

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



Zitting 2005-2006

26 april 2006

ONTWERP VAN DECREET

tot wijziging van het gemeentedecreet van 15 juli 2005

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	9
Advies van de Raad van State	17
Advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur	29
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	61
Ontwerp van decreet	67

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Algemene toelichting

Het gemeentedecreet is op 15 juli 2005 bekrachtigd en afgekondigd en is op 31 augustus 2005 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

Het blijkt dat enkele aanpassingen dringend noodzakelijk zijn in functie van een ordentelijke installatie van de nieuwe gemeenteraden en uitvoerende colleges na de verkiezingen van 8 oktober 2006.

Deze wijzigingen doen geen afbreuk aan de algemene filosofie van het gemeentedecreet van 15 juli 2005. Het zijn vooral verfijningen die als doel hebben:

- ten aanzien van de installatie van de gemeenteraad beter rekening te houden met de eventualiteit dat de gemeenteraad, ingeval van betwisting en daaropvolgend ongeldig verklaring van de verkiezingen, niet van rechtswege samen kan komen op de in het gemeentedecreet vastgestelde datum;
- In een sanctie te voorzien voor verkozenen die bij de voordracht van de burgemeester, van de voorzitter van de gemeenteraad, van de schepenen, van de voorzitter van de districtsraad of van een lid van het districtcollege meer dan één akte van voordracht zouden ondertekenen;
- een regeling uit te werken die het mogelijk maakt dat verkozenen op eenzelfde lijst twee fracties vormen uiterlijk bij de installatie van de gemeenteraad, om zo tegemoet te komen aan de gevolgen van de realiteit van de kartelvorming bij de verkiezingen;
- de regeling te verfijnen inzake de vervanging van rechtswege van een lid van het college van burgemeester en schepenen, ingeval niet voldaan is aan de vereiste aanwezigheid van beide geslachten in het uitvoerend college van de gemeente;
- een regeling uit te werken waardoor een voordracht en een eventuele benoeming van de burgemeester kan gebeuren vóór de installatie van de gemeenteraad;
- de mogelijkheden tot participatie van de inwoners aan het beleid te vergroten door het invoeren van de mogelijkheid voor burgers om voorstellen en

vragen aan de gemeenteraad of aan de districtsraad voor te leggen, voor zover zij door een voldoende groot aantal inwoners worden gesteund.

Het ontwerp houdt volledig rekening met het advies dat de Raad van State op 21 maart 2006 heeft uitgebracht over het hem voorgelegde voorontwerp.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel geeft aan dat het voorgelegde ontwerpdecreet een gewestaangelegenheid betreft.

Artikel 2

Door de toevoeging van dit derde en vierde lid aan artikel 7, §1, wordt voorzien in de eventualiteit dat, nadat bezwaar werd ingediend tegen de verkiezing, de verkiezing ongeldig wordt verklaard door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of, na beroep, door de Raad van State.

Daarnaast kan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen ook hetzij ambtshalve hetzij na bezwaar de zetelverdeling wijzigen. Een beroep tegen dergelijke beslissing bij de Raad van State is opschortend.

Bijgevolg is het mogelijk dat de gemeenteraad niet van rechtswege kan samenkomen op de in het gemeentedecreet bepaalde dag, in casu de eerste werkdag van de maand januari, wanneer er niet tijdig een uitspraak zou zijn van de Raad van State.

Zonder deze tekstwijziging zou de installatie van de gemeenteraad na vernietiging van de verkiezingen van bijvoorbeeld 8 oktober 2006 pas op de eerste werkdag van de maand januari 2008 kunnen plaatsvinden.

Het tweede lid en de ontworpen derde en vierde leden van artikel 7, §1, van het gemeentedecreet zijn van toepassing wanneer een nieuwe verkiezing plaats moet hebben, ongeacht het aantal nieuw te houden verkiezingen. De installatievergadering wordt samengeroepen binnen tien dagen nadat de uitslag definitief is.

Het tweede, derde en vierde lid van artikel 7, §1, van het gemeentedecreet heeft slechts voorrang op het eerste lid als de installatie van de gemeenteraad niet

kan plaatsvinden op de eerste werkdag van de maand januari.

Artikel 3

Bedoeling van dit artikel is dat in een sanctie voorzien wordt voor een raadslid dat meerdere akten van voordracht ondertekent. Deze verkozene kan gedurende de zittingsperiode van de gemeenteraad niet worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een commissie of lid van de raad voor maatschappelijk welzijn en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen. Indien de betrokken verkozene reeds een dergelijk mandaat bekleedt, vervalt dit mandaat van rechtswege voor de duur van de zittingsperiode van de raad.

Artikel 4

Het is de voorzitter van de gemeenteraad die het rechtscollege, bedoeld in artikel 13, op de hoogte brengt van feiten die het verval van het mandaat van een gemeenteraadslid dat niet meer voldoet aan de kiesbaarheidsvoorwaarden met zich kunnen meebrengen. Het is dan ook logisch dat de voorzitter van de gemeenteraad instaat voor de verzending aan het rechtscollege bedoeld in artikel 13 van het gemeentedecreet.

Artikel 5

Met de vervanging van artikel 38 van het gemeentedecreet wordt beoogd (zonder nadere regels in de gemeentekieswet) een regeling inzake de fractievorming tot stand te brengen voor de verkozenen op eenzelfde lijst die, in afwijking van het basisprincipe dat zij samen één fractie vormen, ervoor opteren om twee fracties in de gemeenteraad te vormen. Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan de gevolgen van de realiteit van de kartelvorming bij de verkiezingen.

Het algemene principe blijft dat de verkozenen op eenzelfde lijst één fractie vormen. Maar, ingeval uit de bijlage bij de voordrachtakte of de verbeteringsakte blijkt dat het om een kartellijst gaat en dat zij bijgevolg na de verkiezingen desgevallend aanleiding

kan geven tot de vorming van twee afzonderlijke fracties, dan bevat het ontwerp een regeling die dit mogelijk maakt, evenwel met de nodige waarborgen inzake het verhinderen van het overlopen, na de verkiezingen, naar een andere partij van het kartel om zodoende aan te sluiten bij de fractie van die partij. Dat zou immers strijdig zijn met de transparantie naar de kiezer.

Deze waarborgen worden bekomen door in het decreet een strikte regeling inzake de fractievorming in te voegen. Indien een lijst die aan de verkiezingen deelneemt, bestaat uit een kartel van verschillende politieke partijen, dan kunnen de kandidaat-gemeenteraadsliden voor de verkiezingen, een bijlage toevoegen aan de voordrachtakte of de verbeteringsakte die bij de voorzitter van het hoofdstembureau wordt ingediend. Uiterlijk de eerste daaropvolgende werkdag moeten zij op straffe van onontvankelijkheid daarvan een kopie aan de gemeentesecretaris bezorgen. Op die akte inzake fractievorming vermelden de kandidaten tot welke fractie zij, bij een eventuele verkiezing, behoren. De gemaakte keuze is niet herroepbaar. Het kandidaat-gemeenteraadslid dat zich in de akte inzake fractievorming niet bekend tot een bepaalde fractie wordt geacht te opteren voor de grootste fractie in de gemeenteraad en, ingeval beide fracties even veel leden tellen, tot de fractie waartoe de lijstaanvoerder behoort. De Vlaamse Regering stelt het model van akte inzake fractievorming vast.

Het decreet stelt een dubbele mogelijkheid open om af te wijken van het principe dat leden verkozen op een lijst één fractie vormen:

- 1° de kandidaat-gemeenteraadsliden kunnen vooraf beslissen dat zij twee fracties zullen vormen;
- 2° zij kunnen de mogelijkheid open houden om twee fracties te vormen. Die beslissing wordt dan genomen op de installatievergadering van de gemeenteraad, als een meerderheid van de verkozen gemeenteraadsliden die potentieel een afzonderlijke fractie kunnen vormen daartoe beslist.

Ingeval de kandidaat-gemeenteraadsliden, die op eenzelfde lijst verkozen zijn, beslissen om twee fracties te vormen, spreekt de gemeenteraad zich op de installatievergadering bij besluit uit of daartoe aan de voorwaarden voldaan is, vermeld in artikel 38, §2, eerste lid. De raad spreekt zich niet uit over de fractievorming zelf. Daartoe beslissen uitsluitend de verkozenen van een potentiële fractie. De raadsbe-

slissing opent eveneens de mogelijkheid om over deze beslissing desgevallend een uitspraak in het kader van het bestuurlijk toezicht te bekomen. Dat kan zowel van rechtswege als bijvoorbeeld door middel van het indienen van een klacht tegen de genomen raadsbeslissing.

Tot slot kunnen gemeenteraadsleden, verkozen op verschillende lijsten, zich uiterlijk op de installatievergadering van de gemeenteraad verenigen om één fractie te vormen. Dat kan enkel als de meerderheid van de verkozenen op elk van die lijsten daarmee instemt.

Artikel 6

De wijziging aan artikel 44, §4, bevat een verdere verfijning van de wijze waarop een lid van het college van burgemeester en schepenen van rechtswege moet worden vervangen ingeval het college niet rechtsgeldig samengesteld blijkt te zijn, na de toevoeging van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn. Zoals bepaald in het eerste lid van artikel 44, §4, moet – overigens in overeenstemming met de grondwettelijke regeling – het college van burgemeester en schepenen in ieder geval samengesteld zijn uit personen van verschillend geslacht. Als dat niet het geval is na de toevoeging van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, wordt de schepen in laatste rang (met uitzondering van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn), van rechtswege vervangen door het op dezelfde lijst verkozen raadslid van het andere geslacht dat bij de verkiezingen de meeste naamstemmen heeft behaald. Bij een gelijk aantal naamstemmen, krijgt het raadslid dat de hoogste plaats op de lijst bekleedt voorrang. Het kan echter gebeuren dat geen enkele kandidaat van het andere geslacht op de lijst van de van rechtswege te vervangen schepen werd verkozen. In dat geval wordt de laatste schepen van rechtswege vervangen door de eerste opvolger van het andere geslacht op die lijst. De afwijking op het hoofdprincipe van artikel 57 van de gemeentekieswet vermeld in artikel 58 van de gemeentekieswet wordt hier doorgetrokken.

Tot slot wordt ook een regeling ingevoegd ingeval de laatst verkozen schepen in rang bij de verkiezingen verkozen werd op een lijst die slechts één kandidaat bevatte. In dat geval blijft deze schepen in functie en wordt de voorlaatste schepen in rang vervangen.

Artikel 7

De wijziging aan het eerste lid van artikel 45, §1, is in overeenstemming met de aanpassing van artikel 8, §1, zoals doorgevoerd bij artikel 3 van dit ontwerp-decreet.

De opheffing van artikel 45, §1, tweede lid leidt ertoe dat de bepaling “De gezamenlijke akte van voordracht is slechts ontvankelijk indien de voordracht betrekking heeft op personen van verschillend geslacht” wordt geschrapt.

Door het feit dat de burgemeester en de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn mee in aanmerking worden genomen om vast te stellen of het college van burgemeester en schepenen uit personen van een verschillend geslacht bestaat, moet de strikte vereiste van onontvankelijkheid van de akte van voordracht die enkel uit personen van hetzelfde geslacht bestaat, niet worden gehandhaafd. Ingeval de burgemeester voorafgaand aan de installatie van de gemeenteraad reeds werd benoemd en van het andere geslacht is dan de kandidaat-schepenen die op de akte van voordracht vermeld zijn, is aan de vereiste inzake de aanwezigheid van beide geslachten in het college reeds voldaan.

Daarnaast kan aan de vereiste inzake de aanwezigheid van personen van een verschillend geslacht in het college van burgemeester en schepenen worden voldaan door de toevoeging van een OCMW-voorzitter van het andere geslacht dan de overige schepenen. De vermelding van de aanwezigheid van personen van beide geslachten op de akte van voordracht kan bijgevolg geen vereiste van ontvankelijkheid zijn. Mocht, na de verkiezing van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, het college van burgemeester en schepenen niet samengesteld zijn uit personen van een verschillend geslacht, dan gebeurt een vervanging van rechtswege van de laatste verkozen schepen in rang overeenkomstig hetgeen geregeld is in artikel 44, §4.

Artikel 8

Door de toevoeging van deze zin aan het tweede lid van artikel 51 wordt het mogelijk gemaakt dat het college van burgemeester en schepenen reeds rechtsgeldig kan samenkomen in de periode vooraleer de

nieuwe OCMW-voorzitter werd verkozen en toegevoegd aan het college.

Hoewel de OCMW-voorzitter in principe kort na de verkiezing van de schepenen van rechtswege wordt toegevoegd, moet vermeden worden dat door eventuele moeilijkheden bij de verkiezing van de OCMW-voorzitter het college van burgemeester en schepenen gedurende een lange periode niet regelmatig zou kunnen vergaderen. Daarenboven moet het voor het college steeds mogelijk zijn om, als overheid die verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van de gemeente, zo nodig alle vereiste beslissingen te nemen.

Artikel 9

In het artikel 59, §1, over de benoeming van de burgemeester worden een aantal wijzigingen aangebracht, die in de eerste plaats tot gevolg hebben dat een voordracht en een eventuele daaruit voortvloeiende benoeming van de burgemeester kan gebeuren voor de installatie van de gemeenteraad. Daarmee wordt de huidige situatie op dat vlak geconsolideerd. De redactie van artikel 59, §1, had het niet-bedoelde gevolg dat een dergelijke voordracht en benoeming niet kon gebeuren voor de gemeenteraadsleden die de eed hadden afgelegd. Ter bevordering van de leesbaarheid wordt voorgesteld de volledige tekst van de paragraaf te wijzigen.

De woorden “gemeenteraadsleden” worden vervangen door de woorden “verkozenen voor de gemeenteraad”. Daarmee wordt verduidelijkt dat een voordracht ondertekend kan worden vooraleer de verkozenen de eed hebben afgelegd, derwijze dat de benoeming van de burgemeester voor de installatievergadering mogelijk is. Dezelfde terminologie als in artikel 13 van de Nieuwe Gemeentewet wordt behouden. Een akte van voordracht is ontvankelijk als zij ondertekend is door een meerderheid van de verkozenen voor de gemeenteraad, alsook door een meerderheid van de verkozenen op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-burgemeester.

Ook na de installatie van de gemeenteraad blijft het vanzelfsprekend mogelijk om eventueel een akte van voordracht in te dienen. Dat is zeker het geval bij een vroegtijdig vertrek van de burgemeester in de loop van de gemeentelijke bestuursperiode. In dat geval is de akte van voordracht slechts ontvankelijk indien zij ondertekend is door meer dan de helft van

de gemeenteraadsleden die de eed hebben afgelegd, alsook door een meerderheid van de gemeenteraadsleden verkozen op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-burgemeester.

Daarnaast wordt ook inzake de ondertekening van de akte van voordracht voor de burgemeester in de sanctie voorzien dat een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, gedurende de zittingsperiode van de gemeenteraad niet kan worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een commissie of lid van de raad voor maatschappelijk welzijn, en de gemeente niet kan vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen. Indien de betrokken verkozene reeds een dergelijk mandaat bekleedt, vervalt dit mandaat van rechtswege voor de duur van de zittingsperiode van de raad.

De procedure wordt afgestemd op die van de benoeming van de voorzitter van de gemeenteraad en van de schepenen. Aldus wordt ook voor de burgemeester het principe van benoeming op basis van een akte van voordracht met een dubbele meerderheid ingeschreven.

De akte moet ondertekend zijn, zowel door de meerderheid van de verkozenen voor de gemeenteraad als door een meerderheid van hen die op de zelfde lijst als de burgemeester werden verkozen. Indien een, eventueel nieuwe, akte van voordracht wordt ingediend na de eedaflegging, zal de voordracht moeten gebeuren met de handtekeningen van de gemeenteraadsleden die effectief de eed hebben afgelegd.

Artikel 10

De invoeging van een hoofdstuk IIbis in titel VI van het ontwerpdecreet heeft als bedoeling de mogelijkheden voor de burger tot participatie aan en betrokkenheid bij het beleid verder te vergroten, vanzelfsprekend zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid van de gemeenteraadsleden die bij de verkiezingen door de hele bevolking verkozen zijn. Naast initiatieven tot inspraak, zoals geregeld in hoofdstuk II en de mogelijkheid die ieder heeft om verzoekschriften in te dienen, krijgen inwoners van de gemeente het recht om zelf voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverle-

ning op de agenda van de gemeenteraad te brengen en deze ook eventueel toe te lichten.

Een dergelijk verzoek moet gesteund worden door ten minste 2% van de inwoners, ouder dan 16 jaar in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners, of 300 inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 15.000 inwoners en minder dan 30.000 inwoners, of 1% van het aantal inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 30.000 inwoners.

Artikelen 11 en 12

Deze wijzigingen hebben tot doel de sanctie voor verkozenen die meerdere akten van voordracht ondertekenen, ook van toepassing te maken op de districtsraadsleden bij de voordracht van de districtsraadsvoorzitter en de leden van het districtscollege. Bovendien kan een persoon die meerdere akten van voordracht tekende de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen.

Artikel 13

Met deze wijziging wordt met betrekking tot de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in de districtscolleges, een gelijkaardige regeling ingevoerd als deze die ontworpen werd met betrekking tot artikel 44, §4, voor het college van burgemeester en schepenen. Het gaat om de wijze waarop een lid van het districtscollege van rechtswege moet worden vervangen ingeval het districtscollege niet rechtsgeldig samengesteld blijkt te zijn.

