolgen van deze regelgeving.

4.2 VERSLAG VANUIT DE DEBATSESSIE

4.2.1 Verklein het kwantitatieve gewicht van het college in de raad

Er wordt geopperd dat het kwantitatieve gewicht van het college in de raad verkleind zou moeten worden. Een van de manieren die worden aangereikt om daaraan tegemoet te komen, is het stimuleren van fusies.

4.2.2 Laat de raad meer wegen op de agenda

Gedurende een zittingsjaar (dus niet tijdens iedere zitting) moet er ruimte gemaakt worden voor actualiteitsdebatten, oriënterende debatten en themadebatten.

Actualiteitsdebatten geven aan alle raadsleden over meerderheid en oppositie heen de kans om een thema op de agenda te zetten.

Een vaak gehoorde verzuchting is het gegeven dat gemeenteraadsleden pas in een finale fase betrokken en/of geïnformeerd worden over (belangrijke) dossiers. Tijdens oriënterende debatten kunnen grotere dossiers in een eerder stadium op raad en/of commissie besproken worden zonder dat gemeenteraadsleden tegelijk een finale beslissing over dit dossier dienen te maken.

Themadebatten kunnen dan weer bijvoorbeeld één of twee keer per jaar georganiseerd worden rond een specifiek beleidsdomein. Gemeenteraadsleden krijgen zo de kans om zich te buigen over thema's zoals mobiliteit, energie en vrije tijd, deze ten gronde te bespreken en onderling opinies/visies uit te wisselen.

Verder moet de rol van de raadsleden opgewaardeerd worden. Zij moeten meer en betere instrumenten krijgen om te kunnen wegen op de debatten. Daarbij zijn de hanteerbaarheid en leesbaarheid van de dossiers van belang.

Ten slotte is het opportuun om te bekijken in welke mate raadsleden belangrijke thema's die werden toegewezen aan andere entiteiten, zoals politie, brandweer en afval, beter kunnen controleren vanuit de gemeenteraad.

4.2.3 Vergroot via de voorzitter de rol van de raad.

De combinatie met een uitvoerend mandaat moet geschrapt worden.

De voordracht van de voorzitter mag niet zomaar aanzien worden als een te verdelen mandaat tijdens de vorming van de coalitie. Ieder raadslid moet ook in de praktijk in aanmerking komen voor deze functie. De nieuwe gemeenteraad kan eerst een debat voeren over wie de voorzitter moet zijn, met een duidelijk functieprofiel. Kandidaten moeten zich voorstellen aan de volledige raad waarna die een keuze kan maken.

Een correct statuut is van belang. Naargelang de grootte van een bestuur, stijgt ook de benodigde werktijd. Sommige parlementairen stellen zich de vraag of in die gemeenten een grotere vergoeding dan enkel het dubbel presentiegeld nodig is voor de voorzitter, zeker wanneer de voorzitter geen lid is van het college. Anderen zien meer in een grotere ondersteuning van de voorzitter in plaats van een hogere verloning.

4.2.4 Verbeter het statuut van de raadsleden

De besturen kennen vandaag een grote vrijheid om het bedrag van de zitpenningen vast te leggen en dit ook te voorzien voor een groot aantal vergaderingen andere dan de gemeenteraad. De gemeenten kunnen gestimuleerd worden om daar maximaal gebruik van te maken, maar een verplichting door de decreetgever over een hogere vergoeding lijkt minder opportuun omdat dit de uitgaven van lokale besturen automatisch zou verhogen.

Besturen moeten bovendien nog meer mogelijk maken dat alle raadsleden toegang hebben tot de noodzakelijke technische en digitale hulpmiddelen. De eigen kosten om hun rol te kunnen opnemen moeten tot een minimum beperkt worden.

Daarnaast is er nood aan een Vlaams-federale uniformisering van de regels voor het politieke verlof. Een gecoördineerde aanpak tussen de gewesten en het federale niveau is ook nodig voor het statuut zelf om tot een voor éénieder duidelijke regelgeving te komen.

5 PARALLELE TRAJECTEN TER VERSTERKING VAN DE LOKALE DEMOCRATIE

Naast de debatsessies en de trajecten ter versterking van de gemeenteraad die al werden doorlopen (zoals het decreet ter versterking van de lokale democratie en de regiovorming), zijn er nog enkele parallelle trajecten lopende.

