

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

26 maart 2004

VOORSTEL VAN DECREET

**de heren André Denys, Marc van den Abeelen, mevrouw Dominique Guns
en de heer Cis Schepens -**

**tot wijziging van de nieuwe Gemeentewet en tot wijziging van de Gemeentekieswet
met het oog op het rechtstreeks verkiezen van de burgemeester**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In het Vlaamse regeerakkoord (juli 1999) en het aanvullende regeerakkoord (juli 2001) werden een aantal principes ingeschreven over de bestuurlijke organisatie van de gemeenten in Vlaanderen. Zo werd in het aanvullende regeerakkoord, dat aanpassingen bevat ingevolge de overheveling van een aantal bevoegdheden ter uitvoering van het Lambermontakkoord, afgesproken dat, onder andere, de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de kiezer aan bod zou komen.

De bedoeling van dit voorstel is de gemeentelijke democratie te versterken, de bestuurskracht van de gemeenten te verhogen en de slagkracht van de gemeentelijke organen te versterken. De keuze uit het Vlaamse regeerakkoord voor een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de kiezer staat niet haaks op die principes. Via de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester kan de kiezer immers inspraak verwerven in de samenstelling van de uitvoerende organen in zijn gemeente en aangeven in welke richting hij het beleid wil zien evolueren.

Deze hervorming speelt in op de bekommernissen van de burgers in dit land. Volgens een onderzoek, uitgevoerd door Carl Devos en Herwig Reynaert van de Universiteit Gent, gebaseerd op de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000, wordt al in 75 % van de gemeenten de kandidaat die bij de gemeenteraadsverkiezingen de meeste voorkeurstemmen behaald heeft, burgemeester. In nog eens 14 % van de gemeenten maakt de partij van de kandidaat met de meeste voorkeurstemmen deel uit van het schepencollege, maar wordt iemand anders burgemeester. In 11 % van de gevallen wordt de partij van de kandidaat met de meeste voorkeurstemmen uit het college geweerd.

Die vaststellingen zijn niet verrassend te noemen. De kiezers in Vlaanderen lijken het logisch te vinden dat de populairste kandidaat ook het burgemeesterambt opneemt en ze laten dat blijken via de door hen uitgebrachte voorkeurstemmen. Partijen spelen daarop in en honoreren het in de bestuursakkoorden bij de verdeling van de uitvoerende mandaten.

In de 11 % van de gemeenten waar de partij van de kandidaat met de meeste voorkeurstemmen uit het

college geweerd wordt, worden meestal anti-coalities tegen de populairste politicus gevormd, vaak een uittredend burgemeester wiens absolute meerderheid bij de verkiezingen gebroken werd.

Bovendien worden gemeenteraadsverkiezingen sterk gekleurd door persoonlijke factoren. Meer nog dan op de andere bestuursniveaus vinden de kiezers het belangrijk hun steun te geven aan politici die hen vertrouwen inboezemen : wie staat voor welk beleid ? ; is hij of zij geloofwaardig ? De ideologische tegenstellingen tussen partijen en kandidaten zijn minder uitgesproken dan bij parlementaire verkiezingen.

De rechtstreekse burgemeestersverkiezing formaliseert het impliciete en niet-uitgesproken mechanisme van machtstoekenning dat nu al in de meeste gemeenten gehanteerd wordt. Door het te formaliseren, wordt de legitimiteit vergroot en verdwijnen de als weinig democratisch aanvoelde situaties waarbij de partij van de kandidaat met de meeste voorkeurstemmen uit de meerderheid wordt geweerd. Men wordt maar burgemeester als men minstens 50 % van de geldig uitgebrachte stemmen kan verwerven. Coalitievorming onder partijen kan het oordeel van de kiezer in principe niet langer doorkruisen (zie verder). Integendeel : een keuze voor een bepaalde kandidaat-burgemeester is meteen sterk bepalend voor de keuze van de bestuursmeerderheid die tot stand zal komen.

Op deze wijze weegt de kiezer op de grote beleidskeuzes die tijdens de komende gemeentelijke legislatuur gemaakt zullen worden. Zijn invloed is daarbij niet groter dan de invloed waarover hij beschikt in het huidige systeem, waar de coalitievorming niet aan zijn oordeel onderworpen wordt, maar hij de facto politici tot uitvoerende mandaten roept op basis van het aantal behaalde voorkeurstemmen. Zijn invloed is echter veel duidelijker en visueler : dat komt tot uiting in een aparte verkiezing van de burgemeester.