Artikel 14

In artikel 38, §2, eerste lid, werd bepaald dat kandidaat-gemeenteraadsleden die op eenzelfde lijst verkozen werden desgewenst twee fracties kunnen vormen voor zover aan een aantal in dat artikel vermelde voorwaarden is voldaan. Onder meer moeten zij, zoals bepaald onder 8° van dat lid, aan de gemeentesecretaris tegen ontvangstbewijs een afschrift van de akte inzake fractievorming overhandigen. Wat de mogelijke fractievorming in de districtsraden betreft, moet dit afschrift overhandigd worden aan de dis-

trictssecretaris. De wijziging aan artikel 276 van het gemeentedecreet schept daartoe de rechtsgrond.

Artikel 15

Met de wijziging aan artikel 284 van het gemeentedecreet wordt, naar analogie met hetgeen in de artikelen 200bis tot 200quinquies werd geregeld, ook ten aanzien van de districten voorzien in de mogelijkheid voor burgers om voorstellen en vragen aan de districtsraad voor te leggen, voor zover zij door een voldoende groot aantal inwoners worden gesteund.

Artikel 16

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het decreet.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur,
Stedenbeleid, Wonen en Inburgering,*

Marino KEULEN

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

tot wijziging van het gemeentedecreet van 15 juli 2005

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaamse Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

HOOFDSTUK I

Inleidende bepaling

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewest- en gemeenschapsaangelegenheid.

HOOFDSTUK II

Wijzigingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005

Artikel 2

Aan artikel 7, §1, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 worden een derde en een vierde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

“Als bezwaar werd ingediend tegen de verkiezing en als die verkiezing vervolgens ongeldig werd verklaard en er een nieuwe verkiezing gehouden moet worden, worden de nieuw verkozen raadsleden door de uittredende voorzitter van de gemeenteraad bijeengeroepen op de installatievergadering binnen tien dagen na de dag waarop de uitslag van de nieuwe verkiezing definitief is. Als de nieuw verkozen raadsleden niet binnen tien dagen zijn bijeengeroepen door de uittredende voorzitter, gebeurt de bijeenroeping door een uittredend lid van het college van burgemeester en schepenen in volgorde van rang.

Als de installatie van de gemeenteraad ten gevolge van een wijziging van de zetelverdeling niet van rechtswege kan plaatsvinden overeenkomstig het eerste lid, worden de nieuw verkozen raadsleden bijeengeroepen overeenkomstig het tweede lid nadat de zetelverdeling definitief is.”.

Artikel 3

Aan artikel 8, §1, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de volgende zin toegevoegd:

“Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan niet worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een commissie of lid van de raad voor maatschappelijk welzijn en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen.”.

Artikel 4

In artikel 10, §1, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “het college van burgemeester en schepenen” vervangen door de woorden “de voorzitter van de gemeenteraad”.

Artikel 5

Artikel 38 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

“Artikel 38

§1. Het gemeenteraadslid of de gemeenteraadsleden die op eenzelfde lijst verkozen zijn, vormen één fractie.

§2. In afwijking van §1 kunnen de kandidaat-gemeenteraadsleden die op eenzelfde lijst zijn verkozen twee fracties vormen, mits aan volgende voorwaarden is voldaan:

- 1° de naam van de lijst bestaat uit meerdere woorden of afkortingen die minstens de twee fractienamen omvatten;
- 2° de kandidaat-gemeenteraadsleden beslissen bij de indiening van de voordrachtsakte of verbeteringsakte dat de op de lijst verkozen gemeenteraadsleden twee fracties vormen of kunnen vormen; in dat laatste geval wordt overgegaan tot de vorming van twee fracties als een meerderheid van de verkozen gemeenteraadsleden die potentieel een afzonderlijke fractie kunnen uitmaken, daartoe op de installatievergadering van de gemeenteraad beslist;
- 3° de in 2° bedoelde beslissing wordt genomen in een afzonderlijke akte inzake fractievorming, ondertekend door alle kandidaat-gemeenteraadsleden op de lijst;
- 4° de akte inzake fractievorming bevat alle kandidaat-gemeenteraadsleden van de lijst, in dezelfde volgorde als de voordrachtsakte of de verbeteringsakte die bij de voorzitter van het hoofdstembureau wordt ingediend;
- 5° onverminderd het derde lid vermeldt de akte inzake fractievorming voor alle kandidaat-gemeenteraadsleden tot welke fractie zij zullen behoren in geval van verkiezing;
- 6° er worden op de akte inzake fractievorming slechts twee verschillende fracties vermeld;
- 7° de akte inzake fractievorming is als bijlage gevoegd bij de voordrachtsakte of de verbeteringsakte die, overeenkomstig artikel 23 van de Gemeentekieswet, tegen ontvangstbewijs aan de voorzitter van het hoofdstembureau wordt overhandigd;
- 8° aan de gemeentesecretaris wordt tegen ontvangstbewijs een afschrift van de akte inzake fractievorming overhandigd uiterlijk de eerste werkdag na de dag dat de voordrachtsakte of de verbeteringsakte bij de voorzitter van het hoofdstembureau werd ingediend.

De indiening van de akte inzake fractievorming en de door de kandidaat-gemeenteraadsleden gemaakte keuze is niet herroepbaar.

Als een kandidaat-gemeenteraadslid op de akte inzake fractievorming zich niet tot een fractie bekend, wordt het betrokken kandidaat-gemeenteraadslid geacht bij verkiezing te opteren voor de grootste fractie. Als beide fracties in de gemeenteraad even groot zijn, wordt hij geacht bij verkiezing te opteren voor de fractie waartoe de aanvoerder van de lijst behoort, behalve ingeval de lijstaanvoerder op de akte van fractievorming zich niet tot een fractie heeft bekend. In dat geval wordt het kandidaat-gemeenteraadslid geacht te opteren voor de fractie waartoe het kandidaat-gemeenteraadslid behoort dat de hoogste plaats op de lijst inneemt en die zich tot een fractie heeft bekend.

Indien aan de voormelde regeling niet is voldaan kunnen er geen aparte fracties worden gevormd. De gemeenteraad spreekt zich op de installatievergadering uit of aan de voorwaarden vermeld in het eerste lid is voldaan.

§3. Het gemeenteraadslid of de gemeenteraadsliden die verkozen zijn op lijsten die zich uiterlijk op de installatievergadering onderling hebben verenigd, vormen één fractie. Tot onderlinge vereniging van de lijsten kan slechts beslist worden als de meerderheid van de verkozenen op elk van die lijsten daarmee instemt.

§4. De onderlinge vereniging tot één fractie of de vorming van twee fracties overeenkomstig §2, geldt tot de eerstvolgende volledige vernieuwing van de gemeenteraad.

§5. Het huishoudelijk reglement legt de nadere regels vast voor de samenstelling en de werking van de fracties, alsook, binnen de grenzen die de Vlaamse Regering bepaalt, voor de financiering ervan.”.

Artikel 6

Aan artikel 44, §4, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het tweede lid wordt de laatste zin vervangen door wat volgt:

“Als verschillende raadsleden van het andere geslacht een gelijk aantal naamstemmen hebben behaald, geniet het raadslid dat de hoogste plaats op de lijst bekleedt voorrang onder die raadsleden. Als er geen verkozen gemeenteraadsliden van het andere geslacht op die lijst voorkomen, wordt de schepen van rechtswege vervangen door de eerste opvolger van het andere geslacht op die lijst.”;

2° er wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“In afwijking van het tweede lid wordt, indien het college van burgemeester en schepenen na de verkiezing van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn niet rechtsgeldig blijkt te zijn samengesteld overeenkomstig het eerste lid, en ingeval de overeenkomstig artikel 45, §3, of 50, §1, laatst verkozen schepen in rang, bij de verkiezing van de gemeenteraadsliden verkozen werd op een lijst die maar één kandidaat bevat, de voorlaatste schepen in rang vervangen overeenkomstig de bepalingen van het tweede lid.”.

Artikel 7

Aan artikel 45, §1, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan het eerste lid wordt de volgende zin toegevoegd:

“Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan niet worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een commissie of lid van de raad voor maatschappelijk welzijn, en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen.”;

2° het tweede lid wordt opgeheven.

Artikel 8

In artikel 51 van hetzelfde decreet wordt aan het tweede lid de volgende zin toegevoegd:

“Als de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn nog niet verkozen is, kan het college van burgemeester en schepenen alleen beraadslagen en beslissen als de meerderheid van de leden, de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn niet meegerekend, aanwezig is.”.

Artikel 9

In artikel 59 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. Onverminderd de nationaliteitsvereiste, vermeld in artikel 13 van de Nieuwe Gemeentewet, wordt de burgemeester door de Vlaamse Regering benoemd uit de verkozenen voor de gemeenteraad. Deze laatsten kunnen daartoe kandidaten voordragen. Daartoe moet een gedagtekende akte van voordracht worden voorgelegd aan de gouverneur van de provincie. Om ontvankelijk te zijn moet de akte van voordracht ondertekend zijn door meer dan de helft van de verkozenen op de lijsten die aan de verkiezingen hebben deelgenomen, alsook door een meerderheid van de personen die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-burgemeester werden verkozen. Als de lijst waarop de naam van de kandidaat-burgemeester voorkomt maar twee verkozenen telt, volstaat de handtekening van een van hen. Een akte van voordracht die wordt voorgelegd na de installatievergadering van de gemeenteraad is slechts ontvankelijk indien ze ondertekend is door meer dan de helft van de gemeenteraadsleden, alsook door een meerderheid van de gemeenteraadsleden die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-burgemeester verkozen zijn.

Niemand kan meer dan één akte van voordracht ondertekenen. Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan niet worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een commissie of lid van de raad voor maatschappelijk welzijn, en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern zelfstandige agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen.

De akte van voordracht kan tevens de einddatum van het mandaat van de kandidaat-burgemeester vermelden, alsook de naam van diegene die hem zal opvolgen voor de resterende duurtijd van het mandaat. In voorkomend geval is de burgemeester bij het bereiken van de einddatum van het mandaat van rechtswege ontslagnemend en wordt hij van rechtswege opgevolgd door de persoon die in de akte van voordracht als opvolger is vermeld. Indien het mandaat eindigt voor de in de akte vermelde einddatum, neemt de opvolger vervroegd het mandaat op. Indien de persoon die als opvolger is vermeld, het mandaat niet kan opnemen, wordt tot vervanging overgegaan overeenkomstig artikel 63.

De Vlaamse Regering gaat na of de akte van voordracht ontvankelijk is overeenkomstig de in het eerste lid bepaalde voorwaarden. De Vlaamse Regering kan evenwel te allen tijde om een nieuwe voordracht verzoeken.”.

Artikel 10

In titel VI van hetzelfde decreet wordt een hoofdstuk IIbis, bestaande uit artikel 200bis tot en met 200quinquies, ingevoegd, dat luidt als volgt:

“HOOFDSTUK IIbis

Het burgerinitiatief

Artikel 200bis

De inwoners hebben het recht te verzoeken om de door hen in een gemotiveerde nota nader omschreven voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de gemeenteraad. Ze voegen bij die nota eventueel alle nuttige stukken die de gemeenteraad kunnen voorlichten.

Dat verzoek moet worden gesteund door ten minste:

- 1° 2% van het aantal inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners;
- 2° 300 inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 15.000 inwoners en minder dan 30.000 inwoners;
- 3° 1% van het aantal inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 30.000 inwoners.

Artikel 200ter

Het verzoek wordt ingediend met een formulier, dat het gemeentebestuur ter beschikking stelt, en wordt met een aangetekende brief gestuurd aan het college van burgemeester en schepenen. Het moet de naam, voornamen, geboortedatum en woonplaats vermelden van iedereen die het verzoekschrift ondertekend heeft.

Het college van burgemeester en schepenen gaat na of aan die voorwaarden voldaan is.

Artikel 200quater

Het verzoek moet minstens twintig dagen voor de dag van de vergadering van de gemeenteraad bij het college van burgemeester en schepenen ingediend zijn om in de eerstvolgende gemeenteraad te kunnen worden behandeld, zo niet wordt het verzoek behandeld op de daaropvolgende vergadering van de raad.

Artikel 200quinquies

De gemeenteraad doet vooraf uitspraak over zijn bevoegdheid ten aanzien van de in het verzoekschrift opgenomen voorstellen en vragen. Binnen zijn bevoegdheid bepaalt de gemeenteraad ook welk gevolg daaraan wordt gegeven en hoe dat wordt bekendgemaakt.”.

Artikel 11

In artikel 274, §1, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt na de zin “Behoudens in geval van overlijden van, of afstand van het mandaat van districtsraadslid door een voorgedragen kandidaat, kan niemand meer dan één akte van voordracht ondertekenen.” de volgende zin ingevoegd:

“Een verkozen die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan niet worden benoemd of verkozen als voorzitter van de districtsraad, lid van het districtcollege of voorzitter van een commissie van de districtsraad en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen.”.

Artikel 12

Aan artikel 274, §2, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt de volgende zin toegevoegd:

“Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan niet worden benoemd of verkozen als voorzitter van de districtsraad, lid van het districtcollege of voorzitter van een commissie van de districtsraad en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen.”.

HOOFDSTUK III

Inwerkingtreding

Artikel 13

De artikelen van dit decreet treden in werking op de dag die de Vlaamse Regering bepaalt overeenkomstig artikel 313, §1, van het gemeentedecreet van 15 juli 2005.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering,

Marino KEULEN

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

CE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.983/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 2 maart 2006 door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het gemeentedecreet van 15 juli 2005", heeft op 21 maart 2006 het volgende advies gegeven:

SG

39.983/3

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een aantal wijzigingen van uiteenlopende aard aan te brengen in het gemeentedecreet van 15 juli 2005.

Luidens de memorie van toelichting wordt met die wijzigingen beoogd:

- "- ten aanzien van de installatie van de gemeenteraad beter rekening te houden met de eventualiteit dat de gemeenteraad, ingeval van betwisting en daaropvolgend ongeldig verklaring van de verkiezingen, niet van rechtswege samen kan komen op de in het gemeentedecreet vastgestelde datum;
- in een sanctie te voorzien voor verkozenen die bij de voordracht van de burgemeester, van de voorzitter van de gemeenteraad, van de schepenen, van de voorzitter van de districtsraad of van een lid van het districtcollege meer dan één akte van voordracht zouden ondertekenen;
- een regeling uit te werken die het mogelijk maakt dat verkozenen op eenzelfde lijst twee fracties vormen uiterlijk bij de installatie van de gemeenteraad, om zo tegemoet te komen aan de gevolgen van de realiteit van de kartelvorming bij de verkiezingen;

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

SG

39.983/3

- de regeling te verfijnen inzake de vervanging van rechtswege van een lid van het college van burgemeester en schepenen, ingeval niet voldaan is aan de vereiste aanwezigheid van beide geslachten in het uitvoerend college van de gemeente;
- een regeling uit te werken waardoor een voordracht en een eventuele benoeming van de burgemeester kan gebeuren vóór de installatie van de gemeenteraad;
- de mogelijkheden tot participatie van de inwoners aan het beleid te vergroten door het invoeren van het burgerinitiatief⁽²⁾.

VORMVEREISTEN

3. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 24 februari 2006 beslist de Vlaamse minister, bevoegd voor de binnenlandse aangelegenheden, te gelasten over het voorliggende ontwerp het advies in te winnen van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.

Die adviezen zijn niet in het aan de Raad van State voorgelegde dossier opgenomen en in ieder geval heeft de Vlaamse Regering ervan geen kennis genomen en erover niet beraadslaagd vooraleer het ontwerp om advies aan de Raad van State voor te leggen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, voor een nieuw onderzoek aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd⁽³⁾.

⁽²⁾ Memorie van toelichting, p. 1.

⁽³⁾ Er moet worden opgemerkt dat de Raad van State principieel pas om advies kan worden gevraagd dan nadat het betrokken ontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorgemaakt en het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad het ontwerp eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten (R.v.St., Roos, nr. 71.514, 3 februari 1998). De stukken met betrekking tot die vormvereisten dienen overigens te worden opgenomen in het aan de Raad van State bezorgde dossier. De adviesaanvrager wordt verzocht zich in de toekomst aan deze regel te conformeren.

SG

39.983/3

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Aangezien het ontwerp alleen gewestaangelegenheden regelt, dient artikel 1 geredigeerd te worden als volgt:

"Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid."

Artikel 2

5. Wat betreft het ontworpen artikel 7, § 1, derde lid, van het gemeentedecreet, is het niet duidelijk wat er dient te gebeuren indien ook de nieuwe verkiezing ongeldig wordt verklaard.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde van de regering het volgende verklaard:

"Het tweede lid en de ontworpen, derde en vierde leden van artikel 7, § 1, van het gemeentedecreet zijn van toepassing wanneer een nieuwe verkiezing plaats moet hebben, ongeacht het aantal nieuw te houden verkiezingen. De installatievergadering wordt samengeroepen binnen tien dagen nadat de uitslag definitief is.

Het tweede, derde en vierde lid van artikel 7, § 1, van het gemeentedecreet zal slechts voorrang hebben op het eerste lid als de installatie van de gemeenteraad niet kan plaatsvinden op de eerste werkdag van de maand januari."

Het verdient aanbeveling die toelichting op te nemen bij de artikelsgewijze bespreking.

Artikel 3

6. Het ontworpen artikel 8, § 1, eerste lid, zesde volzin, van het gemeentedecreet voorziet in een sanctie voor de verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent. De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat die sanctie slechts geldt voor de duur van de betrokken zittingsperiode, en dat, indien de betrokken mandataris reeds één van de in het genoemde artikel 8, § 1, eerste lid, zesde volzin, vermelde mandaten bekleedt, het betrokken mandaat van rechtswege vervalt.