5.1 OPVOLGING WAALS VOORSTEL VAN DECREET 'BETREFFENDE DE UITBREIDING VAN DE ACTIEVE OPENBAARHEID IN DE LOKALE BESTUREN'

Het Waals Parlement nam in de plenaire vergadering van 18 mei 2022 een voorstel van decreet betreffende de uitbreiding van de actieve openbaarheid in de lokale besturen aan. Naast het wettelijk verplicht maken dat iedere gemeente over een website moet beschikken, wordt onder andere ingezet op de systematische toegang via de website van de gemeente tot ontwerpbesluiten en hun bijlagen en dit uiterlijk vijf dagen voor de start van een gemeenteraad. Het decreet treedt in werking op 1 september 2022 voor gemeenten met 50.000 inwoners en meer, op 1 april 2023 voor gemeenten tussen 12.000 en 49.999 inwoners en op 1 oktober 2023 voor de gemeenten met minder dan 12.000 inwoners.

De regelgevende ontwikkelingen rond dit voorstel van decreet zullen verder worden opgevolgd, zoals reeds werd vermeld in het antwoord op een vraag om uitleg van dhr. Warnez over voorafgaande openbaarheid van ontwerpbesluiten van bestuursorganen. Momenteel wordt in Vlaanderen sterk gefocust op het verhogen van de participatiegraad en het betrekken van de burger in een vroeger stadium van de besluitvorming. Dit wordt ondersteund door het Labo Lokale Burgerparticipatie waarvoor ik een partnerschap aanging met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. Maar ik sta open voor verder debat over een eventuele decretale verplichting tot het openbaar maken van gemeentelijke ontwerpbesluiten en de daarbij horende toelichting.

5.2 BETERE DIGITALE GEGEVENSONTSLUITING INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

ABB onderzoekt de eventuele opmaak van een tool (organisatieportaal) die op een éénvoudige manier het aantal opdrachthoudende en dienstverlenende verenigingen waar een gemeente of een OCMW aan deelneemt, ontsluit. De tool zou dan doorverwijzen naar de statuten en (mogelijks) de website van de vereniging. Daarnaast zal strenger toegekeken worden op het register met alle mogelijke samenwerkings- en verzelfstandigingsvormen dat gemeenten dienen bij te houden.

5.3 STRUCTUREEL OVERLEG OVER HET STATUUT VAN DE LOKALE MANDATARIS

Daarnaast verdient het eerder technische aspect van het statuut van gemeenteraadsleden bijzondere aandacht. Om verbeterementen zo goed als mogelijk te capteren, werd recent een werkgroep opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten, het Agentschap Binnenlands Bestuur en het vakkabinet 'binnenlands bestuur'. Deze groep zoekt meer specifiek naar technische verbeteringen die op een kortere tijdspanne kunnen worden gerealiseerd, i.e. de zogenaamde *quick wins*.

5.4 STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING – LUIK LOKALE DEMOCRATIE

Binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) werd begin 2021 een meerjarige studie (2021-2025) opgestart die nieuwe inzichten zal opleveren in verband met de wijze waarop de rol van de mandataris en de participatie aan de lokale democratie kan versterkt worden.

Het onderzoeksprogramma richt zich specifiek op de ondersteuning van lokale besturen als laboratoria van burgerparticipatie, met aandacht voor vernieuwingen in de beleidsparticipatie en de co-creatie en coproductie van publieke dienstverlening. Beide vormen de eerste twee grote delen in dit onderzoeksproject. Een derde onderzoekslijn verbreedt de focus en gaat in op de houding van de (participerende en niet-participerende) burgers, lokale politici en ambtenaren ten aanzien van (innovatieve vormen van) participatieve en representatieve lokale democratie en hun onderlinge verhouding.

