

De nieuwe gemeentesecretaris^{*}

Francis DELPÉRÉE

Het administratieve taalgebruik bevat eeuwenoude stereotiepe benamingen die van generatie tot generatie zijn doorgegeven. Soms is men zelfs de betekenis van deze woorden vergeten. Om ons tot het gemeentelijke vlak te beperken, kunnen wij ons afvragen wat de eigenlijke betekenis is van het woord schepen, commissaris of kerkmeester? Als wij deze woorden echter wetenschappelijk gaan analyseren, komen er soms vergeten betekenissen aan het licht.

„Secretaris” is wellicht een van die veel gebruikte benamingen.

Het woord doet wat vreemd aan. In de politieke en administratieve sfeer wordt het op elk niveau gebruikt. Men spreekt zowel van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties als van de bestuurssecretaris van rang 10, en verder van de Staatssecretaris in de Amerikaanse of Europese betekenis van het woord, de secretarissen-generaal van de ministeries of gewoon de vele secretarissen van vzw's, ook op gemeentelijk vlak.

Vanwaar die voorkeur voor het woord „secretaris”? Er zijn voornamelijk drie redenen.

Eerst en vooral heeft het woord te maken met secreet, geheim. De werking van de administraties wordt immers reeds lang beheerst door geheimhouding. Ook vandaag nog geeft de administratie weinig aan de openbaarheid prijs, hoewel wij in een tijd leven waarin men erg gesteld is op doorzichtigheid en waarin het Parlement de openbare diensten ertoe aanzet om onder door hem uitgestippelde voorwaarden de toegang tot administratieve documenten mogelijk te maken.

In de administratie dient men een zekere geheimhouding aan de dag te leggen bij de voorbereiding of uitvoering van een beslissing. Op de een of andere manier zijn al degenen die bij het administratieve bedrijf betrokken zijn, verplicht om het secreet te bewaren. Het zijn allemaal secretarissen...

Er is een tweede reden waarom de term secretaris zo vaak gebruikt wordt. Deze term verwijst dikwijls naar

een geïndividualiseerde functie. Een pool van secretarissen/secretarissen is bijna een contradictio *in terminis*. Wie secretaris zegt, zegt secreet. Maar wie secreet zegt, zegt ook vertrouwen. Een secreet kan ik enkel medelen aan iemand waarin ik vertrouwen heb, anders blijft de informatie niet lang geheim. Schenkt men echter zijn vertrouwen aan instellingen, diensten of veeleer aan personen?

De secretaris-generaal van de Verenigde Naties, de Vaste Wervingssecretaris, de secretaris-generaal, de gemeentesecretaris, het zijn allemaal personen die een hoog ambt bekleden of een persoonlijke titel voeren. In dit opzicht hebben zij een onverdeelde verantwoordelijkheid. Ze zijn geen lid van een college, ook al nemen ze aan de activiteiten ervan deel. In principe maken ze geen deel uit van een hiërarchie. Zo dit toch het geval is, bekleden ze een leidinggevende functie. Ze zijn persoonlijk, en soms ook met hun goederen, verantwoordelijk voor de handelingen die onder hun gezag worden uitgevoerd.

Men zal vermoedelijk beweren dat de Staatssecretarissen, die deel uitmaken van de Belgische regering maar niet van de Ministerraad, niet helemaal in dit schema passen. Er kunnen er meer zijn, ook al telt de regering Dehaene er slechts één... Artikel 91bis van de Grondwet hangt echter een ander beeld op door uitdrukkelijk te verduidelijken dat de Staatssecretarissen worden toegevoegd aan een minister. De Staatssecretaris is dus genoodzaakt om met de minister, en met hem alleen, samen te werken. Een minimum aan vertrouwen, goede persoonlijke contacten en een sterk gevoel voor beroepsethiek vergemakkelijken de uitoefening van zijn taak.

^{*} Toespraak op het Nationaal Congres van Gemeentesecretarissen, Durbuy, 14 mei 1993.

Er is nog een derde verklaring. De secretaris vervult functies in dienst van de overheid, maar hij maakt er geen deel van uit. Met uitzondering van – eens te meer – de Staatssecretarissen, krijgt de secretaris taken van administratief beheer toegewezen, zowel in de opperste leiding van diensten, het dagelijks bestuur of de uitvoering van de richtlijnen die uitgaan van hen die belast zijn met een sector van de administratie.