SG

39.983/3

De Raad van State geeft de stellers van het ontwerp ter overweging om de tekst op dit punt aan te vullen.

Die opmerking kan *mutatis mutandis* worden herhaald voor het ontworpen artikel 45, § 1, eerste lid, vijfde volzin, van het gemeentedecreet (artikel 7, 1°, van het ontwerp), en het ontworpen artikel 59, § 1, tweede lid, van het gemeentedecreet (artikel 9 van het ontwerp).

Artikel 5

7. Wat betreft de afzonderlijke akte inzake fractievorming die wordt vermeld in het ontworpen artikel 38, § 2, van het gemeentedecreet, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de Vlaamse Regering een model van afzonderlijke akte inzake fractievorming zal ontwerpen.

Het verdient aanbeveling de Vlaamse Regering daarmee uitdrukkelijk te gelasten, en dit naar analogie van artikel 23, § 4, van de Gemeentekieswet van 4 augustus 1932.

8. Gelet op het ontworpen artikel 38, § 2, eerste lid, 8°, van het gemeentedecreet, naar luid waarvan aan de gemeentesecretaris tegen ontvangstbewijs een afschrift van de akte inzake fractievorming overhandigd wordt, verdient het aanbeveling om in artikel 276, eerste lid, van het gemeentedecreet een bepaling op te nemen dat de gemeentesecretaris moet worden vervangen door de districtssecretaris.

9. Op de vraag van de auditeur-verslaggever of voor het ontworpen artikel 38, § 2, vierde lid, tweede volzin, van het gemeentedecreet moet worden aangenomen dat de gemeenteraad zich enkel zal moeten uitspreken in het geval er effectief twee fracties zullen worden gevormd (met toepassing van het ontworpen artikel 38, § 2, eerste lid, 2°, laatste zinsnede, van het gemeentedecreet), heeft de gemachtigde van de regering verklaard:

"Inderdaad, dat is trouwens de reden dat er expliciet wordt verwezen naar het eerste lid. De raad moet zich enkel uitspreken over de vraag of aan de voorwaarden inzake fractievorming, zoals beschreven, is voldaan. Hij spreekt zich niet uit over de fractievorming zelf, waartoe uitsluitend de verkozenen op de lijst zelf beslissen. De raadsbeslissing creëert eveneens de mogelijkheid om over deze

SG

39.983/3

beslissing desgevallend een uitspraak in het kader van het bestuurlijk toezicht te bekomen."

Die bedoeling blijkt echter onvoldoende uit de tekst. Het ontwerp dient op dit punt aangevuld te worden.

Artikel 6

10. De Raad van State geeft de stellers van het ontwerp ter overweging om, *mutatis mutandis*, in artikel 274, § 4, tweede lid, van het gemeentedecreet in een dienovereenkomstige wijziging te voorzien als wordt beoogd bij artikel 6, 1°, van het ontwerp (ontworpen artikel 44, § 4, tweede lid, tweede en derde volzin, van het gemeentedecreet).

11. Wat betreft het ontworpen artikel 44, § 4, derde lid, van het gemeentedecreet, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de hypothese van een lijst bestaande uit één persoon, die erin slaagt te worden verkozen en vervolgens ook nog eens toe te treden tot een college, kan voorkomen "wanneer een verkozene van een één manslijst tot de meerderheid toetreedt, ten einde een werkbare meerderheid in de raad te vormen".

Op de vraag wat er dient te gebeuren indien de twee verkozenen van twee éénpersoonslijsten beiden "zouden toetreden tot het college" heeft de gemachtigde verklaard:

"Deze kans is inderdaad erg minimaal, ook gelet op het aantal te begeven schepenmandaten. Als twee éénmanslijsten elk één verkozene hebben en bovendien ook in het college worden opgenomen lijkt dit een dermate scheeftrekking van de politieke verhoudingen in het college te zullen veroorzaken, dat deze mogelijkheid toch veeleer als theoretisch moet worden beschouwd, al kan zij nooit helemaal worden uitgesloten. Om die reden zal de tekst worden aangepast."

Artikel 8

12. In het ontworpen artikel 51, tweede lid, tweede volzin, van het gemeentedecreet schrijve men "enkel" in plaats van "alleen".

SG

39.983/3

Artikel 10

13. Artikel 10 voegt in titel VI van het gemeentedecreet een "hoofdstuk II*bis*. Het burgerinitiatief" in, bestaande uit de artikelen 200*bis* tot 200*quinquies*.

Luidens het ontworpen artikel 200*bis*, eerste lid, eerste volzin, van het gemeentedecreet hebben de inwoners "het recht te verzoeken om de door hen in een gemotiveerde nota nader omschreven voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de gemeenteraad". Uit die bepaling blijkt dat het burgerinitiatief niet geldt voor de districtsraden.

De gemachtigde van de regering heeft bevestigd dat er uitdrukkelijk is voor geopteerd om het instrument van het burgerinitiatief enkel voor te behouden voor de vergaderingen van de gemeenteraad en niet voor de districtsraden.

De Raad van State wenst echter op te merken dat de gemeenteraad met toepassing van artikel 282, § 1, van het gemeentedecreet bepaalde bevoegdheden kan overdragen aan de districtsraden. Voor die bevoegdheden zal het weinig zinvol zijn "voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de gemeenteraad".

De Raad van State stelt vast dat de ontworpen bepaling een verschil in behandeling lijkt in te voeren tussen, enerzijds, de burgers van gemeenten waarvan de gemeenteraad geen bevoegdheden heeft overgedragen aan de districtsraden en, anderzijds, de burgers van de gemeenten waarvan de gemeenteraad wel van die mogelijkheid gebruik heeft gemaakt. Die laatstgenoemden worden immers door de ontworpen bepaling de mogelijkheid ontnomen van het burgerinitiatief gebruik te maken, wat betreft de aan de districtsraden overgedragen bevoegdheden.

Het is de Raad niet duidelijk of voor dit verschil in behandeling een in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel deugdelijke verantwoording kan worden gegeven.

SG

39.983/3

14. Wat het begrip "burgerinitiatief" betreft, wenst de Raad van State erop te wijzen dat in artikel 159, § 4, van het gemeentedecreet hetzelfde begrip wordt gehanteerd. De vraag rijst of met dat begrip hetzelfde initiatief wordt bedoeld als dat waarvan gewag wordt gemaakt in het opschrift van het ontworpen hoofdstuk *Iibis*.

CE

39.983/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ADVIES VAN DE HOGE RAAD VOOR BINNENLANDS BESTUUR

**ADVIES 2-2006**

- Voorontwerp van decreet tot wijziging van het gemeentedecreet van 15 juli 2005
- Voorontwerp van decreet tot wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005

5 april '06

INHOUD

	Blz.
Inhoudsopgave.....	32
0. INLEIDING	33
0.1. Situering adviesaanvraag	33
0.2. De doelstelling van de Vlaamse Regering.....	33
0.3. Werken aan de verhouding beleid vs. advies.....	33
0.4. Opbouw van het advies.....	34
1. VOORAF.....	35
1.1. Principiële bedenkingen blijven.....	35
1.2. Onvolkomen totstandkomingstraject	35
1.3. Conclusie	37
2. ALGEMENE BEDENKINGEN BIJ DE VOORONTWERPEN	38
2.1. Juridische-technische bedenkingen.....	38
2.2. Veel onduidelijkheden blijven.....	39
2.3. Effectenrapport en overleg	39
3. SPECIFIEKE BEDENKINGEN	41
3.1. Sanctie bij het ondertekening meerdere voordrachtsaktes	41
3.2. Kartels en fracties	50
3.3. Man/vrouw verhouding in het college.....	44
3.4. Burgerinitiatief	45
3.5. Lijst van districten	49
4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....	51
4.1. Vooraf	51
4.2. Algemene bedenkingen bij de voorontwerpen.....	52
4.3. Specifieke bedenkingen	53
BIJLAGE: TOTSTANDKOMINGSGESCHIEDENIS.....	56
Het gemeentedecreet	56
Het provinciedecreet	58

0. INLEIDING

0.1. Situering adviesvraag

Op 24 februari '06 legde minister Keulen twee voorontwerpen van wijzigingsdecreet gezamenlijk voor aan de Vlaamse Regering:

- Het voorontwerp van decreet tot wijziging van het gemeentedecreet van 15 juli '05;
- Het voorontwerp van decreet tot wijziging van het provinciedecreet van 9 december '05.

De Vlaamse Regering hechtte haar principiële goedkeuring aan de voorontwerpen en gaf de minister de opdracht om advies te vragen aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, de SERV en de Raad van State.

De Hoge Raad besliste om zijn standpunten over de twee voorontwerpen te bundelen in één advies.

De Hoge Raad bracht al advies uit over de oorspronkelijke voorontwerpen van gemeente- en provinciedecreet:

- Advies 2-2005 over het voorontwerp van gemeentedecreet van 15 maart 2005 (publicatie advies: 29 april 2005);
- Advies 3-2005 over het voorontwerp van provinciedecreet van 3 juni 2005 (publicatie advies: 1 juli 2005).

Alle verdere informatie en documenten vindt u op de website van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur: <http://www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB/dossiers/wijzigingsdecreten/wijzigingsdecreten.html>

0.2. De doelstelling van de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering wil met de voorontwerpen van wijzigingsdecreet eigenlijk twee doelstellingen realiseren. De hoofddoelstelling is het aanbrengen van een aantal dringende en noodzakelijke verfijningen en aanpassingen aan het gemeente- en provinciedecreet met het oog op een ordentelijke installatie van de nieuwe gemeente- en provincieraden en hun uitvoerende colleges na de verkiezingen van 8 oktober 2006. De Vlaamse Regering doet met deze wijzigingen geen afbreuk aan de algemene filosofie van beide decreten (zie p.1 van beide memories).

Daarnaast voert ze met de voorontwerpen zowel het gemeentelijk als het provinciaal burgerinitiatief in.

0.3. Werken aan verhouding beleid vs. advies

Sinds het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering ontving de Hoge Raad zelf nog geen enkele feedback op de publicatie van zijn adviezen. Het betreft nochtans adviezen over decreetgevend werk dat de contouren van het Vlaamse binnenlands bestuur voor de komende jaren, mogelijk zelfs decennia, vastlegt (gemeentedecreet, provinciedecreet, decreet tot aanpassing van de kiesregelgeving). Het is de decretale kerntaak van de Hoge Raad om zich op dergelijke thema's heel sterk te profileren. De adviezen hebben daardoor een eerder kritische toonzetting, wat blijkbaar niet altijd in goede aarde valt. De Hoge Raad betreurt dit, want de soms kritische standpunten komen er enkel vanuit een oprechte bezorgdheid voor behoorlijk binnenlands bestuur, een bezorgdheid die de Hoge Raad ongetwijfeld deelt met de Vlaamse Regering.

De Hoge Raad erkent dat niet al zijn suggesties en opmerkingen onmiddellijk haalbaar zijn binnen de huidige politieke realiteit. Maar op zijn minst zou van de Vlaamse Regering kunnen worden verwacht dat ze op een gemotiveerde wijze de Hoge Raad van antwoord dient en uitlegt waarom bepaalde denkpijlers van de Hoge Raad nu niet zijn weerhouden. Dit kan via aparte toelichtende nota's of via de memorie van toelichting. De vorige Vlaamse Regering heeft op die manier geregeld de argumenten van de Hoge Raad beantwoord. Dit is tijdens deze legislatuur nog nooit gebeurd, wat heel demotiverend is voor de leden van de Hoge Raad, die veel tijd en energie in de adviezen steken.

Momenteel staat een herschikking van het Vlaamse advieslandschap op til. De Hoge Raad wordt ten gevolge van die operatie ontbonden en er wordt een nieuwe en ruimere strategische adviesraad voor het beleidsdomein Bestuurszaken opgericht: de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken. De Hoge Raad hoopt dat deze gelegenheid wordt aangegrepen om betere structurele relaties op te bouwen met de adviesraad van dienst. Er moet een nieuwe en open cultuur worden gecreëerd van woord en wederwoord, waarbij de beleidsmakers aan de adviesraad voldoende ruimte moeten laten om een effectieve inbreng te doen in het besluitvormingsproces (en niet op een moment waarop het debat eigenlijk al gesloten is) en waarbij de argumenten van de adviesraad steeds een rol spelen bij de motivering van een beslissing, of de adviesraad nu wordt gevolgd of niet. De Hoge Raad is ervan overtuigd dat dit een noodzakelijke voorwaarde zal zijn om een deskundige strategische adviesraad gemotiveerd, scherp en kritisch te houden op lange termijn. Want waarom zouden er anders adviesraden worden opgericht?

0.4. Opbouw van het advies

In het eerste voorafgaande deel van het advies overstijgt de Hoge Raad de voorliggende voorontwerpen van aanpassingsdecreet en geeft vanuit een vogelperspectief zijn mening over de recente ingrijpende hervormingen in het Vlaamse binnenlands bestuur.

De algemene bedenkingen bij de voorliggende voorontwerpen komen aan bod in deel twee.

In het derde deel wordt ingezoomd op de inhoudelijke aspecten. In de voorontwerpen worden enkele noodzakelijke technische aanpassingen gedaan aan het gemeente- en provinciedecreet. De belangrijkste wijzigingen worden in dit deel opgesomd en voorzien van commentaar.

In deel vier zet de Hoge Raad zijn belangrijkste conclusies op een rijtje.

1. VOORAF

De huidige Vlaamse Regering heeft sinds haar aantreden een aantal voor het binnenlands bestuur cruciale decreten opgesteld en laten goedkeuren door het Vlaams Parlement. Het betreft het gemeentedecreet, het provinciedecreet en de decreten tot aanpassing van de kiesregelgeving. Daarmee legde de Vlaamse overheid de bestuurlijke kaders voor de gemeenten en provincies vast voor de komende jaren.

Het behoort tot de kernopdracht van de Hoge Raad om dergelijke kaderdecreten af te toetsen aan een brede visie op binnenlands bestuur en dit op langere termijn. Het is op dit vlak dat de Hoge Raad een aantal bedenkingen heeft bij het decreetgevend werk van de Vlaamse overheid, zowel inhoudelijk als op het vlak van de aanpak.

1.1. Principiële bedenkingen blijven

In zijn vorige adviezen over de nieuwe kaderdecreten hield de Hoge Raad vooral een pleidooi voor een grondige problematisering van de huidige situatie. Er is nood aan een grootschalige bottom-up SWOT-analyse van de dagdagelijkse realiteit van het Vlaamse binnenlands bestuur. Pas als een duidelijk beeld kan worden geschetst van waar de opportuniteiten en uitdagingen van de huidige besturen zich situeren, kan men op een onderbouwde manier starten met het schrijven van een echt vernieuwend organiek kader waar men ter plaatse mee aan de slag kan gaan. En dit vanuit een gezamenlijke en maatschappelijk gedragen visie van waar het Vlaamse binnenlandse bestuur naar toe moet in de toekomst, zowel voor wat betreft het vereiste democratische gehalte als op het vlak van de doelmatigheid van de organisatie en de werking van de lokale en provinciale besturen.

Mede door de krappe timing (zie hierna, punt 1.2) is dit niet gebeurd. Ondanks verschillende waardevolle vernieuwingen, heeft de gekozen aanpak volgens de Hoge Raad op bepaalde plaatsen zijn sporen nagelaten in de kaderdecreten. Over meerdere voorstellen had de Hoge Raad vragen bij het nut en de haalbaarheid. Daarnaast bleken de verschillende politieke keuzes niet op elkaar afgestemd. De Hoge Raad herhaalt in dit advies niet alle inhoudelijke standpunten die reeds aan bod kwamen in eerdere adviezen. In die zin moet dit advies samen worden gelezen met die vorige adviezen.¹

De Hoge Raad begrijpt dat de daarin geformuleerde principiële bezwaren zo kort voor de verkiezingen niet meer kunnen worden ingepast in de kaderdecreten. Helaas is er in de memorie van toelichting bij de voorontwerpen ook niets te vinden over een volgens de Hoge Raad noodzakelijk herziening van bepaalde delen van de decreten ná de verkiezingen (b.v. het financiële luik in het gemeente- en provinciedecreet).