5.5 EVALUATIE VAN DE LEESBAARHEID VAN DE BELEIDSRAPPORTEN VOOR DE GEMEENTERAADSLEDEN

Het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024 bepaalt dat de regelgeving en de documenten die eigen zijn aan de beleids- en beheerscyclus (BBC) zullen worden gescreend, specifiek met het oog op het vergroten van de leesbaarheid ervan, in het bijzonder voor de leden van de gemeenteraad. In een eerste fase werd een onderzoeksbureau aangesteld om via verschillende onderzoeksmethoden (i.e. survey, diepte-interviews, observatie en focusgroepen) bij gemeenteraadsleden te peilen naar de bruikbaarheid en leesbaarheid van de BBC-beleidsrapporten en eventuele voorstellen tot verbetering vanuit de praktijk te destilleren. De resultaten van het onderzoek zullen besproken worden in een overlegforum met vertegenwoordigers van VVSG, VVP, Exello.net en Vlofin.

De bevindingen van dat onderzoek bij de gemeenteraadsleden zullen aangevuld worden met mogelijke concretisering en verbeterpunten die worden geïdentificeerd in focusgroepen met de andere betrokken belanghebbenden (bv. algemeen en financieel directeurs, consultants van lokale besturen, leveranciers van software). Op basis daarvan zal een eventueel voorstel tot aanpassing van de BBC-regelgeving worden uitgewerkt. De focus zal daarbij liggen op de beleidsmatige en financiële informatie die raadsleden nodig hebben om een dynamisch politiek debat te kunnen voeren over het lokale beleid en de lokale financiën.

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie werd met ingang van 1 januari 2022 een nieuw begrotings- en rekeningstelsel voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie ingevoerd. Daarbij werd uitgegaan van het stelsel van de beleids- en beheerscyclus voor de Vlaamse lokale besturen, zoals bepaald in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de BBC van de lokale en provinciale besturen. Eventuele wijzigingen aan de BBC-regelgeving voor de Vlaamse lokale besturen zullen dus mogelijks ook aanleiding geven tot wijzigingen van de BBC-regelgeving van de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Een vertegenwoordiger van de Vlaamse Gemeenschapscommissie zal daarom als belanghebbende op de relevante focusgroepen worden uitgenodigd. Daarnaast wordt de Vlaamse minister bevoegd voor Brussel in een vroegtijdig stadium geïnformeerd zodat indien relevant en op diens voorstel aanpassingen aan de BBC-regelgeving van de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden doorgevoerd naar analogie met de BBC-regelgeving van de lokale en provinciale besturen.

6 VERSLAG OP HOOFDLIJNEN VAN DE DEBATSESSIE

Uit de hoger beschreven debatsessies komen zeven mogelijke voorstellen ter versterking van de gemeenteraad naar voren. Deze scenario's kunnen de insteek vormen voor het verdere debat in de commissie Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering over dit thema.

6.1 INTRODUCTIE VAN DE FUNCTIE VAN 'RAADSGRIFFIER'

Tijdens de debatsessie rond de controlefunctie van de gemeenteraad werd de introductie van de griffie(functie) besproken, een vorm van ambtelijke personele ondersteuning die exclusief voor de raad wordt voorbehouden. Zo'n griffier verzorgt onder andere de informatievoorziening aan de raad, de hulpverlening bij de agendering en ondersteuning in functie van praktische en inhoudelijke vragen. Gelet op de bijkomende uitgaven die deze functie genereert, kan overwogen worden om een onderscheid in te bouwen in de regelgeving op basis van het inwonersaantal van gemeenten.

6.2 VERMINDERING VAN HET AANTAL UITVOERENDE MANDATARISSEN

Er was tijdens de debatsessie vooral discussie over de grootte van het college. In Nederland zijn er ceteris paribus minder wethouders, hetgeen meer coherentie in het beleid kan brengen.

6.3 VERHOGING VAN DE VERGOEDING VAN GEMEENTERAADSLEDEN

Een van de meest gehoorde verzuchtingen vanuit het veld is de kloof tussen de vergoeding van lokale uitvoerende mandatarissen en raadsleden. Daarom kan de decretaal opgelegde maximumgrens van de vergoeding van gemeenteraadsleden opgetrokken worden. Op die manier krijgen lokale besturen de mogelijkheid om hun volksvertegenwoordigers billijker te vergoeden, zonder dat ze daartoe verplicht worden.