De secretaris bevindt zich bijgevolg in een positie van ondergeschiktheid. Precies op dit vlak uiteraard kunnen er verschillen zijn, vermits deze ondergeschiktheid kleiner of groter kan zijn. De Vaste Wervingssecretaris heeft een mandaat dat hij namens de regering uitoefent. De secretaris-generaal van een ministerie oefent specifieke functies uit in verband met de coördinatie van het departement in zijn geheel. De bestuurssecretaris van zijn kant, maakt deel uit van een strikte hiërarchie en moet de hem via deze weg opgelegde bevelen opvolgen.

Waar zit in dit alles de gemeentesecretaris? Hoe ziet hij de uitoefening van zijn functies? Is hij gedoemd om voortdurend tussen hamer en aanbeeld te leven? De politieke hamer en het administratieve aanbeeld? Is de autonomie die hem in de uitoefening van zijn functies van administratief beheer is toegewezen, niet bedrieglijk? Heeft hij daartoe echt de middelen? Wordt hij door de nieuwe gemeentewet voorbereid om zijn verantwoordelijkheden uit te oefenen?

Het zijn allemaal vragen die de gemeentesecretaris zich wellicht stelt... Toch is hij niet de enige bij wie deze vragen leven. Er zijn ook de burgemeester, het college, de gemeenteraadsleden, de toezienende overheid, de deelregering en, aan de andere kant van de ladder, de dienstchefs, de beampten, de ontvanger, de commissaris, de schooldirecteuren... Voorts zijn er, meer anoniem en minder zichtbaar, de mannen en vrouwen die de gemeenten bevolken en voor wie het gemeentelijk beleid eigenlijk bestemd is.

Om zo nauwkeurig mogelijk te antwoorden op deze veelomvattende vragen, moet men eerst de gemeentesecretaris wegnemen uit het administratief milieu waarin hij zijn functies uitoefent en hem meteen confronteren met een aantal politieke gesprekspartners. De gemeentesecretaris moet worden gezien in het institutioneel kader waarin hij werkt. De gemeentesecretaris staat niet alleen, ook al heeft hij soms die indruk... Hij is slechts een onderdeel van het geheel. Men kan de betekenis van dit onderdeel slechts begrijpen indien men in staat is om de betekenis van het geheel te zien.

Daarna moet men de gemeentesecretaris opnieuw in zijn administratief milieu plaatsen met zijn specifieke taken, functies en verantwoordelijkheden. Men kan zich dan ook afvragen of de teksten en handelwijzen in overeenstemming zijn met de doelstellingen.

Er zijn dus twee aspecten, namelijk de politieke omgeving en de administratieve verankering.

I. De politieke omgeving

Als wij de politieke en institutionele omgeving bekijken, stellen wij vast dat de gemeentesecretaris werkt met een aantal personen die politieke ambten bekleeden. Volgens de nieuwe gemeentewet vormen deze personen „het gemeentebestuur”. De belangrijkste originaliteit, die onvoldoende wordt onderstreept, bestaat erin dat in de bepalingen van de nieuwe gemeentewet (de artikelen 1 tot 83) die gewijd zijn aan de „samenstelling van het gemeentebestuur” de artikelen aangaande de gemeentesecretaris (en -ontvanger) zijn opgenomen. De secretaris maakt geen deel uit van het gemeentebestuur. Hij is er echter de belangrijkste gesprekspartner van, zodat de wetgever het logisch vond om het gemeentebestuur en de gemeentesecretaris gelijktijdig te behandelen.

Dit heeft een rechtstreekse consequentie, die geformuleerd is in artikel 26 van de wet. De gemeentesecretaris krijgt zijn instructies van datzelfde gemeentebestuur. Hij dient zich te gedragen naar de onderrichtingen die hem aldus worden gegeven. Hij ontvangt bevelen en is verplicht ze op te volgen. Artikel 26 kan synthetisch als volgt worden samengevat: de gemeentesecretaris heeft een hiërarchische band met het gemeentebestuur. Zoals M. Daenens heeft onderstreept, maakt de gemeentesecretaris geen deel uit van de gemeentelijke overheid¹. De gemeentesecretaris verbindt de gemeente niet en maakt evenmin de begroting op. Hij vaardigt ook geen verordeningen uit, ook al komt zijn handtekening op al deze documenten voor².