1.2. Onvolkomen totstandkomingstraject

De Hoge Raad formuleerde voorheen niet enkel inhoudelijke bedenkingen, maar had ook kritische opmerkingen op de aanpak van de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van de aangehaalde basisregelgeving. Het uitgangspunt van de Hoge Raad was dat dergelijke kaderdecreten niet zomaar decreten waren naast alle andere decreten. Ze moeten de basis leggen voor de werking van de lokale en provinciale democratie in de volgende decennia. Ze moeten daarom intern coherent zijn, meerdere jaren als

¹ Ze zijn terug te vinden op de website van de Hoge Raad (www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB) of ze kunnen worden aangevraagd bij het secretariaat.

stabiel kader kunnen functioneren en de algemene vernieuwing van de Vlaamse lokale en provinciale democratie combineren met de mogelijkheid tot lokaal maatwerk. Het traject om tot zo'n cruciale decreten te komen kan met andere woorden ook niet zomaar een traject zijn naast alle andere. Toch had de Hoge Raad toen al bedenkingen over de aanpak van de Vlaamse Regering en hij uitte samenvattend een tweetal waarschuwingen:

1. Ten eerste is er de heel **krappe timing**. De Vlaamse overheid is pas sinds 1 januari 2002 bevoegd voor de organieke regelgeving voor de gemeenten en provincies. De vorige Vlaamse Regering heeft een aantal voorbereidende werkzaamheden verricht, maar de dossiers konden toen wegens politieke onenigheid niet worden afgerond. De huidige Vlaamse Regering, die pas sinds de tweede helft van 2004 aan het werk is, heeft gezien de vernieuwde politieke samenstelling een deel van het werk moeten opnieuw doen. De Vlaamse Regering opteerde er om onduidelijke redenen (cfr. gebrekkige problematisering, zie punt 1.1) desondanks voor om nog vóór de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2006 een eigen kader op te stellen of om de bestaande wetgeving te vernieuwen. En omdat de lokale en provinciale besturen op tijd de spelregels moesten kennen, moest de hele operatie het liefst op één jaar voor de verkiezingen worden afgerond. Die timing werd niet gehaald, maar de Vlaamse Regering slaagde er toch in om op ongeveer anderhalf jaar tijd het gemeentedecreet, het provinciedecreet, en de aanpassing van de kiesregelgeving voor te bereiden, op te stellen en door het Vlaams Parlement te laten goedkeuren. Dat is op zich een knappe prestatie, maar ondertussen is het duidelijk dat de Vlaamse Regering dit heeft verwezenlijkt ten koste van enkele andere belangrijke zaken, zoals problematisering/motivering, overleg en juridisch-technische correctheid.
2. Ten tweede waarschuwde de Hoge Raad in zijn adviezen voor de **ongestructureerde aanpak** voor de totstandkoming van de decreten. Er was geen sprake van afstemming tussen de decreten en er was geen algemene voorafgaande visie met een daarop afgestelde werkplanning. Deze opmerking is op dit moment des te meer van toepassing omdat er nu naast de voorliggende aanpassingsdecreten ook wordt gewerkt aan de aanpassing van de OCMW-wetgeving, aan de uitvoeringsbesluiten en volgens de beleidsbrief van minister Keulen zelfs aan een evaluatie van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking. Daarbij komt nog dat de Vlaamse overheid voor de allereerste keer moet instaan voor de praktische organisatie van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen. Opnieuw een heel belangrijk en complex dossier dat door minister Keulen en zijn administratie op korte termijn moet worden afgerond. Wordt het niet allemaal wat te veel?

De Hoge Raad waarschuwde in zijn adviezen dus systematisch voor het gevaar van de te krappe timing voor de totstandkoming van dergelijke basisregelgeving en voor de ongestructureerde aanpak. Ondertussen heeft de realiteit duidelijk gemaakt dat het geen loze waarschuwingen waren: de ontwerpen van decreet tot aanpassing van de kiesregelgeving zijn wegens technische problemen juist voor de bespreking ervan in het Vlaams Parlement even uit roulatie gehaald door minister Keulen, en het gemeente- en provinciedecreet hebben beide wijzigingsdecreten nodig om een aantal belangrijke fouten recht te zetten, nog voor de decreten goed en wel in werking zijn getreden. De haastige en ongestructureerde aanpak bleef dus niet zonder gevolgen.

De Hoge Raad hoopt dat lessen kunnen worden getrokken uit die ervaring. Er komen namelijk binnenkort nog een aantal belangrijke hervormingen op de agenda. Ten eerste is er de **aanpassing van de organieke wet op de OCMW's**. Deze aanpassing zal noodzakelijk zijn omdat een aantal vernieuwingen uit het gemeentedecreet ook moeten worden opgenomen in de OCMW-regelgeving. Maar het is onduidelijk of de Vlaamse Regering het zal houden bij die noodzakelijke aanpassingen, of ook van de gelegenheid gebruik zal maken om andere zaken aan het organiek kader aan te passen. Zoals het er nu voorstaat, hoopt de Hoge Raad alvast dat de wijzigingen tot een minimum kunnen worden beperkt en dat dan na de

verkiezingen van oktober 2006 rustig kan worden nagedacht over het opstellen van een volledig eigen Vlaams kader voor de OCMW's. De tijd is te kort om dat nu nog te doen.

Een ander belangrijk punt dat op korte termijn zal moeten worden aangepakt, is de **uitvoering van de bepalingen uit het gemeente- en provinciedecreet betreffende het personeel**. Opnieuw gaat het om een cruciale regeling voor de lokale en provinciale besturen, en opnieuw is de aanpak onduidelijk. Eerst werd aangekondigd dat de betreffende bepalingen uit het gemeente- en provinciedecreet pas in werking zouden treden in 2007, maar nu blijkt dat de Vlaamse Regering zich toch aan de oorspronkelijke opzet zal houden (cfr. omzendbrief BA 2006/05 van 17 maart 2006 over de toepassing van een aantal bepalingen met betrekking tot het gemeente- en provinciepersoneel uit respectievelijk het Gemeente- en Provinciedecreet). Dat betekent dus dat de hervormingen voor wat betreft de personeelsaangelegenheden op 1 januari 2006 zijn ingegaan. Eigenlijk zouden de uitvoeringsbesluiten er dus al moeten liggen.

1.3. Conclusie

De Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement legden in de eerste helft van deze legislatuur de hoofdlijnen van het Vlaamse binnenlandse bestuur vast. De Hoge Raad is er, samen met de Vlaamse overheid, van overtuigd dat er nood is aan een eigen en modern Vlaams organiek kader voor de lokale en provinciale besturen. Door het grote belang van die basisregelgeving moet echter voorzichtig en doordacht worden omgesprongen met de opmaak van dergelijke decreten. Dit is niet steeds gebeurd, waardoor een aantal anomalieën in de kaderregelgeving zijn geslopen.

De Hoge Raad hoopt dat lessen kunnen worden getrokken uit die ervaring. De Hoge Raad is ervan overtuigd dat de Vlaamse overheid zich bewust is van het belang van de organieke regelgeving voor lokale en provinciale besturen en dergelijke fouten dus in de toekomst wil vermijden. Er staan namelijk nog heel wat cruciale topics klaar voor bespreking: de aanpassing van de OCMW-regelgeving, de uitvoeringsbesluiten betreffende het personeel en later betreffende de financiële organisatie, en tenslotte de evaluatie van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking. Stuk voor stuk zijn dat kaderbepalingen die ingrijpende gevolgen hebben voor het Vlaamse binnenlands bestuur. Een zorgvuldige aanpak is geboden.

De Hoge Raad had in dit verband graag een zicht gekregen op het tijdspad voor de opmaak van die nieuwe regelgeving, en specifiek voor de opmaak van de uitvoeringsbesluiten van het gemeente- en provinciedecreet (is er een tijdstabel beschikbaar?).

2. ALGEMENE BEDENKINGEN BIJ DE VOORONTWERPEN

Na deel één wordt het vogelperspectief verlaten en wordt dieper ingegaan op de voorontwerpen zelf. In deel drie komen de specifieke inhoudelijke bedenkingen aan bod, maar eerst wordt in dit deel stilgestaan bij enkele algemene bedenkingen die de specifieke voorstellen uit de voorontwerpen overstijgen. Volgende punten komen aan bod:

1. Juridisch-technische bedenkingen;
2. Veel onduidelijkheden blijven;
3. Effectenrapport en overleg.

2.1. Juridisch-technische bedenkingen

De gevolgen van de hiervoor geschetste gehaaste en ongestructureerde aanpak bij de totstandkoming van de recente kaderdecreten, blijken zich ook te laten voelen bij de voorliggende wijzigingsteksten. De teksten zijn op bepaalde plaatsen onzorgvuldig en bevatten op zich nog enkele fouten en onduidelijkheden, of ze voeren niet de juiste correctie door. Op andere plaatsen wordt geen rekening gehouden met gerelateerde artikelen in het gemeente- of provinciedecreet, waardoor artikels elkaar gaan tegenspreken.

Enkele voorbeelden:

1. Het is duidelijk de bedoeling van het gemeentedecreet dat de gemeenteraad ten vroegste kan samenkomen op 2 januari. Toch bestaat er volgens de Hoge Raad een mogelijkheid dat de gemeenteraad vroeger samenkomt. Artikel 7, §1, 2° lid van het huidige gemeentedecreet bepaalt namelijk het volgende: *"Ingeval bezwaar werd ingediend tegen de verkiezing en als die vervolgens toch geldig werd verklaard, worden de nieuw verkozen raadsleden door de uittredende voorzitter van de gemeenteraad bijeengeroepen op de installatievergadering binnen tien dagen na de dag waarop de uitslag van de verkiezing definitief is"*. Indien er dus kort na de verkiezingen bezwaar wordt ingediend, en dat bezwaar wordt op korte termijn door het bevoegde rechtscollege behandeld, dan zou de gemeenteraad kunnen samenkomen nog vóór januari. Dit kan toch de bedoeling niet zijn? Er wordt in het voorontwerp wel degelijk een aanpassing gedaan aan artikel 7, §1, maar het is een onvolledige aanpassing. De aangehaalde fout wordt er namelijk niet uitgehaald.
2. Er wordt in de ingevoegde artikelen nergens duidelijk gemaakt wat er moet gebeuren met een tweepersoonsfractie als die fractie over een eventuele opsplitsing moet beslissen met de meerderheid van de stemmen (is één stem voldoende?). Deze problematiek stelt zich bijvoorbeeld in artikel 5 van beide voorontwerpen en artikel 9 van het voorontwerp tot wijziging van het gemeentedecreet. Vanuit juridischtechnisch oogpunt zou de beste oplossing zijn om een algemene bepaling in te voegen die van toepassing is op alle verdere bepalingen en waarin de aangehaalde optie van een tweepersoonsfractie wordt uitgeklaard.
3. De bepaling voor wat betreft de sanctie voor het ondertekenen van meerdere voordrachtsaktes wordt nodeloos herhaald in de teksten. Dit is opnieuw wetgevingstechnisch geen goed werk. Bovendien wordt deze sanctie ingevoegd bij artikel 8, §1 van het gemeente- en provinciedecreet maar niet bij artikel 8, §3 (zie punt 3.1), en bij artikel 45, §1 van het gemeente- en provinciedecreet maar niet bij artikel 45, §3.

4. Het gemeente- en provinciedecreet bepalen dat fracties tussentijds kunnen splitsen (artikel 39, §3, 3° lid voor beide decreten), terwijl de voorontwerpen een bepaling invoegen waarin wordt gesteld dat dit niet zou kunnen (artikel 5 van de voorontwerpen, waarbij art. 38, §4 wordt ingevoegd) (zie punt 3.2).
5. De bepalingen over het burgerinitiatief zijn niet afgestemd op de bestaande bepalingen over het verzoekschrift of de volksraadpleging (zie punt 3.4).

Vooraleer de voorontwerpen worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement, worden ze dus best nog eens onderworpen aan een grondig juridisch-technisch nazicht.

2.2. Veel onduidelijkheden blijven

De voorliggende voorontwerpen voorzien in grote mate enkel in het wegwerken van de meest dringende anomalieën in het recent goedgekeurde gemeente- en provinciedecreet. De Hoge Raad gaf in punt 1.1 reeds aan dat de principiële bedenkingen bij de organieke decreten dus onverkort blijven gelden. Maar naast deze fundamentele bedenkingen blijven er volgens de Hoge Raad ondanks de voorgestelde wijzigingen ook nog heel wat technische vragen onbeantwoord.

Daarvoor kan in de eerste plaats worden verwezen naar het studiewerk van de VVSG en de VVP, die beide een oplijsting hebben gemaakt van zaken waar volgens hen verdere verduidelijking noodzakelijk is.²

De Hoge Raad wil zelf wijzen op de ingewikkelde verwijzingsbepalingen betreffende de binnengemeentelijke decentralisatie uit het gemeentedecreet, die nog heel wat fouten bevatten, en op het feit dat op veel plaatsen de memorie van toelichting bij het gemeente- en provinciedecreet niet overeenkomt met de wetteksten zelf (b.v. bij artikel 181 van het provinciedecreet), wat voor interpretatieproblemen kan zorgen. Ook over de hele financiële organisatie en specifiek de externe audit moet er snel verduidelijking komen. Maar zoals gesteld kan er op die manier een hele waslijst aan mogelijke technische wijzigingen worden opgesomd, zonder dat aan de filosofie van de decreten wordt geraakt.

De Hoge Raad vraagt zich af of het de bedoeling is dat er nog een tweede reeks van wijzigingsdecreten wordt opgesteld vóór de verkiezingen. Daarover is in de memorie van toelichting niets te vinden. Alleszins lijkt hetgeen nu is opgenomen in de voorontwerpen van wijzigingsdecreet voor de Hoge Raad onvoldoende om alle mogelijke moeilijkheden bij de toepassing van de decreten uit te sluiten. Waarom de Vlaamse Regering er niet voor heeft geopteerd om meteen alle onduidelijkheden uit te klaren in één decreet, is voor de Hoge Raad een raadsel.

2.3. Effectenrapport en overleg

In de voorontwerpen worden een aantal voorstellen gedaan die een financiële impact zullen hebben op de gemeenten en provincies, zoals de mogelijkheid dat een kartellijst zich opsplijt in twee fracties (zie punt 3.2) en de invoering van het burgerinitiatief (zie punt 3.4). De Hoge Raad weet niet of de Vlaamse Regering een **effectenrapport** heeft opgemaakt bij de voorontwerpen. Indien er een effectenrapport is opgemaakt, dan vraagt de Hoge Raad dat dit openbaar wordt gemaakt. Het is namelijk niet zonder belang dat de lokale en provinciale besturen op voorhand een zicht krijgen op de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen. Indien geen effectenrapport is opgemaakt, dan is dit in strijd met het regeerakkoord (p. 11 van het

² Zie www.VVSG.be en www.vlaamseprovincies.be.

regeerakkoord) en vraagt de Hoge Raad dat er zeker zo'n rapport wordt opgemaakt nog voor de teksten worden ingediend in het Vlaams Parlement.

Naast het effectenrapport krijgt ook het **overleg** met de lokale en provinciale besturen een plaats in het regeerakkoord ("We betrekken [de lokale en provinciale besturen] nauwer bij het Vlaamse beleid", regeerakkoord p. 11). De tijdige raadpleging/overleg met de representatieve verenigingen van gemeenten en provincies was bovendien één van de belangrijkste afspraken die naar aanleiding van het kerntakendebat op 25 april 2003 werden vastgelegd in het Bestuursakkoord. De VVSG en de VVP werden naar aanleiding van dit voorontwerp geen enkele maal rechtstreeks gecontacteerd. Dit is dus in strijd met het regeerakkoord en met het Bestuursakkoord.

3. SPECIFIEKE BEDENKINGEN

De Hoge Raad is dus van mening dat de voorontwerpen van wijzigingsdecreet onzorgvuldigheden bevatten en niet alle technisch-juridische onduidelijkheden uit het gemeente- en provinciedecreet halen. In dit deel wordt dieper ingegaan op wat wél in de voorontwerpen is opgenomen. De voorstellen tot wijziging die identiek zijn voor het gemeente- en provinciedecreet worden gezamenlijk behandeld.

De Hoge Raad formuleert specifieke bedenkingen bij de volgende punten:

1. Sanctie bij ondertekening meerdere voordrachtsaktes;
2. Kartels en fracties;
3. Man/vrouw verhouding in het college;
4. Het burgerinitiatief;
5. De indeling in districten voor de provincieraadsverkiezingen.

Hiervoor werd in het hoofdstuk over de juridisch-technische bedenkingen (punt 2.1) reeds gewezen op een aantal fouten in de voorontwerpen. Ze worden in dit deel niet meer herhaald.

3.1. Sanctie bij ondertekening meerdere voordrachtsaktes

Artikels 3, 7 en 9 van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het gemeentedecreet

Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan niet worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een commissie of lid van de raad voor maatschappelijk welzijn en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen.

(deze bepaling wordt toegevoegd aan art. 8, §1, art. 45, §1 en art. 59, §1 van het gemeentedecreet)

Artikels 4 en 7 van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het provinciedecreet

Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan niet worden benoemd of verkozen als gedeputeerde, voorzitter van de provincieraad of voorzitter van een commissie en kan de provincie niet vertegenwoordigen of namens de provincie een mandaat bekleden in provinciaal extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen.

(deze bepaling wordt toegevoegd aan art. 8, §1 en art. 45, §1 van het provinciedecreet)

De Hoge Raad gaat akkoord met de tekst uit de voorontwerpen van decreet, omdat het in de eerste plaats het verloop tussen verschillende partijen en fracties bestraft op een moment dat er mandaten moeten worden toegekend. De Hoge Raad is van mening dat 'overloperij' zoveel mogelijk moet worden ontraden. Het verhoogt de kans op langdurige interne conflicten, wat nefaste gevolgen kan hebben voor de daadkracht van de raad. Daarenboven wordt met dergelijk gedrag geen fraai beeld geschetst van de politiek. Lokale besturen (en in mindere mate provinciale besturen) zijn volgens onderzoek nog steeds het niveau waar de kloof tussen burger en bestuur relatief klein is en waar het vertrouwen in de politiek relatief groot is. Het kan niet worden getolereerd dat deze unieke positie door onderlinge machtsspelletjes in het gedrang komt. Daarom is de Hoge Raad van mening dat de voorgestelde sanctie in juiste proportie is en dus moet worden aangemoedigd.

