

## Advies van het bureau van 17 juli 2023

### Advies voorontwerp van gezamenlijke ordonnantie betreffende het lokaal bestuur

#### I. Voorwerp

Brulocalis is gevraagd om advies te geven over het voorontwerp van gezamenlijke ordonnantie betreffende het lokaal bestuur, een voorstel van minister van Plaatselijke Besturen B. Clerfayt en minister van Welzijn A. Maron. Als bijlage vindt u de adviesaanvraag, de tekst en de memorie van toelichting.

#### II. Analyse

We juichen toe dat de desbetreffende ministers verder willen gaan op de weg naar een transparanter en moderner lokaal politiek leven.

Wij willen echter de aandacht vestigen op de volgende punten.

1. Personeel voor de burgemeester en de schepenen

#### **Algemene opmerking: naleven van de gemeentelijke autonomie**

Het lokaal bestuur kan autonoom zijn personeelsstatuut opstellen. Dit geldt ook voor het personeel dat is toegewezen aan de verkozenen. Het is echter verplicht om ze op te stellen in overeenstemming met de gewestelijke bepalingen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het tuchtstelsel, het mobiliteitsstelsel voor statutair gemeentepersoneel en OCMW-personeel, de hard- of standplaatstoelage, de pensioenleeftijd en het statuut van de wettelijke graden.

Bovendien staat in de NGW dat het college verantwoordelijk is voor het opstellen van het organigram<sup>1</sup> en niet de gemeenteraad, zoals in het voorontwerp staat.

Ter herinnering: het organigram geeft de organisatiestructuur van de gemeentediensten weer, inclusief die van een secretariaat, geeft de hiërarchische verhoudingen aan en geeft de functies aan die deel uitmaken van het directiecomité en onder het gezag vallen van de gemeentesecretaris.

De gemeenteraad is weliswaar bevoegd voor het administratief en financieel statuut van het gemeentepersoneel, maar moet daarbij de geldende bepalingen voor het gemeentepersoneel naleven. Dit statuut moet ook worden opgesteld in samenspraak met het personeel en in het bijzonder met de vakbonden. In de onderhavige tekst staat niets over deze regels die van toepassing zijn op de lokale besturen<sup>2</sup>.

#### **Specifieke opmerkingen**

Het artikel bepaalt dat de gemeenteraad kan beslissen of de burgemeester en schepenen een beroep kunnen doen op een secretariaat. In de memorie van toelichting wordt gesproken over het ter beschikking stellen van een kabinet. Deze twee termen, "secretariaat" en "kabinet", zijn evenwel geen synoniemen en leiden tot verwarring. Het lijkt erop dat de wetgever de burgemeesters en schepenen

<sup>1</sup> Art. 123, 13° en 14° NGW stelt dat het college belast is met: "het vaststellen van het organigram, vergezeld van een beschrijving van de opdrachten van de diensten, met inbegrip van de identificatie van resultaats- en realisatie-indicatoren van deze opdrachten; de publicatie van het organigram op de website van de gemeente".

<sup>2</sup> Zie ook de artikelen 26bis en 70 septies van de NGW.

een kabinet willen geven. **We roepen de gewestelijke wetgever dan ook op om zowel in het artikel als in de memorie van toelichting de term “kabinet” te gebruiken.**

We stellen vast dat er momenteel grote verschillen bestaan tussen de gemeenten. In de praktijk betekent dit dat de uitoefening van het mandaat verschilt van gemeente tot gemeente. Op basis van de gemeentelijke autonomie staat elke gemeente in voor haar eigen organisatie. Brulocalis is van mening dat deze autonomie op de eerste plaats komt. Deze ontwerptekst heeft de verdienste dat elk college bij het begin van het mandaat het debat zal moeten voeren en zal moeten verduidelijken welke voordelen iedereen zal hebben.