De gemeentesecretaris leidt uiteraard ook niet de gemeente. Hij geeft geen instructies, noch die van de federale regering of de deelregering, noch a fortiori die van hemzelf. Toch was er, zoals blijkt uit het verslag De Jaegher over de bespreking van de gemeentewet van 1836, in het district Oudenaarde een gemeentesecretaris die de gemeenteraad echt tiranniseerde. Hij liet deze raad niet beraadslagen zonder hem zijn wil op te dringen. Bovendien had hij een groot aantal misdrijven gepleegd. De verslaggever van de wet vermeldt

¹ M. DAENENS, „Le contreséing du secrétaire communal”, *Mouvement communal*, 1967, p. 283: „Door zijn handtekening bevestigt (de gemeentesecretaris) gewoon het feit dat de besluiten daadwerkelijk door de raad of het college werden genomen en dat de inhoud ervan overeenstemt met de oorspronkelijke beslissing... De secretaris waarborgt door zijn handtekening tegelijk het authentiek karakter van de inhoud, de vorm en de betekenis van het document”.

² Zowel op dit vlak als op andere blijken de vergelijkingen tussen het nationaal en het gemeentelijk niveau eens te meer bedrieglijk. De minister ondertekent de akten van de Koning en is daardoor alleen reeds ervoor verantwoordelijk (artikel 64 van de Grondwet). De gemeentesecretaris ondertekent eveneens de akten van andere overheden, maar is er geenszins voor verantwoordelijk. Net als de griffier de gerechtelijke beslissingen ondertekent, bekrachtigt de gemeentesecretaris de genomen politieke beslissingen en voorziet hij in de uitvoering ervan.

laconiek dat er aan de tirannieke ambtsuitoefening van de gemeentesecretaris pas een eind kwam toen hij voor het gerecht moest verschijnen en ter dood werd veroordeeld³. Men kan zich trouwens afvragen hoe hij in het hiernamaals de gemeenteraadsleden nog had kunnen terroriseren...

Deze hiërarchische band, die in heel wat administratieve situaties voorkomt, is hier vrij origineel.

1. Het gaat om een heterogene hiërarchische relatie, een soort triniteit. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de secretaris-generaal van een ministerie, die een hiërarchische band heeft met „een” minister, „zijn” minister, heeft de gemeentesecretaris een band met drie verschillende hiërarchische overheden. Hij moet rekening houden met de burgemeester, de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen, omdat hun hiërarchisch gezag volgens de wet verdeeld is naargelang van hun „respectieve bevoegdheden”.

Het is verwonderlijk dat daar niet vaker de aandacht wordt op gevestigd, omdat dit in zekere zin de sleutel van het probleem vormt. De knecht van Goldoni ondervond reeds voor- en nadelen om de dienaar van twee meesters te zijn. Hoe kan men dan tegelijk drie heren dienen?

2. Het tweede bijzondere kenmerk van de hiërarchische relatie is dat ze exclusief is. De instructies gaan van het gemeentebestuur – met zijn diverse takken – naar de gemeentesecretaris. De hiërarchische band bestaat tussen de gemeentesecretaris en de diensten die onder zijn gezag staan. Anders gezegd, de gemeentesecretaris is de onvermijdelijke schakel tussen het politiek gezag en de administratieve diensten. Het spreekt vanzelf, maar ik wil er toch even de aandacht op vestigen, dat in het tegengestelde geval de gemeentesecretaris een doorgeefluik is tussen de administratieve diensten en de politieke gezagdragers.

Gedrag dat erop gericht is het administratieve proces in te korten, te bevoordelen of zelfs te doorkruisen en zodoende de gemeentesecretaris buiten spel te zetten, vormt een inbreuk op de elementaire regels van de plichtenleer, zowel die van de ambtenaren als die van de politieke gezagdragers.

Er wordt vaak beweerd dat de gemeentesecretaris de spil van het politiek en administratief leven in de gemeente is.

Hij is chef van het gemeentepersoneel. Hij mag niet rechtstreeks of onrechtstreeks een dienst leiden. Hij moet veeleer de activiteiten van de diverse diensten coördineren. Hij doet eveneens dienst als doorgeefluik tussen het politiek gezag en de bijzondere diensten. En iedereen maar de aandacht vestigen op de sleutelrol die de secretaris op die manier in het bestuur van de gemeente vervult. Hij is de as waar alles om draait, hij speelt een coördinerende en richtinggevende rol, hij is de draaischijf, de stuwende kracht..., allemaal uitdrukkingen waarmee de gemeentesecretarissen gewoonlijk hun beroep omschrijven. A.Mast schreef in dit op-

zicht: „De secretaris is de eerste ambtenaar van de gemeente... Vooral in de kleine gemeenten is hij de spil van het plaatselijk bestuur”⁴. Hij heeft het dus over *de spil*, maar sommigen zullen hem misschien op een onheuse manier als een windhaan bestempelen. Is deze concentrische visie echter niet enigszins beperkend?