De Hoge Raad heeft wel twee kleinere bedenkingen bij deze bepaling:

1. In de gemeente- en provinciewet stond ook telkens de bepaling dat de leden van de raad niet meer dan één akte van voordracht mochten ondertekenen. Er werd echter een uitzondering voorzien: in geval van overlijden of afstand van het mandaat van raadslid door een voorgedragen kandidaat kon dit wel (artikel

15, §1 van de Nieuwe Gemeentewet en artikel 96, §2 van de Provinciewet³. Deze uitzondering is niet langer voorzien in het gemeente- en provinciedecreet (behalve, eigenaardig genoeg, bij de akte van voordracht voor de voorzitter en de leden van het districtscollege, waar deze bepaling wel is overgenomen: artikel 274 van het gemeentedecreet). Indien men een dergelijke zware sanctie koppelt aan het ondertekenen van meer dan één akte van voordracht, dan moet er zeker voor worden gezorgd dat de aangehaalde uitzondering ook overal wordt opgenomen in het gemeente- en provinciedecreet.

2. Het is volgens de Hoge Raad wetgevingstechnisch geen goede optie om de bepaling betreffende de sanctie telkens te herhalen in alle artikelen waarop het betrekking heeft. Dit compliceert de tekst alleen maar en het gevaar bestaat dat de bepaling wordt vergeten in bepaalde passages waar het eigenlijk ook van toepassing zou moeten zijn (zo is de Vlaamse Regering vergeten om de sanctie ook toe te voegen aan artikel 8, §3 en artikel 45, §3 van het gemeente- en provinciedecreet). Indien gekozen wordt om een sanctie in te voegen, waar de Hoge Raad dus voorstander van is, dan gebeurt dit best via een voorafgaande algemene bepaling.

3.2. Kartels en fracties

Artikel 5 van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het gemeentedecreet

Artikel 38 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 38. §1. Het gemeenteraadslid of de gemeenteraadsleden die op eenzelfde lijst verkozen zijn, vormen één fractie.

§2. In afwijking van §1 kunnen de kandidaat-gemeenteraadsleden die op eenzelfde lijst zijn verkozen twee fracties vormen, mits aan volgende voorwaarden is voldaan:

1° de naam van de lijst bestaat uit meerdere woorden of afkortingen die minstens de twee fractienamen omvatten;

2° de kandidaat-gemeenteraadsleden beslissen bij de indiening van de voordrachtsakte of verbeteringsakte dat de op de lijst verkozen gemeenteraadsleden twee fracties vormen of kunnen vormen; in dat laatste geval wordt overgegaan tot de vorming van twee fracties als een meerderheid van de verkozen gemeenteraadsleden die potentieel een afzonderlijke fractie kunnen uitmaken, daartoe op de installatievergadering van de gemeenteraad beslist;

3° de in 2° bedoelde beslissing wordt genomen in een afzonderlijke akte inzake fractievorming, ondertekend door alle kandidaat-gemeenteraadsleden op de lijst;

4° de akte inzake fractievorming bevat alle kandidaat-gemeenteraadsleden van de lijst, in dezelfde volgorde als de voordrachtsakte of de verbeteringsakte die bij de voorzitter van het hoofdstembureau wordt ingediend;

5° onverminderd het derde lid vermeldt de akte inzake fractievorming voor alle kandidaat-gemeenteraadsleden tot welke fractie zij zullen behoren in geval van verkiezing;

6° er worden op de akte inzake fractievorming slechts twee verschillende fracties vermeld;

7° de akte inzake fractievorming is als bijlage gevoegd bij de voordrachtsakte of de verbeteringsakte die, overeenkomstig artikel 23 van de Gemeentekieswet, tegen ontvangstbewijs aan de voorzitter van het hoofdstembureau wordt overhandigd;

8° aan de gemeentesecretaris wordt tegen ontvangstbewijs een afschrift van de akte inzake fractievorming overhandigd uiterlijk de eerste werkdag na de dag dat de voordrachtsakte of de verbeteringsakte bij de voorzitter van het hoofdstembureau werd ingediend.

De indiening van de akte inzake fractievorming en de door de kandidaat-gemeenteraadsleden gemaakte keuze is niet herroepbaar.

³ Artikel 15, §1 van de Nieuwe Gemeentewet: "Behoudens in geval van overlijden van, of afstand van het mandaat van gemeenteraadslid door een voorgedragen kandidaat, kan niemand meer dan één akte van voordracht ondertekenen voor hetzelfde schepensmandaat."

Artikel 96, §2 van de Provinciewet: "Behoudens in geval van overlijden of afstand van het mandaat van provincieraadslid door een voorgedragen kandidaat, kan niemand meer dan één akte van voordracht ondertekenen voor hetzelfde mandaat."

Als een kandidaat-gemeenteraadslid op de akte inzake fractievorming zich niet tot een fractie bekend, wordt het betrokken kandidaat-gemeenteraadslid geacht bij verkiezing te opteren voor de grootste fractie. Als beide fracties in de gemeenteraad even groot zijn, wordt hij geacht bij verkiezing te opteren voor de fractie waartoe de aanvoerder van de lijst behoort, behalve ingeval de lijstaanvoerder op de akte van fractievorming zich niet tot een fractie heeft bekend. In dat geval wordt het kandidaat-gemeenteraadslid geacht te opteren voor de fractie waartoe het kandidaat-gemeenteraadslid behoort dat de hoogste plaats op de lijst inneemt en die zich tot een fractie heeft bekend.

Indien aan de voormelde regeling niet is voldaan kunnen er geen aparte fracties worden gevormd. De gemeenteraad spreekt zich op de installatievergadering uit of aan de voorwaarden vermeld in het eerste lid is voldaan.

§3. Het gemeenteraadslid of de gemeenteraadsliden die verkozen zijn op lijsten die zich uiterlijk op de installatievergadering onderling hebben verenigd, vormen één fractie. Tot onderlinge vereniging van de lijsten kan slechts beslist worden als de meerderheid van de verkozenen op elk van die lijsten daarmee instemt.

§4. De onderlinge vereniging tot één fractie of de vorming van twee fracties overeenkomstig §2, geldt tot de eerstvolgende volledige vernieuwing van de gemeenteraad.

§5. Het huishoudelijk reglement legt de nadere regels vast voor de samenstelling en de werking van de fracties, alsook, binnen de grenzen die de Vlaamse Regering bepaalt, voor de financiering ervan."

Artikel 5 van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het provinciedecreet is identiek

Artikel 5 van de voorontwerpen van decreet tot wijziging van het gemeente- en provinciedecreet voorziet in de mogelijkheid dat kandidaat-gemeenteraadsliden die op eenzelfde lijst zijn verkozen, twee fracties vormen, indien de naam van de lijst de twee fractienamen bevat. Als motivatie geeft de Vlaamse Regering aan dat daarmee wordt tegemoet gekomen aan de gevolgen van de realiteit van de kartelvorming bij de verkiezingen.

De Hoge Raad geeft een duidelijk negatief advies over deze regeling, om volgende redenen:

1. Een eerste bedenking die de Hoge Raad wenst te maken is dat er op lokaal niveau (en in mindere mate op provinciaal niveau) ook lijsten voorkomen waar drie (of zelfs meer) partijen zich verbinden. Volgens het voorstel van de Vlaamse Regering zal het voor dergelijke kartellijsten onmogelijk zijn om zich na de verkiezingen terug op te splitsen in drie aparte fracties. Ook lokale lijsten die een bundeling vormen van kandidaten uit verschillende strekkingen, maar die opkomen onder één naam (b.v. Gemeentebelangen, ...), kunnen zich volgens het voorgestelde scenario niet splitsen. De Hoge Raad vindt in de memorie geen motivatie die het verschil verantwoordt met kartellijsten van twee duidelijk afgescheiden partijen. De Hoge Raad vraagt zich af of hier zelfs geen afbreuk wordt gedaan aan het gelijkheidsbeginsel. Het lijkt erop dat de Vlaamse Regering op lokaal niveau zoveel als mogelijk dezelfde lijstverbindingen als op Vlaams niveau wil stimuleren. De Hoge Raad wil zich ten volle verzetten tegen die 'vervlaamsing' van de lokale en provinciale verkiezingen.
Als de Vlaamse Regering er voor zou opteren om kartellijsten opnieuw te laten opsplitsen na de verkiezingen, waar de Hoge Raad geen voorstander van is (zie volgende argumenten), dan moet ze ook consequent zijn en de mogelijkheid voorzien dat een lijst in meer dan twee fracties opsplijt of dat een lijst die niet is samengesteld uit twee duidelijk van elkaar te onderscheiden partijen kan splitsen.
2. De Hoge Raad voorspelt dat het voorstel van de Vlaamse Regering heel wat onverwachte gevolgen met zich zal meebrengen.
 - Zo moet de raad zich op de installatievergadering uitspreken of aan de voorwaarden is voldaan (laatste lid van het nieuw ingevoegde art. 38, §2). Dit kan mogelijk problemen opleveren omdat er tussen het moment van het indienen van de lijsten en het moment van de installatievergadering heel

wat zaken kunnen veranderen, wat mogelijk onverwachte wendingen op de installatievergadering met zich kan meebrengen.

- Nog een ander onverwacht gevolg zou kunnen zijn dat men voor sommige fracties in een kartellijst geconfronteerd wordt met te weinig opvolgers of met opvolgers die heel laag gerangschikt staan en dat men dan allerlei ontwikkelingen krijgt die ongewenst zijn (b.v. dat men op enkele opvolgers druk legt om af te zien van hun recht opdat dan uiteindelijk een lager gerangschikte opvolger van de kleine partner in het kartel zou kunnen aantreden, ...).

Kortom, de Hoge Raad vreest dat er als gevolg van deze bepaling allerlei geknoei zal kunnen ontstaan en dat de geloofwaardigheid van de politiek en de lokale democratie daardoor afneemt.

3. Meer fundamenteel stelde de Hoge Raad in zijn advies 4-2005 heel duidelijk dat hij principieel van mening is dat de verkozenen van een kartellijst ook als één fractie moeten zetelen in de raad. Indien de mogelijkheid wordt voorzien dat een afzonderlijke partij van een kartel na de verkiezing opnieuw in een eigen fractie gaat zetelen, dan ontstaat er een cumulatie aan fracties die elk hun eigen privileges hebben (ondersteuning, vertegenwoordiging in de commissies, ...). Dit verhoogt de kans op onbestuurbaarheid en zou voor de besturen zelf een aanzienlijke meerkost betekenen (effectenrapport? – zie punt 2.3). Volgens de Hoge Raad kunnen binnen één fractie van verschillende kartelpartners voldoende onderlinge afspraken worden gemaakt om onafhankelijk van elkaar te werken. Het is onnodig om daarvoor verschillende fracties in te stellen.
4. Een dergelijk regeling voorzien is ze eigenlijk ook stimuleren. Er zullen maar weinig kartellijsten geneigd zijn om nu nog te pogen om zich te verenigen in één fractie in een raad. Daarmee geeft de Vlaamse Regering volgens de Hoge Raad een verkeerd signaal, want het verhoogt de onbestuurbaarheid in de Vlaamse lokale en provinciale besturen.
5. Tenslotte is het nieuw ingevoegde artikel 38, §4, dat stelt dat de onderlinge vereniging tot één fractie of de vorming van twee fracties geldt tot de eerstvolgende verkiezing, in tegenstrijd met artikel 39 van het gemeente- en provinciedecreet waarin impliciet wordt gesteld dat fracties wel mogen splitsen (artikel 39, §3, 2° lid, laatste zin: *"Indien een fractie tijdens de zittingsperiode splitst of sommige leden zich als onafhankelijk raadslid opstellen of overgaan naar een andere fractie, dan behoudt de fractie zijn oorspronkelijk aantal leden in de commissies"*).

3.3. Man/vrouw verhouding in het college

Artikel 7, 2°

De opheffing van artikel 45, §1, tweede lid van het gemeentedecreet leidt ertoe dat de bepaling "De gezamenlijke akte van voordracht is slechts ontvankelijk indien de voordracht betrekking heeft op personen van verschillend geslacht" wordt geschrapt.

Memorie van toelichting bij artikel 7

Door het feit dat de burgemeester en de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn mee in aanmerking worden genomen om vast te stellen of het college van burgemeester en schepenen uit personen van een verschillend geslacht bestaat, moet de strikte vereiste van onontvankelijkheid van de akte van voordracht die enkel uit personen van hetzelfde geslacht bestaat, niet worden gehandhaafd. Ingeval de burgemeester voorafgaand aan de installatie van de gemeenteraad reeds werd benoemd en van het andere geslacht is dan de kandidaat-schepenen die op de akte van voordracht vermeld zijn, is aan de vereiste inzake de aanwezigheid van beide geslachten in het college reeds voldaan.

Daarnaast kan aan de vereiste inzake de aanwezigheid van personen van een verschillend geslacht in het college van burgemeester en schepenen worden voldaan door de toevoeging van een OCMW-voorzitter van het

andere geslacht dan de overige schepenen. De vermelding van de aanwezigheid van personen van beide geslachten op de akte van voordracht kan bijgevolg geen vereiste van ontvankelijkheid zijn. Mocht, na de verkiezing van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, het college van burgemeester en schepenen niet samengesteld zijn uit personen van een verschillend geslacht, dan gebeurt een vervanging van rechtswege van de laatste verkozen schepen in rang overeenkomstig hetgeen geregeld is in artikel 44, §4.

De Hoge Raad heeft geen fundamentele bezwaren bij het schrappen van de bepaling, maar wil wel waarschuwen voor mogelijke gevolgen. Indien het gemeentebestuur beslist om de OCMW-voorzitter in het college op te nemen en indien wordt voorzien dat deze voorzitter van een ander geslacht zal zijn dan de overige leden van het college, dan kan dat college volgens artikel 11bis, 3° lid van de Grondwet pas geldig beslissen als die OCMW-voorzitter officieel is opgenomen in het college. De installatievergadering van de OCMW-raad vindt echter ten vroegste een week na de installatievergadering van de gemeenteraad plaats. Dit kan zelfs later indien de verkiezing van de OCMW-raadleden door de gemeenteraad ongeldig wordt verklaard en de hele zaak moet worden overgedaan in de gemeenteraad.

In deze specifieke gevallen kunnen volgens de Hoge Raad tussen de aanstelling van de leden van het college op de installatievergadering van de gemeenteraad en de aanstelling van de OCMW-voorzitter op de installatievergadering van de OCMW-raad geen geldige beslissingen worden genomen door het college omdat het niet is samengesteld uit personen van verschillend geslacht. De Hoge Raad weet niet of de Vlaamse Regering rekening heeft gehouden met dit scenario, want daarover is niets terug te vinden in de memorie van toelichting. Artikel 8 van het voorontwerp tot wijziging van het gemeentedecreet voorziet wel in een bepaling dat het college kan samenkomen nog voor de OCMW-voorzitter is benoemd, maar zegt niets over het geval dat het college op dat moment uit leden zou bestaan van hetzelfde geslacht.

De Hoge Raad wil er ook op wijzen dat er in artikel 8 van het voorontwerp en in de memorie van toelichting bij artikel 7 precies vanuit wordt gegaan dat de OCMW-voorzitter al zeker vanaf de volgende gemeentelijke legislatuur in het college zal zetelen. Dit is echter pas een verplichting na de 2012. Tijdens de eerstvolgende legislatuur kunnen gemeentebesturen nog steeds kiezen om de OCMW-voorzitter niet op te nemen in het college.

3.4. Burgerinitiatief

Artikel 10 van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het gemeentedecreet

In titel VI van hetzelfde decreet wordt een hoofdstuk IIbis, bestaande uit artikel 200bis tot en met 200quinquies, ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Hoofdstuk IIbis. Het burgerinitiatief

Art. 200bis. De inwoners hebben het recht te verzoeken om de door hen in een gemotiveerde nota nader omschreven voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de gemeenteraad. Ze voegen bij die nota eventueel alle nuttige stukken die de gemeenteraad kunnen voorlichten.

Dat verzoek moet worden gesteund door ten minste:

1° 2 % van het aantal inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners;

2° 300 inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 15.000 inwoners en minder dan 30.000 inwoners;

3° 1 % van het aantal inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 30.000 inwoners.

Art. 200ter. Het verzoek wordt ingediend met een formulier, dat het gemeentebestuur ter beschikking stelt, en wordt met een aangetekende brief gestuurd aan het college van burgemeester en schepenen. Het moet de

naam, voornamen, geboortedatum en woonplaats vermelden van iedereen die het verzoekschrift ondertekend heeft.

Het college van burgemeester en schepenen gaat na of aan die voorwaarden voldaan is.

Art. 200quater. Het verzoek moet minstens twintig dagen voor de dag van de vergadering van de gemeenteraad bij het college van burgemeester en schepenen ingediend zijn om in de eerstvolgende gemeenteraad te kunnen worden behandeld, zo niet wordt het verzoek behandeld op de daaropvolgende vergadering van de raad.

Art. 200quinquies. De gemeenteraad doet vooraf uitspraak over zijn bevoegdheid ten aanzien van de in het verzoekschrift opgenomen voorstellen en vragen. Binnen zijn bevoegdheid bepaalt de gemeenteraad ook welk gevolg daaraan wordt gegeven en hoe dat wordt bekendgemaakt."

Artikel 8 van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het provinciedecreet

In titel VI van hetzelfde decreet wordt een hoofdstuk IIbis, bestaande uit artikel 193bis tot en met 193quinquies, ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Hoofdstuk IIbis. Het burgerinitiatief

Art. 193bis. De inwoners hebben het recht te verzoeken om de door hen in een gemotiveerde nota nader omschreven voorstellen en vragen over de provinciale beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de provincieraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de provincieraad. Ze voegen bij die nota worden eventueel alle nuttige stukken gevoegd die de provincieraad kunnen voorlichten.

Dat verzoek moet worden gesteund door ten minste 1 % van het aantal inwoners van de provincie, ouder dan 16 jaar.