Door deze geformaliseerde aanwijzing van de burgemeester door de kiezer verwerft het politieke systeem meteen meer credibiliteit, wat zeker geen luxe is in deze tijden waar de kloof tussen de politiek en de burger steeds weer de kop opsteekt. De uitdaging bestaat er echter in, een in wezen representatief stelsel te verzoenen met een stelsel van gepersonaliseerde machtsuitoefening.

In een representatief stelsel wordt de macht zoveel mogelijk gelegd bij een orgaan dat verkozen wordt door de kiezers, namelijk de gemeenteraad. Men gaat ervan uit dat de gemeenteraad spreekt na-

mens de kiezers en hen zodoende vertegenwoordigt. Het uitvoerende gemeentelijke orgaan (het college) vindt zijn legitimiteit maar in het feit dat het kan rekenen op het vertrouwen van (de meerderheid van) de gemeenteraad, waaraan het verantwoording verschuldigd is. In een gepersonaliseerd stelsel van rechtstreekse verkiezing van de burgemeester put de burgemeester zijn legitimiteit rechtstreeks uit zijn verkiezing door het kiezerskorps.

In landen waar de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester of een of andere vorm van rechtstreekse aanwijzing van de uitvoerende macht door het kiezerskorps al bestaat, kiest men doorgaans niet voor een verzoening van beide stelsels. Men trekt de lijn van de gepersonaliseerde machtsuitoefening door en zorgt ervoor dat het door de kiezer verkozen uitvoerende orgaan extra bevoegdheden krijgt om een eigen beleid te kunnen voeren. Vaak krijgt de uitvoerende macht meteen de meerderheid van de zetels in het vertegenwoordigende orgaan. Zie terzake de studie van UCL-professor Francis Delpérée, "Dossier sur l'élection du bourgmestre", uitgevoerd in opdracht van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, Brussel, Bruylant, 2002.

In dit voorstel wordt een andere keuze gemaakt. Het kiest voor het behoud van een stelsel van 'checks and balances' tussen de gemeentelijke organen en niet voor een geïnstitutionaliseerd overwicht van het uitvoerende orgaan op het vertegenwoordigende orgaan. Een dergelijk evenwicht creëren is niet eenvoudig, maar zeker niet onmogelijk.

De volgende mechanismen worden daartoe gehanteerd :

- de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester vindt gelijktijdig met gemeenteraadsverkiezingen plaats, maar in een afzonderlijke stemming. Er wordt gebruik gemaakt van een apart stembiljet ;
- de burgemeester moet een volstreekte meerderheid halen. Indien dat niet gebeurt in de eerste stemronde, komt er een tweede stemronde met de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen gehaald hebben ;
- men kan slechts kandidaat-burgemeester zijn als men voorgedragen wordt door een partij die ook aan de gemeenteraadsverkiezingen deel-

neemt. Bovendien moet een kandidaat-burgemeester ook kandidaat-gemeenteraadslid zijn op de lijst van zijn partij. Zo wordt vermeden dat individuele kandidaten zonder enige binding met een partij of programma louter op de golven van hun bekendheid en populariteit naar het burgemeestersambt kunnen dingen ;

- de burgemeester die rechtstreeks verkozen wordt, krijgt een formateursrol om een schepencollege te vormen. Indien hij er voor de aanstelling van de nieuwe gemeenteraad niet in geslaagd is om een schepencollege te vormen, wordt er een afspiegelingscollege gevormd. De formateursrol is heel belangrijk en vermindert sterk het risico op cohabitatie tussen een rechtstreeks verkozen burgemeester en een meerderheid in de gemeenteraad waartoe de partij van de burgemeester niet zou behoren. De formateursrol concretiseert de macht van de kiezer om door zijn keuze van wie hij geschikt acht voor het burgemeesterschap, ook zijn voorkeur voor een bepaalde coalitie te uiten.