De gemeentesecretaris besteedt ongetwijfeld een gedeelte van zijn tijd aan coördinerende taken. Is zijn functie echter niet ruimer? Dit verschilt wellicht van gemeente tot gemeente. Er zijn secretarissen die er genoeg mee nemen om vanuit hun ivoren toren de werking van hun diverse diensten te harmoniseren. Er zijn ook gemeentesecretarissen die altijd aanwezig zijn in hun diensten en hun natuurlijke prerogatieven inzake leiding, organisatie en oriëntatie niet verwaarlozen.

De specialisatie van de schepenen en hun neiging om eigen administraties of zelfs kabinetten te vormen, mag uiteraard niet uit het oog worden verloren. Het is een feit dat deze specialisatie niet goed strookt met de gemeentewet, die de schepenen enkel als een college beschouwt. Dit verschijnsel gaat slecht samen met de functies van de gemeentesecretaris, die zich zonder tussenpersoon moet kunnen richten tot alle beambten die onder zijn gezag staan. Wat zou een hoofd van een administratie zijn, indien het in plaats van instructies en bevelen te geven, telkens over de inhoud ervan van gedachten zou moeten wisselen met hen wier programma hij statutair moet toepassen?

3. Derde specifiek kenmerk. De gemeentesecretaris, een persoon, staat onder het hiërarchisch gezag van een ander persoon, de burgemeester. Deze relatie is de regel in het administratief recht. De gemeentesecretaris staat echter eveneens onder de bevoegdheid van een college, dat van burgemeester en schepenen.

Is de hiërarchische relatie dan niet van een andere aard? Een persoon kan op een formele manier instructies, richtlijnen en bevelen geven, in een brief of een dienstmededeling. Hij kan dit ook op een informele manier doen, via een telefoontje of een gesprek. Een college treedt echter per definitie enkel op via geformaliseerde handelingen die door de leden in gezamenlijk overleg worden gesteld en die worden ingeschreven in een register van beraadslagingen en besluiten. Duidelijker kan het niet. De gemeentesecretaris staat niet onder het hiërarchisch gezag van de schepenen, zowel van alle schepenen samen als van elk afzonderlijk. Hij staat onder het gezag van het college dat deze schepenen met de burgemeester vormen, wat uiteraard niet hetzelfde is.

Bovendien staat de gemeentesecretaris onder de bevoegdheid van een verkozen vergadering, namelijk de

³ Geciteerd door A.GIRON, *Le droit administratif de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 1885, p. 190, noot 1.

⁴ A.MAST, A.ALEN en J.DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch administratief recht* (10de editie), Story Scientia, 1986, p. 410.

gemeenteraad. Dat kan normaal lijken, daar de secretaris door de raad wordt benoemd. Voor de raad legt de secretaris de eed af. De gemeenteraad kan tegenover de gemeentesecretaris tuchtmaatregelen nemen en hem, onder voorbehoud van de wettelijk voorgeschreven waarborgen, afzetten⁵. Waarom zou men in die omstandigheden de gemeenteraad het prerogatief ontnemen om de secretaris bevelen te geven op terreinen die tot zijn bevoegdheid behoren?

Op dat vlak zijn de zaken nog ingewikkelder, niet alleen omdat de gemeenteraad een assemblée is en niet een persoon, maar ook omdat de Grondwet en de wet ter zake duidelijk zijn. Elk onderwerp van gemeentelijk belang behoort in principe tot de bevoegdheid van de gemeenteraad. In de domeinen waar de raad beslist, schept hij verplichtingen voor de gemeentesecretaris, ook boven het hoofd van de burgemeester en het college⁶. Deze toestand is op zijn minst vreemd. Wij kunnen ons immers nauwelijks inbeelden dat het Parlement aan ambtenaren instructies zou verstrekken zonder de ministers erbij te betrekken. Het is evenwel een feit dat de gemeente geen parlementair regime toepast. Het is evenzeer een feit dat de gemeentesecretaris de aan de raad en het college voorgelegde dossiers voorbereidt. Het is ook zo dat hij de vergaderingen van de raad en het college bijwoont en de notulen ervan opstelt. Welke ambtenaar van de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten kan er zich op beroepen zo dicht bij het politieke personeel te staan en zo nauw bij de politieke besluitvorming te zijn betrokken?

Hier rijst echter de tweede vraag. Dreigt de gemeentesecretaris door zijn sterke betrokkenheid bij het politieke leven zijn ziel niet te verliezen? Blijft hij niet voor alles een bestuurder?