Art. 193ter. Het verzoek wordt ingediend met een formulier, dat het provinciebestuur ter beschikking stelt, en wordt met een aangetekende brief gestuurd aan de deputatie. Het verzoek moet de naam, voornamen, geboortedatum en woonplaats vermelden van iedereen die het verzoekschrift ondertekend heeft.

De deputatie gaat na of aan die voorwaarden voldaan is.

Art. 193quater. Het verzoek moet minstens twintig dagen voor de dag van de vergadering van de provincieraad bij de deputatie ingediend zijn om in de eerstvolgende provincieraad te kunnen worden behandeld, zo niet wordt het verzoek behandeld in de daaropvolgende vergadering van de raad.

Art. 193quinquies. De provincieraad doet vooraf uitspraak over zijn bevoegdheid ten aanzien van de in het verzoekschrift opgenomen voorstellen en vragen. Binnen zijn bevoegdheid bepaalt de provincieraad ook welk gevolg daaraan wordt gegeven en hoe dat wordt bekendgemaakt."

De Hoge Raad is principieel geen tegenstander van het burgerinitiatief op zich: het kan een nuttig instrument zijn om burgers de mogelijkheid te geven de politieke agenda te bepalen. Naar aanleiding van de bespreking van het burgerinitiatief was er in de Hoge Raad discussie over de vraag of dit instrument te verenigen is met de keuze om de volksvertegenwoordigende rol van de raad te versterken. Dat is volgens de Hoge Raad het geval: de raad staat centraal en als deze goed werkt zou de politieke agenda goed moeten aansluiten bij de publieke agenda. De volksvertegenwoordiging versterken is te verenigen met de gedachte dat burgers, op een gestructureerde manier, de agenda van hun vertegenwoordigers kunnen beïnvloeden als zij vinden dat de agenda's niet goed op elkaar aansluiten. Het burgerinitiatief geeft hen zo'n instrument. De raad bepaalt zelf welk gevolg zij eventueel aan dergelijke publieke agendering geeft.

De Hoge Raad heeft dus geen directe principiële bezwaren tegen het instrument zelf, maar is wel van mening dat de manier waarop het nu in het gemeente- en provinciedecreet wordt geïntroduceerd, ondoordacht is.

1. Ten eerste wordt met dit voorstel een volledig nieuw instrument geïntroduceerd via een decreet waarvan het eigenlijk enkel de bedoeling was om een aantal dringende en noodzakelijke verfijningen en aanpassingen aan het gemeente- en provinciedecreet te doen met het oog op een ordentelijke installatie van de nieuwe gemeente- en provincieraden en hun uitvoerende colleges (memorie van toelichting, p. 1). De Hoge Raad kan zich daarom niet van de indruk ontdoen dat dit voorstel opnieuw eerder gelegenheidwetgeving is naar aanleiding van enkele (relatief) recente maatschappelijke opvattingen omtrent burgerdemocratie, zonder dat nagedacht werd over de inplanting van dit instrument in een doordachte strategie om de burger dichter bij het beleid te betrekken. Er is voor de Hoge Raad veel eerder nood aan een globaal concept omtrent burgerparticipatie op lokaal en zeker op provinciaal niveau, dan aan ad hoc instrumenten waarvan men op dit moment nog niet alle gevolgen kan inschatten. De Hoge Raad ontkent niet dat het burgerinitiatief een belangrijk deel kan uitmaken van een dergelijke concept, maar eerst moet men zicht krijgen op het geheel vooraleer men er delen van wil invoeren.
2. Niet alleen moet er volgens de Hoge Raad afstemming zijn met een omvattende strategie om de relatie met de burger te versterken, er moet uiteraard ook afstemming zijn met de instrumenten die nu reeds in het gemeente en provinciedecreet zijn ingevoegd. En ook op dit vlak zijn er een aantal problemen.
 - Met het gemeente- provinciedecreet werd reeds het verzoekschrift ingevoerd. Nu wordt dus ook het burgerinitiatief geïntroduceerd. De Hoge Raad vraagt zich af of dit niet wat veel wordt. De Vlaamse lokale en provinciale besturen bleken al met heel veel vragen en onzekerheden te zitten over het systeem van de verzoekschriften. Misschien is het best om maar één van de twee instrumenten te introduceren en pas later na een evaluatie eventueel het andere. De Hoge Raad geeft dan de voorkeur aan het burgerinitiatief.
 - De bepalingen over het burgerinitiatief zijn totaal niet afgestemd op de hele regeling betreffende de volksraadpleging in het gemeente- en provinciedecreet, waardoor alles heel onduidelijk wordt voor de burger:
 - In het gemeente- en provinciedecreet is er voor wat betreft de volksraadpleging sprake van "inwoners die de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt" (art. 209, §1, 2° van het gemeentedecreet en art. 202, §1, 2° van het provinciedecreet), terwijl in de voorontwerpen sprake is "ouder dan 16 jaar" (art. 200bis van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het gemeentedecreet, en art. 193bis van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het provinciedecreet). De twee zaken betekenen misschien wel hetzelfde, maar om alle misverstanden te vermijden, worden de bepalingen best op elkaar afgestemd.
 - Voor de volksraadpleging wordt het totale aantal inwoners gebruikt voor de berekening van het vereiste aantal handtekening (art. 205 van het gemeentedecreet en art. 198 van het provinciedecreet), terwijl voor het burgerinitiatief het aantal inwoners ouder dan 16 jaar wordt gebruikt. De Hoge Raad vraagt zich af waarom de Vlaamse Regering hier een verschillende berekeningswijze voor de drempels hanteert.⁴
 - Er wordt in het nieuwe hoofdstuk II bis inzake het burgerinitiatief best een link gelegd met artikels 20 en 22 van het gemeente- en provinciedecreet die de bepalingen bevatten i.v.m. de vaststelling van agenda van de raad.

⁴ Het gemeente- en provinciedecreet zijn op dit punt trouwens op zich al heel onduidelijk: het totale aantal inwoners wordt gebruikt voor de berekening van het vereiste aantal handtekeningen voor een volksraadpleging, terwijl later wordt bepaald dat enkel inwoners die de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt, mogen deelnemen aan de volksraadpleging. Best wordt voor de berekening van het vereiste aantal handtekeningen ook uitgegaan van het aantal inwoners dat de volle leeftijd van 16 jaar heeft bereikt. Deze wijziging kan worden ingevoegd in de voorontwerpen.

- Op elk democratisch verkozen niveau horen er regelingen te worden getroffen om aan de burger de mogelijkheid te bieden om tussen twee verkiezingen in hun stem te laten horen. Enkel blijkt de Vlaamse Regering daarbij de binnengemeentelijke territoriale organen te zijn vergeten. Dit is nochtans het niveau bij uitstek om de burger bij het beleid te betrekken. De organen zijn in het leven geroepen met als grootste doelstelling om de kloof tussen burger en bestuur te verkleinen. Het is onbegrijpelijk dat nu juist op dat niveau geen verzoekschriften of burgerinitiatieven kunnen worden ingediend. Betreft het hier een vergetelheid, of is dit opnieuw een symptoom van wat de Hoge Raad in een eerder advies vaststelde, namelijk dat wel gekozen is om districten op te richten, maar dat noch de Vlaamse Regering, noch de stad Antwerpen de volle consequenties van die keuze willen dragen (cfr. de discussies over personeel, financiën, rechtspersoonlijkheid, wijkwerking, ...)⁵?
3. De Hoge Raad wil erop wijzen dat de relatie tussen burger en bestuur vooral een mentaliteitskwestie is, eerder dan een kwestie van geïnstitutionaliseerde instrumenten. Een goede gemeente- of provincieraad heeft voeling met de verschillende stromingen en opinies die aanwezig zijn bij de inwoners en speelt daar ook op in. Dergelijk responsief beleid wordt in meer en meer besturen als noodzakelijk bestempeld en daar lijkt een instrument als het burgerinitiatief overbodig. Helaas blijven er nog besturen die het betrekken van burgers bij beleidsprocessen als een bedreiging zien voor hun politieke macht. Dit is volgens de Hoge Raad onterecht. In de huidige maatschappelijke context waarin de legitimiteit van de representatieve democratie tanend is en waar beleidsprocessen complexer worden, moet de opkomst van de burgerparticipatie worden gezien als een ware aanvulling van het primaat van de politiek.⁶ Voor besturen waar een dergelijke cultuur nog niet ingeburgerd is, kan de invoering van het burgerinitiatief misschien een goede zaak zijn. Voor alle andere besturen zullen dergelijke instrumenten gezien de huidige Vlaamse politieke cultuur volgens de Hoge Raad vooral gebruikt worden als oppositiewapen of uit profileringsdrang, waardoor het instrument zijn waarde verliest. De Hoge Raad wil hiervoor verwijzen naar de volksraadpleging, die vanuit dezelfde filosofie werd ingevoerd, maar in de praktijk eigenlijk maar weinig correct is gebruikt.

Om al deze redenen houdt de Hoge Raad een pleidooi om in eerste instantie de invoering van het burgerinitiatief als optie op te nemen in het gemeente- en provinciedecreet: "*De gemeente- of provincieraad kan beslissen tot de invoering van een systeem van burgerinitiatief volgens de hiernavolgende procedure*". Er kan daarbij bijvoorbeeld ook worden nagedacht om de drempel voor het gebruik van dit instrument door de raad te laten bepalen, volgens wat volgens hen het meest geschikt is binnen hun bestuur. Na een grondige evaluatie van de ervaringen in die besturen waar het wordt toegepast en een evaluatie van enkele buitenlandse praktijken (rekening houdende met de verschillende politieke cultuur), kan misschien in een volgende fase worden nagedacht over een algemene invoering van het burgerinitiatief, het liefst binnen een globaal concept over hoe de relatie tussen burger en bestuur op lokaal en provinciaal niveau het best wordt vormgegeven.

Als randbemerking bij dit voorstel wil de Hoge Raad wijzen op het belang van goede informatie voor de burger omtrent participatie. In de Proeve van Vlaams gemeentedecreet werd in artikel 183 voorgesteld om ten behoeve van iedereen die erom verzoekt een brochure ter beschikking te stellen met een beschrijving van de geldende regelingen op het gebied van openbaarheid van bestuur, de klachtenbehandeling, het verzoekschrift, het burgerinitiatief en de volksraadpleging. De Hoge Raad is voorstander om een dergelijke bepaling ook op te nemen in het gemeente- en provinciedecreet, in de eerste plaats omdat veel

⁵ Zie advies 5-2004 'Lokaal besturen in de stad'

⁶ De Rynck, 2002, p. 353; uit: De Rynck, F., (2002), Hybride democratie en het primaat van de politiek, in: B. Hubeau en M. Elst (red.), Democratie in Ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie, Die Keure, Brussel, p. 339-354

instrumenten bij de burger nog onbekend zijn. Daarnaast werkt een dergelijke overzichtelijke bundeling van alle regelingen i.v.m. burgerparticipatie drempelverlagend.

3.5. Lijst van districten

Artikel 2

In artikel 6, §1, van het provinciedecreet van 9 december 2005 wordt het derde lid vervangen door wat volgt: "De lijst van de districten en de aanwijzing van de districthoofdplaats wordt vastgesteld in de tabel die als bijlage bij dit decreet is gevoegd. De verdeling van de raadsleden over de kiesdistricten wordt bij elke volledige vernieuwing van de provincieraden door de Vlaamse Regering in overeenstemming gebracht met de bevolking op basis van de bevolkingscijfers, vastgesteld overeenkomstig artikel 5."

Er werden geen veranderingen doorgevoerd aan de indeling van de districten voor de provincieraadsverkiezingen. De Hoge Raad sprak zich reeds verschillende malen uit over die indeling in districten. De Hoge Raad herhaalt in dit hoofdstuk zijn standpunt.

Op 5 juni 2002 vroeg de heer Norbert De Batselier, voorzitter van het Vlaams Parlement, op vraag van de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid, aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur een advies over het kiessysteem voor de provincieraadsverkiezingen; een dergelijk advies werd door de Hoge Raad zelf gesuggereerd. Om dit advies voor te bereiden werd een beroep gedaan op de expertise van professor dr. Wilfried Dewachter en Bram Wauters (K.U.Leuven), die een wetenschappelijk advies formuleerden dat als grondslag diende voor de discussies binnen de Hoge Raad. Het advies van Dewachter en Wauters formuleert ook enkele voorstellen voor de kiesomschrijvingen voor de provincieraadsverkiezingen.⁷

Op basis van dat advies pleit de Hoge Raad voor de invoering van provinciale kieskringen: "*De provincie wordt meer provincie als zij zich onopgedeeeld voorlegt aan de kiezers, dus ook politiek. En dat kan. Wil de provincie zich als politiek niveau echt waarmaken dan kan zij niet anders dan de provincie als één kieskring uitbouwen.*" (Dewachter en Wauters, p. 51)

Het district of het arrondissement als kiesindeling valt niet te verkiezen gezien de burger er zich niet mee kan identificeren; de provincie als bestuursniveau is wel bekend. Daartegenover staat dat de kennis over het provinciebestuur over het algemeen lager is dan over andere bestuursniveaus. Een provinciale kieskring kan een eerste stap zijn om hieraan te verhelpen en de profilering van de provincies aan te scherpen. Met één kieskring per provincie zijn de kandidaten verplicht zich provinciaal aan te bieden, bekend te maken en het provinciaal belang aan bod te laten komen en niet dit van een lokale entiteit die aan geen enkele sociologische realiteit beantwoordt.

Een bijkomend voordeel, volgens Dewachter en Wauters, vormt een sterke vereenvoudiging die bovendien gelijklopend is met de kieshervorming op federaal niveau die, met uitzondering van de provincies Vlaams- en Waals-Brabant, nu uitgaat van provinciale kieskringen. Bovendien worden de zogenaamde "bokkensprongen" vermeden die eigen zijn aan de apparentering of lijstenverbinding die onontbeerlijk is bij het werken met kleine districten.

Er kan opgeworpen worden dat met één kieskring per provincie het risico bestaat dat niet elke regio uit de provincie vertegenwoordigd zal worden, wat met een indeling in arrondissementen en/of kiesdistricten wel het geval is. Dewachter en Wauters weerleggen dit. Politieke partijen hebben er belang bij om kandidaten

⁷ Dewachter en Wauters werken hun standpunten opnieuw uit in het recente artikel '*Provincieraadsverkiezingen: een illusie van democratie*' in Burger, Bestuur en Beleid (Jaargang 3, 2006, nr. 1).

uit alle hoeken van de kieskring op de lijst te zetten, om de streekgebonden populariteit van kandidaten zo goed mogelijk te spreiden over alle streken. Uitgaande hiervan kan men een voldoende mate van zelfregulering veronderstellen. Immers, vanuit hun streven naar de best mogelijke electorale score, zullen politieke partijen ervoor zorgen dat bijna automatisch elke significante streek afdoende zal vertegenwoordigd worden in de provincieraad (Dewachter, p. 53-55). Bovendien hoeft het niet per definitie zo te zijn dat de belangen van een regio niet zouden behartigd worden indien geen kandidaat uit die streek is verkozen.

Minderheidsnota: de leden die zetelen als vertegenwoordigers van de Vereniging van de Vlaamse Provincies zijn geen voorstander van één kieskring per provincie. Zij zijn het eens met het standpunt dat de huidige kiesomschrijvingen te klein zijn en nefaste gevolgen hebben voor de territoriaal evenwichtige spreiding van de toegewezen zetels. Daarom opteren zij voor grotere kieskringen, nl. op streekniveau, maar alleszins meer dan één kieskring per provincie.

De Hoge Raad koppelt aan deze keuze voor provinciale kieskringen de absolute voorwaarde dat een verkozen kandidaat wordt 'verplicht' om zijn mandaat op te nemen (al is deze voorwaarde heel moeilijk in dwingende regelgeving te vertalen). De Hoge Raad wenst geen herhaling van toestanden zoals die zich ook afspeelden bij de federale en Vlaamse verkiezingen. De Hoge Raad is geen voorstander van het op de lijst plaatsen van bekende toppolitici die niet wensen te zetelen in het orgaan waarvoor ze werden verkozen. Eenzelfde gevaar voor kiezersbedrog bestaat er voor de provincieraadsverkiezingen als er wordt geopteerd voor één kieskring. Indien de Vlaamse en federale scenario's zich op dit niveau herhalen, komen personen in de raad die daarvoor eigenlijk nooit een duidelijk mandaat hebben gekregen van de kiezers, zeker omdat (de helft van) het gewicht van de lijststem blijft meetellen voor de aanduiding van de opvolgers (zie advies 3-2005 over het decreet tot wijziging van de kiesregelgeving). Dit is niet van die aard dat het vertrouwen van de kiezer in de politiek wordt versterkt. Kandidaten op de lijst moeten bewust kiezen voor de deelname aan de provincieraadsverkiezingen. En indien zij verkozen zijn impliceert dit dat zij hun mandaat ook effectief zouden moeten opnemen en ten volle uitoefenen. Bij uitbreiding geldt dit voor alle verkiezingen: Kamer, Senaat, Vlaams Parlement, provincie-, gemeente- en districtsraad.

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De Hoge Raad formuleerde in dit advies eerst enkele voorafgaande bedenkingen over het gevoerde binnenlandse bestuur tijdens deze legislatuur (deel 1). Vervolgens werd dieper ingegaan op enkele algemene bedenkingen bij de voorontwerpen (deel 2). Tenslotte werd stilgestaan bij de specifieke voorstellen uit de voorontwerpen (deel 3).