In dat geval zou van deze wijziging gebruik moeten worden gemaakt om expliciet en ondubbelzinnig aan te geven dat hiervoor de detachering van administratief personeel is toegestaan. Uit hoofde van de gemeentelijke autonomie zou de gemeente, indien zij dit nuttig en relevant acht, van deze mogelijkheid gebruik kunnen maken. Het is van cruciaal belang dat de kabinetten fungeren als tussenpersoon en als facilitator tussen de verkozenen en de administratie, maar dat de administratie haar openbare dienstverlenende opdracht volledig kan uitvoeren dankzij deskundig personeel.

Daarom moeten **er reserves** worden ingebouwd om te voorkomen dat de administratie slecht functioneert. Hieronder volgen enkele voorbeelden van waarborgen die in dit verband nader kunnen worden geanalyseerd: voorzien in de instemming van de gemeentesecretaris; de detachering van personeel van een bepaalde rang verbieden, enz.

Daarnaast nodigen we de gewestelijke wetgever uit om de **regels voor transparantie** hieromtrent nader te omschrijven, bv. rond de samenstelling van het kabinet. Deze informatie kan bv. onder de tab "transparantie" van de gemeentelijke website worden gepubliceerd.

We merken ook op dat de vermelde onverenigbaarheden **van familiale en emotionele aard zijn**. Er staan geen "algemene" onverenigbaarheden in, bijvoorbeeld met betrekking tot bepaalde functies. Het lijkt ons aangewezen **om onverenigbaarheden van “algemene” aard toe te voegen**, bijvoorbeeld naar analogie met de onverenigbaarheden die momenteel voorzien zijn voor het mandaat van gemeenteraadslid: geen gemeentesecretaris, ontvanger, gouverneur, enz. zijn.

We vragen ons ook af wat de **gevolgen zijn als de onverenigbaarheden** niet worden nageleefd. Dit moet expliciet verduidelijkt worden.

Tot slot willen we van deze gelegenheid gebruik maken **om de gewestelijke wetgever uit te nodigen zich te buigen over de voordelen en vergoedingen van gemeentelijke mandatarissen, in elk geval van de burgemeester en de schepenen**. In de praktijk rijzen er veel vragen over bijvoorbeeld de mogelijkheid om een fiets te leasen, een mobiliteitsbudget te hebben, vergoed te worden voor opleidingen, enz. Daarnaast willen we wijzen op de hoge werkdruk, professionalisering en responsabilisering van een lokaal uitvoerend mandaat. **Het verdient aanbeveling om hier samen met de andere betrokken bestuursniveaus over na te denken**, zodat het lokale mandaat aantrekkelijker wordt en de lokale verkozenen zich ten volle kunnen inzetten voor dit democratisch mandaat.

2. Schorsing of afzetting van de burgemeester of schepenen wegens kennelijk wangedrag of grove nalatigheid.

We verstaan dat de wetgever duidelijke regels wil en de rechten van de vervolgte wil waarborgen.

We vinden echter dat de regering zichzelf **te veel bevoegdheden** geeft. In de tekst staat dat de regering de regels en termijnen van de procedure kan bepalen **bij besluiten. Momenteel zijn die er niet, of ze zijn in ieder geval niet meegedeeld**, met dien verstande dat de algemene beginselen worden gerespecteerd, zoals het horen van de persoon en het in feite en in rechte motiveren van de beslissing, net als bij elke andere individuele administratieve handeling waarover bezwaar wordt gemaakt en in overeenstemming met de wettelijke regels inzake het motiveren van administratieve handelingen.

Bijgevolg **blijven veel praktische vragen onbeantwoord**, waardoor het onmogelijk is om een gefundeerd advies te geven over het voorontwerp van ordonnantie:

- Wie kan schorsing of afzetting voorstellen? De gemeenteraad? De inwoners van de gemeente? Een verkozene?
- Wat is de procedure?
- Hoe wordt beoordeeld of er sprake is van kennelijk wangedrag of grove nalatigheid?
- Wat met het recht om in beroep te gaan? Is beroep bij de Raad van State mogelijk? Zo ja, door wie? We wijzen erop dat de organieke wet uitdrukkelijk bepaalt dat in het geval van een beslissing tot afzetting of schorsing beroep mogelijk is bij de Raad van State. Blijven de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn dit recht en het noodzakelijke belang houden om de zaak voor te leggen aan de Raad van State, zoals nu het geval is krachtens artikel 22 van de organieke wet?
- Zal de procedure voor de regering tot gevolg hebben dat andere mogelijke beroepen worden opgeschort of onderbroken?