II. De administratieve verankering

Mensen die de werking van de gemeente bestuderen hebben reeds herhaaldelijk aangestipt dat de gemeentewet van 1836 uiterst beknopt was in verband met de functies van de gemeentesecretaris. In totaal waren er slechts drie artikelen (101, 112 en 146). Deze wet bevatte, eerlijk gezegd, weinig concrete aanwijzingen⁷. De gemeentesecretaris is een soort klerk, vermits hij de notulen opmaakt, de beraadslagingen en besluiten overschrijft, de registers bijhoudt, ervoor zorgt dat een aantal bij de wet bepaalde akten worden ondertekend en medeondertekend, kortom een soort griffier van de gemeentelijke overheid.

Men maakte er zich weliswaar met een grap van af door te stellen dat de essentie elders lag, dat men, wat gemakkelijk is, het strakke kader van het gemeenterecht moest te buiten gaan, dat men in zekere zin los van de wet moest gaan improviseren. Men voegde eraan toe (wat niet onjuist was, maar weinig ruimte liet voor een wetenschappelijke systematisering) dat de essentie van de functies van de gemeentesecretaris in fei-

te werd overgelaten aan het vrij initiatief van elke titularis afzonderlijk⁸. Anders gezegd, er waren zoveel secretarissen, functies en bevoegdheden als er gemeenten waren.

Dit was zeer zeker niet bedoeld om de taken van de gemeentesecretaris te minimaliseren. In 1909 schreef Paul Errera in zijn commentaar op de gemeentewet: „De gemeentesecretaris is de spil waar alles om draait... Hij doet alles of ongeveer alles, omdat de burgemeester in sommige gemeenten veeleer een decoratieve figuur is, soms iemand die weinig beslagen is in bestuurlijke aangelegenheden en die een gids nodig heeft”⁹.

Over gidsen gesproken... Alfred Giron redeneert op dezelfde manier, ook al gaat hij veeleer in de richting van de gemeentediensten. In 1885 schreef hij immers: „De gemeentesecretaris houdt de tradities van de gemeentelijke administratie in stand. Hij brengt op de ad-

⁵ De gemeentewet van 1836 had een specifiek doel, namelijk de prerogatieven van de gemeenteorganen ten opzichte van de ambtenaren beperken. Een voorbeeld. De gemeentesecretaris, die door de gemeenteraad wordt benoemd, kon door hem worden geschorst en afgezet. Maar de schorsings- en afzettingsmaatregelen moesten worden goedgekeurd door de bestendige deputatie. De lichte straffen moesten worden uitgesproken door de raad, hoewel de secretaris onder de bevoegdheid van het college viel.

Verbeterd de nieuwe gemeentewet in dit opzicht het statuut van de gemeentesecretaris? De wet geeft nog steeds de voorwaarden aan in verband met de benoeming. Ze bepaalt de principes van het geldelijk statuut van het ambt, maar spreekt zich niet uit over de stabiliteitsvoorwaarden ervan. Erger nog, ze onderwerpt de gemeentesecretaris aan een tuchtregeling die geldt voor alle personeelsleden. De tuchtregeling, die bij de wet van 24 mei 1991 werd ingevoerd, is immers opgenomen onder titel XIV van de nieuwe gemeentewet. Zoals blijkt uit artikel 281 heeft ze betrekking op „alle leden van het gemeentepersoneel” en de gemeentesecretaris maakt daar ongetwijfeld deel van uit.

Wat betekent dat? In de eerste plaats dat de lichte straffen niet aan de gemeentesecretaris kunnen worden opgelegd door het college van burgemeester en schepenen (art. 288, lid 2). Vervolgens dat de belangrijke straffen door de gemeenteraad kunnen worden opgelegd, met name indien de secretaris te kort schiet aan zijn beroepsplicht. Aangenomen wordt dat hiërarchische ongehoorzaamheid een van deze overtredingen is. Ten slotte kan de door de toeziende overheid uitgeoefende controle ingaan tegen de gemeentelijke beslissingen.

⁶ Andere moeilijkheid. De verkozen vergadering volgt, in tegenstelling tot de burgemeester en het college, de principes van de openbaarheid, terwijl de administratie – volgens de richtlijnen van de secretaris – discreet en zelfs vertrouwelijk werkt. Er zijn reeds moeilijkheden gerezen vanwege de nieuwe bewoordingen van de wet op de motivering van de administratieve handelingen. Hoe moeten wij die toepassen wanneer de beslissing genomen wordt door een politieke vergadering en, wat meer is, wanneer laatstgenoemde zich uitsprekt in een geheime stemming (over deze vraag, M. QUINTIN, „Scrutin secret et motivation”, *Administration publique*, driemaandelijks tijdschrift, 1992, p. 209).