4.1. Vooraf

De Vlaamse overheid heeft de neiging om bij elke bevoegdheid die ten gevolge van een staatshervorming wordt overgedragen vanuit het federale bestuursniveau, de regelgeving die met die bevoegdheid samengaat naar haar hand te zetten. Hoewel de Hoge Raad akkoord gaat met de basisgedachte dat er zich meestal wel een modernisering opdringt, mag het soms iets meer doordacht worden aangepakt. Het betreft meestal wetgeving die al jaren, soms zelfs tientallen jaren, in voege is. Al kan het kader dan misschien voorbij gestreefd zijn, het werkt meestal wel en de mensen die er op het terrein dagdagelijks mee worden geconfronteerd, hebben een soms onwrikbare modus vivendi opgebouwd.

Als de Vlaamse overheid een soms felbevochten bevoegdheid in de schoot geworpen krijgt, kan ze het doorgaans niet laten om vanuit een vernieuwingsdrang de betreffende wetgevingen direct te 'vervlaamsen'. Daarbij vergeet ze echter dat er in een beginstadium eigenlijk te weinig expertise is opgebouwd binnen de Vlaamse overheid om een goed beeld te hebben op alle finesses die met die regelgeving gepaard gaan. Daarnaast verliezen de Vlaamse beleidsmakers meestal uit het oog dat hervormingen op het terrein soms ingrijpende gevolgen kunnen hebben. Eigenlijk zou er na elke federalisering van een bepaald beleidsitem een zelfopgelegde reflectieperiode moeten worden ingelast waarbij de Vlaamse overheid de tijd krijgt om een bepaalde materie tot op de details te doorgronden. Ook moet er meer aandacht gaan naar de mensen die het beleid dag in dag uit moeten uitvoeren. Ervaringsdeskundigen moeten veel meer hun zeg krijgen in het besluitvormingsproces en er moet meer werk worden gemaakt van zorgvuldige begeleiding als er wordt hervormd.

De Hoge Raad moet vaststellen dat de Vlaamse overheid met betrekking tot de recent overgehevelde bevoegdheid tot regeling van de organieke kaders voor de lokale en provinciale besturen zich opnieuw wat heeft mispakt. Er werd te weinig tijd vrijgemaakt om de dossiers goed voor te bereiden, de hele aanpak was nogal ongestructureerd en de lokale en provinciale besturen kregen nauwelijks de kans om op een grondige manier een inbreng te doen. Het beleidveld binnenlands bestuur is dus zeker geen uitzondering op de hierboven geschetste analyse. De gevolgen zijn ondertussen zichtbaar: de decreten tot aanpassing van de kieswetgeving voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen hebben op zijn minst een moeilijk parcours doorlopen vooraleer ze uiteindelijk zijn goedgekeurd door het Vlaams Parlement, en het gemeente- en provinciedecreet hebben beiden aanpassingen nodig om de fouten eruit te halen nog voor de decreten goed en wel in werking zijn getreden.

De Hoge Raad hoopt dat lessen kunnen worden getrokken uit die ervaring. In de eerste plaats uiteraard voor het beleidsveld binnenlands bestuur zelf, waar in de heel nabije toekomst nog een aantal heel belangrijke dossiers op de agenda zullen komen: de aanpassing van de OCMW-wet en de uitvoeringsbesluiten voor de bepalingen uit het gemeente- en provinciedecreet betreffende de personeelsaangelegenheden en het financiële beheer. Dat zijn zaken die in de besturen mogelijk nog een grotere impact zullen hebben dan de kaderdecreten zelf. Het is van cruciaal belang dat er zorgvuldiger mee wordt omgesprongen.

Meer algemeen houdt de Hoge Raad een pleidooi voor een nog veel verder doorgedreven reguleringsmanagement. Behoorlijke regelgeving is een basisdoelstelling van de huidige Vlaamse coalitie (zie hoofdstuk IX van het regeerakkoord). Momenteel zijn al een aantal belangrijke stappen genomen om die doelstelling te realiseren (Kenniscel Wetsmatiging, reguleringsimpactanalyse (RIA), reguleringsmanagement, enz), maar voor cruciale decreten blijken die vaak nog ontoereikend. De recente problemen met het gemeentedecreet, het provinciedecreet en de decreten tot wijziging van de kiesregelgeving tonen aan dat de huidige maatregelen falen als het er echt toe doet. De Hoge Raad pleit dus vooral voor een nog veel grotere capaciteitsopbouw in de Vlaamse administratie voor wat betreft de reguleringskwaliteit.

Tenslotte is er ook een grotere rol weggelegd voor het Vlaams Parlement. Bij de bespreking in het Vlaams Parlement van de aangehaalde basisdecreten voor de lokale en provinciale besturen was de discussie nogal mak. De georganiseerde hoorzittingen met o.a. de VVSG, de VVP en de Hoge Raad leken eerder een pro forma aangelegenheid. Er was wel oor naar enkele technische bemerkingen (enkele amendementen in die zin werden aangenomen), maar op geen enkel moment werden de hoofdlijnen van de Vlaamse Regering echt in vraag gesteld. De Hoge Raad vond dit verbazend, vooral omdat het Vlaams Parlement wordt bemand door nogal wat lokale mandatarissen.

Het Vlaams Parlement moet zijn rol van controlerende overheid veel meer uitspelen en het werk van de Vlaamse Regering grondiger analyseren. Er moet veel meer ruimte zijn voor debat en reflectie en ook hier moet behoorlijke regelgeving de eerste doelstelling zijn.

4.2. Algemene bedenkingen bij de voorontwerpen

De Hoge Raad formuleerde drie algemene bedenkingen bij de voorontwerpen:

1. De teksten zijn **onzorgvuldig** en bevatten op zich nog enkele fouten en onduidelijkheden, of ze voeren niet de juiste correctie door. Op andere plaatsen wordt geen rekening gehouden met gerelateerde artikelen in het gemeente- of provinciedecreet waardoor artikels elkaar gaan tegenspreken. Er is dus nood aan een grondig technisch nazicht van de wijzigingsdecreten vooraleer ze worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement.
2. De voorliggende voorontwerpen voorzien in grote mate enkel in het wegwerken van de meest dringende anomalieën in het recent goedgekeurde gemeente- en provinciedecreet. De Hoge Raad gaf reeds aan dat de principiële bedenkingen bij de organieke decreten onverkort blijven gelden. Maar naast deze fundamentele bedenkingen blijven er volgens de Hoge Raad ondanks de voorgestelde wijzigingen ook **nog heel wat technische vragen en onduidelijkheden onbeantwoord**. Daarvoor kan in de eerste plaats worden verwezen naar het studiewerk van de VVSG en de VVP, die beide een oplisting hebben gemaakt van zaken waar volgens hen verdere verduidelijking noodzakelijk is. De Hoge Raad vraagt zich af of het de bedoeling is dat er nog een tweede reeks van wijzigingsdecreten wordt opgesteld vóór de verkiezingen. Daarover is in de memorie van toelichting niets te vinden. Alleszins lijkt hetgeen nu is opgenomen in de voorontwerpen van wijzigingsdecreet voor de Hoge Raad onvoldoende om alle mogelijke moeilijkheden bij de toepassing van de decreten uit te sluiten. Waarom de Vlaamse Regering er niet voor heeft geopteerd om meteen alle onduidelijkheden uit te klaren in één decreet, is voor de Hoge Raad een raadsel.
3. In de voorontwerpen worden een aantal voorstellen gedaan die een financiële impact zullen hebben op de gemeenten en provincies, zoals de mogelijkheid dat een kartellijst zich opsplijt in twee fracties en de invoering van het burgerinitiatief. De Hoge Raad weet niet of de Vlaamse Regering een

effectenrapport heeft opgemaakt bij de voorontwerpen. Indien er een effectenrapport is opgemaakt, dan vraagt de Hoge Raad dat dit openbaar wordt gemaakt. Indien geen effectenrapport is opgemaakt, dan is dit in strijd met het regeerakkoord en vraagt de Hoge Raad dat er zeker zo'n rapport wordt opgemaakt nog voor de teksten worden ingediend in het Vlaams Parlement.

Naast het effectenrapport krijgt ook het **overleg** met de lokale en provinciale besturen een plaats in het regeerakkoord. Het was bovendien één van de belangrijkste afspraken die naar aanleiding van het kerntakendebat werden vastgelegd in het Bestuursakkoord. De VVSG en de VVP werden naar aanleiding van dit voorontwerp geen enkele maal rechtstreeks gecontacteerd. Dit is dus in strijd met het regeerakkoord en met het Bestuursakkoord.

4.3. Specifieke bedenkingen

De Hoge Raad is uiteraard tevreden dat de Vlaamse Regering met de voorontwerpen een aantal anomalieën uit het gemeente- en provinciedecreet wil halen. De Hoge Raad heeft in dit advies niet alle aanpassingen van commentaar voorzien. Enkel de aanpassingen die verder gaan dan louter verbeteringen werden bestudeerd.

1. De Hoge Raad gaat akkoord met de ingevoegde **sanctie voor het ondertekenen van meer dan één akte van voordracht**, omdat het in de eerste plaats het verloop tussen verschillende partijen en fracties bestraft op een moment dat er mandaten moeten worden toegekend. De Hoge Raad is van mening dat 'overloperij' zoveel mogelijk moet worden ontraden. Het verhoogt de kans op langdurige interne conflicten, wat nefaste gevolgen kan hebben voor de daadkracht van de raad. Daarenboven wordt met dergelijk gedrag geen fraai beeld geschetst van de lokale of provinciale politiek.
2. De Hoge Raad is absoluut geen voorstander van de **mogelijkheid om twee fracties op te richten per lijst**. Het verhoogt de kans op onbestuurbaarheid en het kan een aanzienlijke meerkost betekenen voor de gemeenten en provincies. Daarenboven vreest de Hoge Raad dat er als gevolg van deze bepaling allerlei geknoei zal kunnen ontstaan en dat de geloofwaardigheid van de politiek en de lokale democratie daardoor afneemt. Volgens de Hoge Raad kunnen binnen één fractie van verschillende kartelpartners voldoende onderlinge afspraken worden gemaakt om onafhankelijk van elkaar te werken. Het is onnodig om daarvoor verschillende fracties in te stellen.
Als de Vlaamse Regering er desondanks voor zou opteren om kartellijsten opnieuw te laten opsplitsen na de verkiezingen, dan moet ze ook consequent zijn en de mogelijkheid voorzien dat een lijst in meer dan twee fracties opsplijt of dat een lijst die niet is samengesteld uit twee duidelijk van elkaar te onderscheiden partijen kan splitsen. Want nu lijkt het erop dat de Vlaamse Regering op lokaal niveau zoveel als mogelijk dezelfde lijstverbindingen als op Vlaams niveau wil stimuleren. De Hoge Raad wil zich ten volle verzetten tegen die 'vervlaamsing' van de lokale en provinciale verkiezingen.
3. De Hoge Raad heeft geen fundamentele bezwaren bij het **schrappen van de bepaling dat de akte van voordracht voor het schepencollege uit personen van verschillend geslacht moet bestaan**, maar wil wel waarschuwen voor mogelijke gevolgen. Door het schrappen kan het voorkomen dat de OCMW-voorzitter het enige lid is van het schepencollege van het andere geslacht. Dit wil volgens de Hoge Raad zeggen dat dat schepencollege pas geldig kan beslissen als de OCMW-voorzitter officieel deel uitmaakt van dat college. In de periode tussen de installatievergadering van de gemeenteraad (waar de schepenen worden aangeduid) en de installatievergadering van de OCMW-raad (waar de OCMW-voorzitter wordt aangeduid) kan het college dus volgens de Grondwet geen geldige beslissingen nemen, want het bestaat niet uit leden van verschillend geslacht.

4. De Hoge Raad is principieel geen tegenstander van het **burgerinitiatief** op zich: het kan een nuttig instrument zijn om burgers de mogelijkheid te geven de politieke agenda te bepalen. De Hoge Raad is wel van mening dat de manier waarop het nu in het gemeente- en provinciedecreet wordt geïntroduceerd, ondoordacht is.
- Met dit voorstel wordt een volledig nieuw instrument geïntroduceerd via een decreet waarvan het eigenlijk enkel de bedoeling was om een aantal dringende en noodzakelijke verfijningen en aanpassingen aan het gemeente- en provinciedecreet te doen met het oog op een ordentelijke installatie van de nieuwe gemeente- en provincieraden en hun uitvoerende colleges. De Hoge Raad kan zich daarom niet van de indruk ontdoen dat dit voorstel opnieuw eerder gelegenheidswetgeving is naar aanleiding van enkele (relatief) recente maatschappelijke opvattingen omtrent burgerdemocratie, zonder dat nagedacht werd over de inplanting van dit instrument in een doordachte strategie om de burger dichter bij het beleid te betrekken.
 - Het voorstel is ook niet afgestemd op verschillende andere bepalingen in het gemeente- en provinciedecreet:
 - Met het gemeente- provinciedecreet werd reeds het verzoekschrift ingevoerd. Nu wordt dus ook het burgerinitiatief geïntroduceerd. Misschien is het best om maar één van de twee instrumenten te introduceren en pas later na een evaluatie het andere.
 - De bepalingen over het burgerinitiatief zijn totaal niet afgestemd op de hele regeling betreffende de volksraadpleging in het gemeente- en provinciedecreet, waardoor alles heel onduidelijk wordt voor de burger. Zeker de verschillende berekening van het vereiste aantal handtekeningen is problematisch volgens de Hoge Raad.
 - De Hoge Raad vindt het onbegrijpelijk dat er op het niveau van de binnengemeentelijke territoriale organen geen verzoekschriften of burgerinitiatieven kunnen worden ingediend.
 - De Hoge Raad wil erop wijzen dat de relatie tussen burger en bestuur vooral een mentaliteitskwestie is, eerder dan een kwestie van geïnstitutionaliseerde instrumenten. Een goede gemeente- of provincieraad heeft voeling met de verschillende stromingen en opinies die aanwezig zijn bij de inwoners en speelt daar ook op in. Voor besturen waar een dergelijke cultuur nog niet ingeburgerd is, kan de invoering van het burgerinitiatief misschien een goede zaak zijn. Voor alle andere besturen zullen dergelijke instrumenten gezien de huidige Vlaamse politieke cultuur volgens de Hoge Raad vooral gebruikt worden als oppositiewapen of uit profileringsdrang, waardoor het instrument zijn waarde verliest. De Hoge Raad wil hiervoor verwijzen naar de volksraadpleging, die vanuit dezelfde filosofie werd ingevoerd, maar in de praktijk eigenlijk maar weinig correct is gebruikt.

Om al deze redenen houdt de Hoge Raad een pleidooi om in eerste instantie de invoering van het burgerinitiatief als optie op te nemen in het gemeente- en provinciedecreet: "*De gemeente- of provincieraad kan beslissen tot de invoering van een systeem van burgerinitiatief volgens de hiernavolgende procedure*". Pas na een grondige evaluatie kan een eventuele algemene invoering van een dergelijk instrument volgens de Hoge Raad zinvol zijn.

5. De Vlaamse Regering wijzigt de indeling in **districten voor de provincieraadsverkiezingen** niet. De Hoge Raad betreurt dat. De Hoge Raad is voorstander van één kieskring per provincie. Dit heeft een aantal voordelen volgens de Hoge Raad: het verhoogt de duidelijkheid voor de kiezer, mede omdat ook de Vlaamse en federale verkiezingen één kieskring per provincie hanteren, het geeft meer mogelijkheden aan de provincie om zich te profileren als bestuursniveau, en de complexe regeling betreffende de apparentering verdwijnt.

Minderheidsnota: de leden die zetelen als vertegenwoordigers van de Vereniging van de Vlaamse Provincies zijn geen voorstander van één kieskring per provincie. Zij zijn het eens met het standpunt dat de huidige kiesomschrijvingen te klein zijn en nefaste gevolgen hebben voor de territoriaal evenwichtige spreiding van de toegewezen zetels. Daarom opteren zij voor grotere kieskringen, nl. op streekniveau, maar alleszins meer dan één kieskring per provincie.