Uiteindelijk moet de praktijk uitwijzen of bepaalde mechanismen van machtsuitoefening functioneren of niet. Het is niet omdat men bij de studie van buitenlandse voorbeelden het onderscheid ontwaart tussen monistische en dualistische stelsels van machtsuitoefening dat er geen sui-generisoplossingen mogelijk zouden zijn die toepasbaar zijn in Vlaanderen. Ook bij de stapsgewijze ontwikkeling van onze staatsstructuren tot het huidige federale model werden specifieke 'Belgische' oplossingen uitgewerkt die niet volledig stroken met de klassieke rechtsleer over federalisme en confederalisme, maar die toch hun nut bewijzen.

Dit voorstel is bovendien zeer duidelijk over de positie van de vervanger van de burgemeester. Indien het gaat om een vervanging wegens verhindering, schorsing, tijdelijke afwezigheid of andere redenen moeten de schepenen hun verantwoordelijkheid opnemen, in volgorde van hun rangorde, tenzij de burgemeester het anders bepaalt. De vervanging kan slechts één jaar duren. Als de vervanging meer dan één jaar duurt, moeten er nieuwe burgemeestersverkiezingen worden georganiseerd. Op die manier kan de kiezer niet geconfronteerd worden met schijnkandidaten die wel kandidaat-burgemeester zijn om electorale redenen, maar die niet van plan zijn hun mandaat op te nemen.

In het geval van overlijden, afzetting, vervallen verklaring van het mandaat of ontslag, worden nieuwe burgemeestersverkiezingen georganiseerd.

André DENYS

Marc VAN DEN ABELEN

Dominique GUNS

Cis SCHEPENS

VOORSTEL VAN DECREET

HOOFDSTUK I

Algemene bepaling

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid

HOOFDSTUK II

Wijziging van de Nieuwe Gemeentewet

Artikel 2

Artikelen 13 tot en met 14bis van de Nieuwe Gemeentewet worden vervangen door wat volgt :

“Artikel 13

De burgemeester wordt rechtstreeks verkozen door de gemeenteraadskiezers.

De verkiezing van de burgemeester vindt gelijktijdig plaats met de gemeenteraadsverkiezingen. Ze wordt gehouden op afzonderlijke stembiljetten.

Artikel 14

§ 1. De burgemeester wordt om de zes jaar verkozen, op voordracht van een volledige lijst die aan de gemeenteraadsverkiezingen deelneemt. Daartoe wordt een gedagtekende akte van voordracht ingediend bij de voorzitter van het hoofdbureau. Om ontvankelijk te zijn, moet de akte ondertekend zijn door een meerderheid van de kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen, voorgedragen op dezelfde volledige lijst. Niemand mag meer dan één akte van voordracht ondertekenen. De voorgedragen kandidaat-burgemeester bewilligt zijn kandidaatstelling door een gedagtekende en schriftelijke verklaring.

De kandidaat-burgemeester is tevens kandidaat-gemeenteraadslid op de volledige lijst waardoor hij werd voorgedragen. Op het ogenblik van de kandidaatstelling mag de kandidaat-burgemeester zich niet in een situatie bevinden zoals bepaald in artikelen 71 en 72. De bestendige deputatie doet uitspraak over geschillen die hierover rijzen.

§ 2. Als er slechts één kandidaat-burgemeester voorgedragen wordt, vindt er geen verkiezing plaats.

Indien er meerdere kandidaat-burgemeesters worden voorgedragen, vindt er een eerste stemronde plaats.

Als één kandidaat-burgemeester geen volstrekte meerderheid van de stemmen behaalt in de eerste stemronde, vindt een tweede stemronde plaats met de twee kandidaat-burgemeesters die in de eerste stemronde de meeste stemmen behaalden. Indien het behaalde aantal stemmen in de eerste ronde tussen de tweede en de derde gerangschikte kandidaat-burgemeesters gelijk is, gaat de kandidaat-burgemeester waarvan de lijst bij de gemeenteraadsverkiezingen de meeste stemmen heeft behaald, naar de tweede stemronde.

Artikel 14bis

De rechtstreeks verkozen burgemeester is herverkiesbaar. Na de verkiezingen blijft de aftredende burgemeester in functie tot de installatie van de nieuwe burgemeester heeft plaatsgehad.