⁷ A. VAN BEYLEN, „La fonction de secrétaire communal”, *Bulletin de la Fédération nationale des secrétaires communaux de Belgique*, bijvoegsel bij *Revue communale*, 1970, p. 196.

⁸ A. VAN BEYLEN, *op. cit.*, *ibidem*.

⁹ P. ERRERA, *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel. Droit administratif*, Parijs, Giard et Brière, 1909, p. 450.

ministratie de geest van continuïteit over, die doorgaans bij verkozen lichamen ontbreekt”¹⁰.

Gaat men in de nieuwe gemeentewet anders tewerk? Gaat ze verder dan deze algemeenheden? De wet bevatte eerlijk gezegd een aantal dubbelzinnigheden, althans in de oorspronkelijke versie. Artikel 26 kwam er inhoudelijk ongeveer op neer dat de secretaris moest gehoorzamen. Artikel 27 voegde eraan toe dat hij geen dranksluiterij mocht openen of handel drijven. Deze artikelen bevatten niets positiefs, niets opbouwends...

De wet van 17 oktober 1990, waarbij artikel 26 van de nieuwe gemeentewet wordt gewijzigd, is iets duidelijker. Terloops gezegd, het kan vreemd lijken dat een tekst die in 1988 zo nauwkeurig werd gecoördineerd en in 1989 werd bekrachtigd, reeds vanaf 1990 herhaaldelijk werd gewijzigd en aangevuld, vaak op belangrijke punten.

Wat zegt het nieuwe artikel 26bis? Het onderscheidt in de functie van secretaris twee aspecten. Het eerste aspect luidt: „De secretaris is belast (bij wet) met de voorbereiding van de zaken die aan de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen worden onderworpen”. Het tweede aspect: „Onder het gezag van het college van burgemeester en schepenen leidt en coördineert hij de gemeentelijke diensten en is hij, behoudens de uitzonderingen waarin de wet voorziet, hoofd van het personeel”.

Is het op basis van deze tekst mogelijk om synthetisch tewerk te gaan? Is het mogelijk om een modelportret van de secretaris te schetsen? Op een terrein dat reeds uitvoerig werd behandeld en nog behandeld zal worden, beperken wij ons tot drie opmerkingen.

1. Waarom er niet meteen de aandacht op vestigen. De gemeentesecretaris draagt een titel, oefent een functie uit, bekleedt een ambt. Maar deze graad, deze functie, dit ambt hebben een wettelijk karakter, omdat ze bij wet zijn voorgeschreven. Een gemeente is verplicht een secretaris in dienst te hebben.

De wet beperkt zich niet tot het instellen van de graad, de functie en het ambt. Zij bepaalt eveneens de voorwaarden en procedures voor toekenning van deze graad, alsook het administratief, disciplinair en geldelijk statuut van degenen die dit ambt uitoefenen. Verder verduidelijkt de wet de voorwaarden waarin dit ambt moet worden uitgeoefend.

Hoe dit belang van de wet uitleggen? Wij dienen te wijzen op de uitleg die Christian De Visscher onlangs gaf. Uit de belangstelling van de wetgever voor de graad van gemeentesecretaris kunnen wij afleiden dat hij deze functie beschouwt als een leidinggevend ambt en zich bewust is van het belang van dit ambt voor het algemeen welzijn¹¹.

Tot nader order is enkel de nationale wetgever gemachtigd om ter zake op te treden, hoewel het institutioneel kader van de gemeentesecretaris meer en meer bepaald wordt door het Gewest. In principe wijzigde de staatshervorming van 1993 niets aan dit wettig

en dus federaal stelsel. Men moet echter ook rekening houden met de institutionele plannen die nu reeds worden voorbereid.

2. De functie van gemeentesecretaris is uiteraard een leidinggevend ambt. Laat ons echter duidelijk zijn. De gemeentesecretaris is niet het hoofd van de gemeente. Hij maakt niet de wetten en verordeningen. Hij leidt evenmin de administratie van de gemeente, omdat niet hij de gewenste impulsen en richting geeft. Hij staat aan het hoofd van de gemeentelijke diensten die onder zijn gezag vallen. Hij moet ervoor zorgen dat dit administratief apparaat zo efficiënt en operationeel mogelijk werkt.

Sommigen zullen zeggen dat de gemeentesecretaris de eerste ambtenaar van de gemeente is, met dien verstande dat er behoudens de ontvanger en de commissaris geen andere zijn. Als gemeenteambtenaar is de secretaris belast met de leiding van de administratieve diensten van de gemeente. Alain Burniat ziet de gemeentesecretaris als „de eerste schakel van de administratieve ketting”¹². Hij staat aan het hoofd van de gemeentelijke diensten en hij moet in staat zijn om deze verantwoordelijkheid in alle sectoren van de gemeentelijke administratie uit te oefenen. Hij moet toezien op de ordehandhaving, tucht en goede werking van de diensten. Daartoe beschikt hij over alle gezagsprerogatieven tegenover het gemeentepersoneel.