6.4 EEN ONAFHANKELIJKE GEMEENTERAADSVOORZITTER

Er worden momenteel stappen ondernomen om decretaal de mogelijkheid te voorzien om het mandaat van de voorzitter van de gemeenteraad tijdens de legislatuur te beëindigen en een andere voorzitter aan te stellen. Het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet over het lokaal bestuur, zoals een eerste maal principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 1 april 2022, voorziet in de mogelijkheid om een individuele motie van wantrouwen aan te nemen tegen de voorzitter van de gemeenteraad.

Daarnaast kan de combinatie van gemeenteraadsvoorzitter met een uitvoerend mandaat geschrapt worden. De voordracht van de voorzitter mag niet zomaar aanzien worden als een te verdelen mandaat door de meerderheid tijdens de vorming van de coalitie. De rol van de voorzitter moet ook in de praktijk door ieder raadslid kunnen opgenomen worden, onafhankelijk of deze al dan niet tot de meerderheid behoren. De nieuwe gemeenteraad kan eerst een debat voeren over wie de voorzitter moet zijn, met een duidelijk functieprofiel. Kandidaten moeten zich voorstellen aan de volledige raad waarna die een keuze kan maken.

Bovendien is ook een correct statuut van belang. Naargelang de grootte van een bestuur, stijgt ook de benodigde werktijd. De voorzitter moet kunnen rekenen op voldoende ondersteuning van de administratie, zeker voor de inhoudelijke voorbereiding van de dossiers. De griffier kan hierin eventueel ook een rol in nemen.

6.5 INITIATIEFRECHT TOT SAMENROEPEN VAN EN AGENDERING OP GEMEENTERAADSCOMMISSIES

De gemeenteraad moet meer kunnen wegen op de agenda van de gemeenteraad en de gemeenteraadscommissies. Die wordt te veel bepaald door wat het college op de agenda zet. Raadsleden en vooral die van de oppositie krijgen vaak enkel wat ruimte via het vragenrecht. Als de raad meer invloed heeft op de agenda, kan de raad meer gewicht leggen in de beleidsbepaling, vergroot de volksvertegenwoordiging en kan de raad ook het college beter controleren. Dit moet leiden tot een meer democratisch gewicht binnen de raad en tot een beter beleid.

6.6 POLITIEK VERLOF

Er is nood aan een Vlaams-federale uniformisering van de regels voor het politieke verlof. Een gecoördineerde aanpak tussen de gewesten en het federale niveau is ook nodig voor het statuut zelf om tot eenduidigere regelgeving te komen.

6.7 DUALISME

Er zal worden onderzocht hoe en of een dualistisch systeem in Vlaanderen mogelijk is. In het dualisme wordt het college erkend in zijn dominante rol als bestuurder van de gemeente, maar wordt de raad als tegenwicht wel substantiëler versterkt (dus: ook opgewaardeerd in de betekenis van 'controle over'). In Nederland werd dit systeem ingevoerd, waardoor het college sinds 2002 geen deel meer uitmaakt van de raad. De positie van de raad werd onderbouwd met nieuwe controle-instrumenten: eigen ambtelijke ondersteuning (de griffie), recht op diepgaand onderzoek (raadsenquête) en een onafhankelijke controle-instantie (de rekenkamer). Het versterken van de controlerende rol van de raad vormt zo een integraal kompas voor raadsleden om hun nieuwe positie ten opzichte van het college mee vorm te geven.

7 VERDER TRAJECT

Deze stand van zaken vormt het startpunt voor verder advies, overleg en onderzoek. VVSG wordt om advies gevraagd en we verzoeken de voorzitter van de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering van het Vlaams Parlement deze dit te bespreken met de leden van de commissie. Het is de bedoeling om op basis van dit verder traject een resolutie/beleidsagenda op te maken met concrete pistes op korte en middellange termijn om de gemeenteraad te versterken.

BIJLAGEN

- 1 “Controle door gemeenteraadsleden versterken: reddingsboei of integraal kompas?”, Discussienota van Tom Verhelst, opgesteld t.b.v. parlementaire debatsessie Versterking gemeenteraad
- 2 Nota “Versterking gemeenteraad” van Jan Leroy, ter voorbereiding van de parlementaire debatsessie “Het statuut, de rol en de impact van de gemeenteraadsleden”
- 3 Nota “Sterke gemeenteraden met sterke voorzitters” ingediend namens enkele raadsvoorzitters

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen

Bart SOMERS