Artikel 14ter

De rechtstreeks verkozen burgemeester legt de eed af in handen van de Vlaamse regering. De verkozen burgemeester die zich in een situatie bevindt die onverenigbaar is met het lidmaatschap van de gemeenteraad zoals bepaald in artikelen 71 en 72, wordt niet tot de beëdiging toegelaten, zolang de oorzaak van de onverenigbaarheid bestaat. De verkozen burgemeester die binnen één maand na een tot hem gericht verzoek van de Vlaamse regering geen einde maakt aan de situatie die onverenigbaar is met zijn ambt, wordt geacht afstand te doen van zijn ambt. De bestendige deputatie doet uitspraak over de geschillen die hierover rijzen.

Artikel 14quater

De verkozen burgemeester die voor zijn installatie afstand wil doen van zijn ambt, brengt dit schriftelijk ter kennis van de Vlaamse regering. De afstand wordt definitief zodra de Vlaamse regering hiervan kennis genomen heeft.

De verkozen burgemeester die de eed na twee oproepingen niet aflegt, wordt geacht het burgemeestersambt niet te aanvaarden.

De bestendige deputatie doet uitspraak over de geschillen die hierover rijzen.

Artikel 14quinquies

Als verhinderd wordt beschouwd de burgemeester die het ambt van minister, staatssecretaris, lid van een executieve of gewestelijk staatssecretaris uitoefent, voor de periode waarin dat ambt wordt uitgeoefend. Als verhinderd wordt eveneens beschouwd de burgemeester die als dienstplichtige zijn actieve militaire diensttijd of als gewetensbezwaarde zijn burgerdienst vervult.

Artikel 14sexies

De burgemeester kan schriftelijk zijn ontslag indienen bij de Vlaamse regering. Het ontslag wordt definitief zodra de Vlaamse regering hiervan kennis heeft genomen. Behoudens in geval van onverenigbaarheid, oefent de burgemeester zijn ambt uit tot hij als burgemeester vervangen is.

Artikel 14septies

§ 1. Indien de burgemeester zijn burgemeestersambt niet aanvaardt, van zijn ambt vervallen wordt verklaard, afgezet is, ontslag genomen heeft, of overleden is, worden nieuwe burgemeesterverkiezingen georganiseerd.

§ 2. De burgemeester die als verhinderd wordt beschouwd of geschorst is, wordt vervangen door de eerste schepen die volgens de rangorde van de schepenen in aanmerking komt, tenzij de burgemeester zijn bevoegdheid aan een andere schepen van Belgische nationaliteit heeft opgedragen. Voor hij zijn vervangingsambt opneemt, legt de opvolger de eed af in handen van de Vlaamse regering.

De burgemeester die als verhinderd wordt beschouwd of die geschorst is, wordt alleen vervangen tijdens de schorsing of verhindering. De gemeenteraad neemt akte van de beëindiging van de periode van verhindering of schorsing.

§ 3. De burgemeester die tijdelijk afwezig is om andere redenen dan schorsing of verhindering, wordt vervangen door de eerste schepen die volgens de rangorde van de schepenen in aanmerking komt, tenzij de burgemeester zijn bevoegdheid aan een andere schepen van Belgische nationaliteit heeft opgedragen.

§ 4. De burgemeester kan, ter uitvoering van §§ 2 en 3 van dit artikel, slechts voor een periode van ten hoogste één jaar vervangen worden. Indien de vervanging een periode van langer dan één jaar beslaat, worden nieuwe burgemeesterverkiezingen georganiseerd.

Artikel 14octies

De burgemeester neemt het initiatief tot het samenstellen van een schepencollege dat gesteund wordt door een meerderheid van de gemeenteraadsleden. Hij toont deze meerderheid aan door middel van een schriftelijke verklaring ondertekend door het benodigde aantal verkozen gemeenteraadsleden.

Wanneer de burgemeester op de installatievergadering van de gemeenteraad een dergelijke verklaring kan voorleggen, geschiedt de verkiezing van de schepenen volgens de nadere regelen, bepaald in artikel 15, § 1. Indien dat niet het geval is geschiedt de verkiezingen van de schepenen volgens de nadere regelen, bepaald in artikel 15, § 2.”

Artikel 3

Artikel 22, zesde en zevende lid, van dezelfde wet wordt geschrapt.

Artikel 4

In artikel 82 van dezelfde wet wordt “Koning” vervangen door “Vlaamse regering”.