Tot slot vragen we ons af waarom de wetgever ervoor gekozen heeft om deze taak aan de regering over te laten. **Waarom deze taak niet overlaten aan een onafhankelijke, niet-politieke en jurisdictionele instantie?** Volgens artikel 22 van de organieke wet<sup>3</sup> die momenteel van kracht is, wordt deze logica gevolgd en wordt de schorsing of afzetting overgelaten aan het **rechtscollege**<sup>4</sup>. Het rechtscollege bestaat uit negen leden (zes Franstalige en drie Nederlandstalige) die op voorstel van de regering door het parlement worden benoemd. Deze leden zijn geen volksvertegenwoordigers.

### 3. De deontologische en ethische regels

De nieuwe deontologische en ethische voorschriften komen in artikel 84<sup>quater</sup> van de NGW te staan. Zonder verdere verduidelijking in het voorontwerp lijkt het erop dat dit artikel onder onderafdeling 3 “het interpellatierecht [van de gemeenteraadsleden]” komt te staan. **Het zou beter zijn om deze nieuwe verplichtingen op te nemen in een specifieke onderafdeling waarin expliciet wordt vermeld dat, zodra deze regels zijn aangenomen door de gemeenteraad, ze van toepassing zijn op gemeenteraadsleden.**

Op grond van de gemeentelijke autonomie zou de gemeenteraad ook kunnen beslissen dat deze deontologische regels voor meer personen moeten gelden, zoals personen die door de gemeenteraad zijn aangesteld om de gemeente te vertegenwoordigen in verschillende organen, bijvoorbeeld in gemeentelijke vzw's.

Tot slot merken we op dat er in de behandelde tekst staat dat de gemeenteraad een commissie kan oprichten “om toe te zien op de regels” of deze taak aan een bestaande commissie kan toevertrouwen. We vragen ons af wat bedoeld wordt **met de uitdrukking “om toe te zien op de regels”**? Betekent het “toezien op de naleving van deze regels”?

Zo ja, wat is **dan precies de rol** van de commissie? **Welke middelen** krijgt de commissie om dat te kunnen doen? Zal zij verzoekschriften kunnen ontvangen? Zal zij **onderzoeken kunnen uitvoeren**? Zo ja, op wiens initiatief en met welk doel (aanbeveling, advies, enz.)? Over welke manoeuvreerruimte beschikt de commissie?

<sup>3</sup> Artikel 22 van de organieke wet bepaalt: “Bij zware nalatigheid of algemeen bekend wangedrag kunnen de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn door het rechtscollege geschorst of afgezet, worden, op voorstel van het Verenigd College, van de raad voor maatschappelijk welzijn of van de gemeenteraad. De schorsing mag de tijd van drie maanden niet te boven gaan. Het betrokken lid wordt vooraf opgeroepen en, indien hij verschijnt, gehoord; het advies van de raad voor maatschappelijk welzijn wordt gevraagd. De beslissing van het rechtscollege wordt ter kennis gebracht van de betrokkene en meegedeeld aan het Verenigd College, aan de raad voor maatschappelijk welzijn en aan de gemeenteraad. De betrokkene, de raad voor maatschappelijk welzijn en de gemeenteraad kunnen beroep instellen bij de Raad van State binnen vijftien dagen na de betekening”.

<sup>4</sup> De huidige leden van het college zijn voor een termijn van zes jaar benoemd tijdens de plenaire vergadering van het parlement op 20 juli 2018 (meer informatie over deze bevoegdheden vindt u [op de website van het Brussels Parlement](#)).