Zoals Maurice-André Flamme schrijft, wordt het gemeentepersoneel „de facto” geleid door de gemeentesecretaris. En hij verduidelijkt de betekenis van „de facto”. „Juridisch behoort deze leiding toe aan het college, maar de dagelijkse noodwendigheden vergen een stilzwijgende delegatie van bevoegdheden in verband met de dagelijkse taak van de bedienden”¹³. Sinds de wet van 17 oktober 1990 gaat het ook om een leiding „de jure”.

Hij is het hoofd van het personeel, met dien verstande dat hij in die hoedanigheid zelf onder het hiërarchisch gezag van een aantal andere – politieke – chefs staat. Hij is tevens chef en ondergeschikte. Ziedaar wat de gemeentesecretaris vanuit juridisch oogpunt zo specifiek maakt.

Wij moeten echter nog bepalen wat men onder leidinggevend ambt verstaat. Sta mij toe hier een vergelijking te maken. De Waalse Regering heeft zopas een voorontwerp van besluit opgesteld in verband met het statuut van haar personeel. Daarin omschrijft ze de rol van de belangrijkste ambtenaar van het Waalse

¹⁰ A. GIRON, *op. cit.*, deel I, p. 187.

¹¹ C. DE VISSCHER, „Het personeel van de plaatselijke besturen in België”, *Tijdschrift Gemeentekrediet*, 1985, p. 1.

¹² A. BURNIAT, „Réflexions sur le rôle du secrétaire communal”, *Mouvement communal*, 1979, p. 78.

¹³ M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Brussel, Bruylant, 1989, deel I, p. 245.

Gewest, de secretaris-generaal. „De ambtenaar van rang A, die gelijkgesteld wordt met rang 17, oefent onder de bevoegdheid van de deelregering het hoog toezicht uit op de directies van het ministerie. Hij coördineert de werkzaamheden ervan en staat in voor de eenheid van beheer. Hij staat boven het personeel en ziet toe op de tucht, de interne orde en de organisatie van de directies. Hij leidt en coördineert het opstellen van de begroting van het departement en zorgt voor de uitvoering ervan. Hij legt de deelregering de aangelegenheden voor die door de algemene directies zijn behandeld en voegt er eventueel zijn opmerkingen aan toe. Anderzijds mag hij uit eigen wil alle nuttige voorstellen formuleren. Hij bezorgt voornoemde algemene directies alle dossiers en instructies van de deelregering en voegt er de noodzakelijke gegevens aan toe”. Vormt dit ontwerp van besluit, dat momenteel voor advies bij de Raad van State is, geen goede basis voor de analyse van de leidinggevende functies van de gemeentesecretaris? Wij vestigen in dit verband de aandacht op volgende woorden: toezicht, coördinatie, geïntegreerd beheer, tucht, organisatie van de diensten, inwendige orde, initiatief, overdracht van informatie, controle. Het zijn uiteraard de belangrijkste aspecten van een uiterst rijk en verscheiden ambt.

3. De gemeentesecretaris bekleedt een administratief ambt. Dat was het standpunt dat de heer Jodin in 1974 op het congres van de Federatie te Verviers verdedigde. De uitdrukking is belangrijk, maar wat houdt ze precies in? Een ambtsdrager is vóór alles een persoon die onafhankelijk moet kunnen optreden. Hij heeft geen hiërarchische meerdere of ondergeschikte. Geldt zulks evenzeer voor een gemeentesecretaris, waarvan men weet dat hij zowel de bevelen van het politiek gezag moet opvolgen als de leiding heeft van de diensten die onder zijn bevoegdheid staan? Hoe kan men onafhankelijk zijn als men, zoals met hem het geval is, tussen hamer en aanbeeld zit? Kan men stellen dat de gemeentesecretaris in de uitoefening van zijn ambt voldoende onafhankelijk kan optreden?

Deze onafhankelijkheid is geen statutaire onafhankelijkheid. Het is een zelfstandigheid van geest die ervoor zorgt dat de titularis van het ambt, de spil van het politieke en administratieve raderwerk, de woordvoerder van de politieke wereld moet zijn. Hij moet eveneens luisteren naar de noden van zijn diensten. En waarom zou hij niet evenveel aandacht hebben voor de bekommernissen van de burgers? Vaak wordt gezegd dat de gemeentesecretaris een manager moet zijn. Eerlijk gezegd, ik houd niet van deze term omdat hij al te commercieel getint is vanwege zijn overdreven individualistisch karakter. Cassius Clay of John MacEnroe hadden een manager, net zoals Johnny Hallyday of Mirreille Mathieu een impresario hebben. De gemeenten hebben geen manager of impresario nodig.