HOOFDSTUK III

Wijziging van de Gemeentekieswet,
gecoördineerd op 4 augustus 1932

Artikel 5

In de gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932 wordt artikel 66, opgeheven bij de wet van 16 juli 1993, opnieuw opgenomen in de volgende lezing :

“Artikel 66

§ 1. Om tot burgemeester te kunnen worden verkozen en om burgemeester te blijven moet men :

- 1° Belg zijn ;
- 2° de volle leeftijd van achttien jaar hebben bereikt ;
- 3° in het bevolkingsregister van de gemeente ingeschreven zijn.

De volgende personen zijn niet verkiesbaar tot burgemeester :

- 1° zij die door veroordeling ontzet zijn uit het recht om gekozen te worden ;
- 2° zij die van het kiesrecht uitgesloten zijn met toepassing van artikel 6 van het kieswetboek ;
- 3° zij die in de uitoefening van het kiesrecht geschorst zijn met toepassing van artikel 7 van dat wetboek ;
- 4° zij die, onverminderd de toepassing van de bepalingen vermeld in 1° tot 3°, veroordeeld zijn, zelfs met uitstel, wegens één van de in artikelen 240, 241 en 245 tot en met 248 van het Strafwetboek omschreven misdrijven, gepleegd bij de uitoefening van een gemeenteamt ; deze onverkiesbaarheid eindigt twaalf jaar na de veroordeling.

Aan de verkiesbaarheidsvereisten moet voldaan zijn uiterlijk op de dag van de verkiezing, met uitzondering van de voorwaarden vermeld in het eerste lid, 1° en 3°, die vervuld moeten zijn uiterlijk op de dag waarop de kiezerslijst afgesloten wordt.

§ 2. Tot burgemeester wordt verkozen de kandidaat die de volstrekte meerderheid van de geldig uitgebrachte stemmen behaalt. Heeft geen van de kandidaten de volstrekte meerderheid verkregen, dan geschiedt de herstemming over de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben behaald. In geval van staking van stemmen bij de herstemming is de kandidaat waarvan de lijst bij de gemeenteraadsverkiezingen de meeste stemmen heeft behaald, verkozen.

§ 3. De verkiezing van de burgemeester heeft van rechtswege plaats om de zes jaar op de dag waarop de gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden. De eventuele herstemming heeft veertien dagen later plaats. De verkiezing is verplicht en geheim.

§ 4. Indien een kandidaat overlijdt na de indiening van de voordracht en voor de dag van de verkiezing wordt de verkiezing uitgesteld. De verkiezing heeft dan plaats binnen een termijn van zestig dagen te rekenen vanaf de dag dat de verkiezing moest plaatsvinden.

Indien één van de twee kandidaten die deelnemen aan een herstemming, overlijdt voor de dag van de herstemming, wordt die eveneens uitgesteld en wordt de eerste verkiezing als nietig beschouwd.

Enkel de lijsten die bij de uitgestelde of nietig verklaarde verkiezing een kandidaat hebben voorgedragen, kunnen voor de nieuwe verkiezing een kandidaat voordragen.

De eerste stembeurt van de nieuwe verkiezing heeft plaats binnen een termijn van zestig dagen te rekenen vanaf de dag van de herstemming.

§ 5. Indien slechts één kandidaat voorgedragen wordt, wordt die zonder meer door het hoofdstembureau gekozen verklaard.

§ 6. Aan de kandidaten wordt hetzelfde volgnummer en hetzelfde letterwoord toegekend als dat van de onderscheiden voordragende lijsten van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen.

§ 7. Elke kiezer mag slechts één stem uitbrengen.

§ 8. De uitslag van de telling van de stemming wordt in het openbaar bekendgemaakt. De kandidaat die de volstrekte meerderheid van de geldige stemmen heeft behaald, wordt door het hoofdstembureau gekozen verklaard.

Ingeval niemand de volstrekte meerderheid heeft behaald, kondigt het hoofdstembureau de namen

af van de kandidaten die aan de herstemming zullen deelnemen.

§ 9. De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast voor de verkiezing van de burgemeester overeenkomstig de procedure bedoeld in deze wet.

Het besluit daartoe wordt ter goedkeuring aan het Vlaams Parlement voorgelegd, zes maanden na de bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.”.

HOOFDSTUK III

Inwerkingtreding

Artikel 6

Deze bepalingen zijn van kracht vanaf de eerstvolgende gemeente- en provincieraadsverkiezingen.

André DENYS

Marc VAN DEN ABEELLEN

Dominique GUNS

Cis SCHEPENS