Er wordt niet beweerd dat de gemeenteambtenaren

zich te allen prijze moeten vasthouden aan een bureaucratische opvatting van het administratief beheer. Er wordt evenmin beweerd dat ze niet op de hoogte moeten zijn van de moderne technieken inzake openbaar beheer. Ik beweer niet dat ze zich moeten opsluiten in de steriele uitoefening van hun prerogatieven, afgesneden van de politiek, de burgers, de economische en maatschappelijke belangen. Dit is helemaal niet het geval.

Men moet het ambt echter veeleer vanuit institutioneel oogpunt bekijken. Als men toch een woord zoekt, waarom de gemeentesecretaris niet bestempelen als bestuurder – of algemeen bestuurder – van de gemeente? Deze term dekt zowel de opdracht, het ambt, de mens en de bekommernissen van hen die deze verantwoordelijkheid uitoefenen.

Zoals elk openbaar ambtenaar is de gemeentesecretaris vandaag verplicht om in de uitoefening van zijn functies rekening te houden met de verschuivingen in de hedendaagse maatschappij. De opvatting van de stad en zelfs die van het leven, de opvatting van de plaatselijke autonomie – wat haar administratieve, maatschappelijke en financiële aspecten betreft –, de opvatting van de menselijke solidariteit – zowel in de wijk als op wereldschaal – veranderen. Kan men zich een gemeentesecretaris inbeelden die ongevoelig blijft voor deze verschuivingen en zijn toevlucht blijft zoeken in beheersmethodes die dateren uit de 19de eeuw en zelfs uit het België van vóór de samenvoeging der gemeenten? Waarom zou de eerste ambtenaar van de gemeente deze metamorfose niet tot uiting laten komen in het werk dat hij dagelijks verricht?

Wat de secretaris van een Belgische gemeente uiteraard onderscheidt van zijn buitenlandse collega's is dat hij deze voortdurende aanpassing meemaakt in een politieke maatschappij die zelf drastische wijzigingen ondergaat. In 1993 beleefden wij de moeilijke geboorte van de Europese Unie en tevens het ontstaan van het federale België. Het was ook het jaar van de versterking van de Gewesten, die zich opwerpen als de belangrijkste gesprekspartners van de gemeentelijke overheden en de gemeentebestuurders.

Kortom, er zijn een aantal functionele uitdagingen. Er zijn echter ook structurele uitdagingen. Aan beide tegelijk moeten wij het hoofd bieden.

De gemeentesecretarissen zullen trouw blijven aan hun opdracht indien zij erin slagen hun ambt aan te passen aan de nieuwe maatschappelijke noden. Ze moeten er ook voor zorgen dat de recente institutionele wijzigingen een gemeentelijke voedingsbodem krijgen. Indien deze onderneming tot een goed einde wordt gebracht, zullen de gemeentesecretarissen Tocqueville in het gelijk stellen. Hij zei vorige eeuw reeds dat de gemeente „de school van de democratie” was. Waarom zouden de gemeentesecretarissen niet de hoofden van deze school zijn?



Baron Francis Delpérée is hoogleraar publiek en administratief recht aan de Université Catholique de Louvain en assessor bij de Raad van State. Hij is doctor honoris causa van de universiteiten van Aix-Marseille III en Genève.

Résumé – Le secrétaire communal est inséré dans un environnement politique et institutionnel. L'originalité de la relation hiérarchique qui existe entre lui et les autorités communales est précisée à cette occasion. Le secrétaire communal est également enraciné dans l'administration: il exerce des fonctions de direction et de magistrature administrative.

Zusammenfassung – Der Gemeindesekretär wird in eine politische und institutionelle Umwelt eingeordnet. Die Originalität der hierarchischen Beziehung zwischen ihm und den Gemeindebehörden wird bei dieser Gelegenheit verdeutlicht. Der Gemeindesekretär ist ebenfalls fest mit der Verwaltung verwurzelt: er bekleidet eine Führungsstelle und übt ein Amt in der administrativen Magistratur aus.

Summary – The municipal secretary is active in a political and institutional context. The originality of the hierarchical relationship between him and the municipal authorities is presented in this article. The municipal secretary is also closely linked to the administration: he fulfills missions of management and administrative magistracy.