BIJLAGE: TOTSTANDKOMINGSGESCHIEDENIS

Het gemeentedecreet

29 september 1992, Sint-Michielsakkoord: toenmalige regeringspartijen komen overeen dat organieke regeling betreffende de gemeenten en provincies geregionaliseerd worden.

november 1995: in de beleidsbrief 'Vlaanderen sturen – Lokaal besturen. Samen met alle lokale partners werken aan een beter Vlaanderen. Beleidsprioriteiten 1995-1999' van toenmalig minister Leo Peeters is volgende passage te lezen: *"In eerste instantie zal een fundamentele discussie moeten plaatsvinden over de omvang van de regionalisering. (...) Dit mag echter niet betekenen dat in afwachting alle werkzaamheden op Vlaams niveau worden gestaakt. Daarom wil ik aan het begin van de nieuwe legislatuur reeds een debat op gang brengen over de nieuwe krachtlijnen en aandachtspunten van het toekomstig Vlaamse gemeentedecreet.*

Voor de lokale mandatarissen is dergelijk decreet immers het instrument bij uitstek. Daarom kan niet genoeg de noodzaak onderlijnd worden van uitgebreid overleg en substantiële ruggespraak met alle verantwoordelijken die op het terrein werkzaam zijn. Ik nodig iedereen dan ook uit om tijdens de discussie over de inhoud van het Vlaamse gemeentedecreet tijdig zijn ervaringen en verzuchtingen in te brengen. Alleen dan kan men komen tot een decretaal instrument dat voldoet aan alle vereisten inzake bruikbaarheid en toepasbaarheid."

najaar 1998: de Vlaamse regering geeft opdracht aan het Instituut voor de Overheid en het Instituut voor Administratief Recht van de KULeuven om een voorstel uit te werken voor een nieuw Vlaamse gemeentedecreet; de zogenaamde "Proeve van Vlaams Gemeentedecreet".

juli 1999: in het Vlaams regeerakkoord 1999-2004 'Een nieuw project voor Vlaanderen' is volgende passage te vinden: *"In afwachting dat de bevoegdheid over de organieke wetgeving inzake gemeenten en provincies overgeheveld wordt, wordt verder werk gemaakt van een wetenschappelijk onderbouwd ontwerp van Vlaams gemeentedecreet. Daarover wordt een zo breed mogelijk maatschappelijk debat gevoerd. Het ontwerp moet passen in een eigentijdse Vlaamse bestuurlijke organisatie."*

maart 2001: publicatie Proeve van Vlaams Gemeentedecreet.

juli 2001: in het aanvullend regeerakkoord naar aanleiding van het Lambermontakkoord is volgende passage te lezen: *"De Vlaamse regering zal een ontwerp van gemeentedecreet indienen bij het Vlaams Parlement. Volgende principes komen daarbij o.a. aan bod:*

- *de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de kiezer, volgens modaliteiten die in de loop van dit jaar door de regering zullen bekeken worden;*
- *wat de cumulregeling betreft, wordt deze voorzien conform aan de bepalingen van het huidige regeerakkoord (Deel 1, Hoofdstuk I, 7 'Decumulatie en onverenigbaarheden);*
- *toepassing van het systeem van de constructieve motie van wantrouwen t.o.v. het schepencollege;*
- *de kandidaten voor het schepencollege die voorgedragen zijn op een zelfde lijst, ondertekend door een meerderheid van de leden van de raad, zijn verkozen;*
- *verbetering van de ondersteuning en faciliteiten van gemeenteraadsleden."*

1 januari 2002: bij bijzondere wet van 13 juli 2001 tot wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor de organieke regelgeving voor de gemeenten (behoudens enkele uitzonderingen).

19 juli 2002: eerste goedkeuring voorontwerp van gemeentedecreet (+ memorie) door Vlaamse regering

- beslissing om advies te vragen aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen;
- beslissing om taaladvies in te winnen bij de cel Taaladvies van de Administratie Kanselarij en Voorlichting;
- beslissing om als voorzitter van het comité C het voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een vergadering van het comité C.

augustus 2002: publicatie van het B-project 'Draagvlakanalyse van het nieuw Vlaams Gemeentedecreet' uitgevoerd door het Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

oktober 2002:

- standpunt Raad van Beheer VVSG (07/10);
- advies SERV (09/10);
- advies 4-2002 Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (18/10);
- protocol nr. 2002/15 van het Comité C.

8 november 2002: tweede goedkeuring voorontwerp van gemeentedecreet (+ memorie) door Vlaamse regering, met het oog op adviesvraag aan de Raad van State.

20 februari 2003: Buitengewone Algemene Vergadering VVSG met als resultaat nota "Amendementen van de VVSG bij het ontwerp-gemeentedecreet" van 26 februari 2003 en de nota "Ontwerp-gemeentedecreet. Analyse van enkele cruciale elementen uit het politieke luik" van 17 juni 2003 (zie website VVSG).

7 juli 2003: advies 34.480/3 van de Raad van State.

voorjaar 2004: bedoeling was om het voorontwerp van gemeentedecreet terug op de agenda van de Vlaamse regering te brengen, met het oog op de definitieve goedkeuring en doorsturing ervan naar het Vlaams Parlement, maar uiteindelijk kwam het nooit officieel op de agenda van de Vlaamse regering.

juli 2004: in het Vlaams regeerakkoord 2004-2009 'Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen' is volgende passage te vinden: "*Vóór juli 2005, zodat alle gemeenten en provincies tijdig de spelregels kennen, wordt een nieuw gemeentedecreet en provinciedecreet goedgekeurd om te komen tot een modern, democratisch en efficiënt gemeente- en provinciebeleid. Deze decreten komen tot stand in overleg met gemeenten, provincies en hun vertegenwoordigers*" (p. 54).

15 maart 2005: eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering van het nieuwe voorontwerp van gemeentedecreet (+ memorie)

- beslissing om advies te vragen aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen;
- beslissing om advies te vragen aan de Raad van State,
- beslissing om als voorzitter van het comité C het voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een vergadering van het comité C.

april 2005:

- advies SERV (19/04);
- protocol 2005/4 van Comité C (20/04);
- standpunt Directiecomité VVSG (25/04);
- advies 38.240/3 Raad van State (26/04);
- advies 2-2005 Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (29/04).

25 mei 2005: definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering van het ontwerp van gemeentedecreet en de memorie van toelichting met het oog op de overzending naar het Vlaams Parlement.

juni 2005:

- besprekingen en hoorzittingen in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie (Vlaams Parlement, dossiernr. 347, 2004-2005);
- standpunt en voorstellen van amendementen op het ontwerp van gemeentedecreet door de VVSG.

9 juli 2005: definitieve goedkeuring van het gemeentedecreet door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.

15 juli 2005: bekrachtiging van het gemeentedecreet door de Vlaamse Regering.

31 augustus 2005: publicatie van het gemeentedecreet in het Belgisch Staatsblad.

25 oktober 2005: publicatie VWSG-nota 'Het gemeentedecreet onder de loep – vragen bij een aantal artikels in het decreet van 15 juli 2005'.

24 februari 2006: eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering van het voorontwerp van decreet tot aanpassing van het gemeentedecreet (+ memorie)

- beslissing om advies te vragen aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen;
- beslissing om advies te vragen aan de Raad van State.

Het provinciedecreet

29 september 1992, Sint-Michielsakkoord: toenmalige regeringspartijen komen overeen dat organieke regeling betreffende de gemeenten en provincies geregionaliseerd worden.

1 januari 2002: bij bijzondere wet van 13 juli 2001 tot wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor de organieke regelgeving voor de gemeenten (behoudens enkele uitzonderingen).

22 november 2002: eerste goedkeuring voorontwerp van provinciedecreet (+ memorie) door Vlaamse regering + beslissing om advies te vragen aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.

december 2002 - januari 2003:

- standpunt Raad van Bestuur VVP (09/12);
- advies SERV (11/12);
- advies 1-2003 Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (29/01);

28 november 2003: tweede goedkeuring voorontwerp van provinciedecreet (+ memorie) door Vlaamse regering, met het oog op adviesvraag aan de Raad van State.

18 december 2003: advies 36.211/3 van de Raad van State.

voorjaar 2004: bedoeling was om het voorontwerp van provinciedecreet terug op de agenda van de Vlaamse regering te brengen, met het oog op de definitieve goedkeuring en doorsturing ervan naar het Vlaams Parlement, maar uiteindelijk kwam het nooit officieel op de agenda van de Vlaamse regering.

juli 2004: in het Vlaams regeerakkoord 2004-2009 'Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen' is volgende passage te vinden: "*Vóór juli 2005, zodat alle gemeenten en provincies tijdig de spelregels kennen, wordt een nieuw gemeentedecreet en provinciedecreet goedgekeurd om te komen tot een modern, democratisch en efficiënt gemeente- en provinciebeleid. Deze decreten komen tot stand in overleg met gemeenten, provincies en hun vertegenwoordigers*" (p. 54).

3 juni 2005: eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering van het nieuwe voorontwerp van provinciedecreet (+ memorie)

- beslissing om advies te vragen aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen;
- beslissing om advies te vragen aan de Raad van State,
- beslissing om als voorzitter van het comité C het voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een vergadering van het comité C.

juni - juli 2005:

- protocol 2005/5 van het comité C (22/06);
- advies 3-2005 Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (01/07).
- advies 38.530/VR/3 van de Raad van State (12/07);
- advies SERV (13/07).

23 september 2005: definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering van het ontwerp van provinciedecreet en de memorie van toelichting met het oog op de verzending naar het Vlaams Parlement.

oktober 2005:

- besprekingen en hoorzittingen in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie (Vlaams Parlement, dossiernr. 473, 2004-2005);
- opmerkingen bij het ontwerp van provinciedecreet door de VVP (Raad van Bestuur, 12/09).

30 november 2005: definitieve goedkeuring van het provinciedecreet door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.

9 december 2005: bekrachtiging van het provinciedecreet door de Vlaamse Regering.

29 december 2005: publicatie van het provinciedecreet in het Belgisch Staatsblad.

24 februari 2006: eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering van het voorontwerp van decreet tot aanpassing van het provinciedecreet (+ memorie)

- beslissing om advies te vragen aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen;
- beslissing om advies te vragen aan de Raad van State.

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



Brussel, 5 april 2006
AG-IT/06-043

Aan de heer KEULEN Marino
VI. minister Binnenl. Bestuur, Wonen & Inburgering
Kreupelenstraat 2

1000 BRUSSEL

Betreft: Voorontwerp van decreten tot wijziging van het gemeentedecreet en het provinciedecreet

Mijnheer de minister,

Op 14 maart 2005 heeft u de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen om advies verzocht over de twee in rand vermelde wijzigingsdecreten.

U vindt hierbij het advies onder voorbehoud van bekrachtiging door de raad op 12 april 2006.

Het gemeentedecreet is op 15 juli 2005 bekrachtigd en afgekondigd en is op 31 augustus 2005 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. Het provinciedecreet is op 9 december 2005 bekrachtigd en afgekondigd en is op 29 december 2005 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

Het blijkt dat enkele aanpassingen dringend noodzakelijk zijn in functie van een ordentelijke installatie van de nieuwe gemeente- en provincieraden, de colleges en deputaties na de verkiezingen van 8 oktober 2006.

De wijzigingen hebben betrekking op aspecten van bestuurlijke organisatie op gemeentelijk en provinciaal niveau en specifiek de ordentelijke installatie van de nieuwe gemeente- en provincieraden, respectievelijk colleges en deputaties. Tevens wordt het burgerinitiatief ingevoerd, wat moet leiden tot een vergroting van de participatie in het beleid.

In zijn adviezen die betrekking hebben op de bestuurlijke organisatie van de verschillende bestuurlijke niveaus gaat de raad na of de bepalingen een sociaal-economische weerslag hebben. De raad stelt vast dat de wijzigingsdecreten geen bepalingen bevatten met een sociaal-economische inslag.

Sterk door overleg

De raad vindt het belangrijk dat er voor de bestuurlijke organisatie van de verschillende bestuurlijke niveaus een goede regeling uitgewerkt wordt. Het komt evenwel niet aan de raad toe om over deze aspecten advies te verlenen, het is een aangelegenheid die geen onmiddellijke sociaal-economische weerslag heeft.

Met de meeste hoogachting,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Philippe Muyters
voorzitter

Sterk door overleg

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 12 april 2006
50/PC/kv/brfBekrGemeentedecreet

Aan de heer Marino KEULEN
Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur,
Wonen & Inburgering
Kreupelenstraat 2

1000 BRUSSEL

Betreft: Adviesvraag over voorontwerp van decreten tot wijziging van het gemeentedecreet en het provinciedecreet.

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 5 april '06 werd u een advies onder voorbehoud m.b.t. bovenvermelde adviesvraag overgemaakt.

Wij hebben de eer u te melden dat de raad van de SERV op zijn bijeenkomst van heden dit advies heeft bekrachtigd.

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Met de meeste hoogachting,

Philippe Muyters
voorzitter

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaamse Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

HOOFDSTUK I

Inleidende bepaling

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

HOOFDSTUK II

Wijzigingen van het gemeentedecreet
van 15 juli 2005

Artikel 2

Aan artikel 7, §1, van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 worden een derde en een vierde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

“Als bezwaar werd ingediend tegen de verkiezing en als die verkiezing vervolgens ongeldig werd verklaard en er een nieuwe verkiezing gehouden moet worden, worden de nieuw verkozen raadsleden door de uittredende voorzitter van de gemeenteraad bijeengeroepen op de installatievergadering binnen tien dagen na de dag waarop de uitslag van de nieuwe verkiezing definitief is. Als de nieuw verkozen raadsleden niet binnen tien dagen zijn bijeengeroepen door de uittredende voorzitter, gebeurt de bijeenroeping door een

uittredend lid van het college van burgemeester en schepenen in volgorde van rang.

Als de installatie van de gemeenteraad ten gevolge van een wijziging van de zetelverdeling niet van rechtswege kan plaatsvinden overeenkomstig het eerste lid, worden de nieuw verkozen raadsleden bijeengeroepen overeenkomstig het tweede lid nadat de zetelverdeling definitief is.”.

Artikel 3

Aan artikel 8, §1, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de volgende zin toegevoegd:

“Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan voor de duur van de zittingsperiode van de gemeenteraad niet worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een commissie of lid van de raad voor maatschappelijk welzijn en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen. Indien de betrokken verkozene reeds een dergelijk mandaat bekleedt, vervalt dit van rechtswege voor de duur van de zittingsperiode van de raad.”.

Artikel 4

In artikel 10, §1, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “het college van burgemeester en schepenen” vervangen door de woorden “de voorzitter van de gemeenteraad”.

Artikel 5

Artikel 38 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

“Artikel 38

§1. Het gemeenteraadslid of de gemeenteraadsliden die op eenzelfde lijst verkozen zijn, vormen één fractie.

§2. In afwijking van §1 kunnen de kandidaat-gemeenteraadsliden die op eenzelfde lijst zijn verkozen twee fracties vormen, mits aan volgende voorwaarden is voldaan:

- 1° de naam van de lijst bestaat uit meerdere woorden of afkortingen die minstens de twee fractienamen omvatten;
- 2° de kandidaat-gemeenteraadsleden beslissen bij de indiening van de voordrachtsakte of verbeteringsakte dat de op de lijst verkozen gemeenteraadsleden twee fracties vormen of kunnen vormen; in dat laatste geval wordt overgegaan tot de vorming van twee fracties als een meerderheid van de verkozen gemeenteraadsleden die potentieel een afzonderlijke fractie kunnen uitmaken, daartoe op de installatievergadering van de gemeenteraad beslist;
- 3° de in 2° bedoelde beslissing wordt genomen in een afzonderlijke akte inzake fractievorming, ondertekend door alle kandidaat-gemeenteraadsleden op de lijst;
- 4° de akte inzake fractievorming bevat alle kandidaat-gemeenteraadsleden van de lijst, in dezelfde volgorde als de voordrachtsakte of de verbeteringsakte die bij de voorzitter van het hoofdstembureau wordt ingediend;
- 5° onverminderd het derde lid vermeldt de akte inzake fractievorming voor alle kandidaat-gemeenteraadsleden tot welke fractie zij zullen behoren in geval van verkiezing;
- 6° er worden op de akte inzake fractievorming slechts twee verschillende fracties vermeld;
- 7° de akte inzake fractievorming is als bijlage gevoegd bij de voordrachtsakte of de verbeteringsakte die, overeenkomstig artikel 23 van de Gemeentekieswet, tegen ontvangstbewijs aan de voorzitter van het hoofdstembureau wordt overhandigd;
- 8° aan de gemeentesecretaris wordt tegen ontvangstbewijs een afschrift van de akte inzake fractievorming overhandigd uiterlijk de eerste werkdag na de dag dat de voordrachtsakte of de verbeteringsakte bij de voorzitter van het hoofdstembureau werd ingediend.

De indiening van de akte inzake fractievorming en de door de kandidaat-gemeenteraadsleden gemaakte keuze is niet herroepbaar.

Als een kandidaat-gemeenteraadslid op de akte inzake fractievorming zich niet tot een fractie bekend, wordt het betrokken kandidaat-gemeenteraadslid

geacht bij verkiezing te opteren voor de grootste fractie. Als beide fracties in de gemeenteraad even groot zijn, wordt hij geacht bij verkiezing te opteren voor de fractie waartoe de aanvoerder van de lijst behoort, behalve ingeval de lijstaanvoerder op de akte van fractievorming zich niet tot een fractie heeft bekend. In dat geval wordt het kandidaat-gemeenteraadslid geacht te opteren voor de fractie waartoe het kandidaat-gemeenteraadslid behoort dat de hoogste plaats op de lijst inneemt en die zich tot een fractie heeft bekend.

Indien aan de voormelde regeling niet is voldaan kunnen er geen aparte fracties worden gevormd. Ingeval de kandidaat-gemeenteraadsleden, die op eenzelfde lijst verkozen zijn, overeenkomstig het eerste lid beslissen om twee fracties te vormen, spreekt de gemeenteraad zich op de installatievergadering bij besluit uit of aan de voorwaarden vermeld in het eerste lid is voldaan.

De Vlaamse Regering stelt het model van akte inzake fractievorming vast.

§3. Het gemeenteraadslid of de gemeenteraadsleden die verkozen zijn op lijsten die zich uiterlijk op de installatievergadering onderling hebben verenigd, vormen één fractie. Tot onderlinge vereniging van de lijsten kan slechts beslist worden als de meerderheid van de verkozenen op elk van die lijsten daarmee instemt.

§4. De onderlinge vereniging tot één fractie of de vorming van twee fracties overeenkomstig §2, geldt tot de eerstvolgende volledige vernieuwing van de gemeenteraad.

§5. Het huishoudelijk reglement legt de nadere regels vast voor de samenstelling en de werking van de fracties, alsook, binnen de grenzen die de Vlaamse Regering bepaalt, voor de financiering ervan.”.

Artikel 6

Aan artikel 44, §4, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in het tweede lid wordt de laatste zin vervangen door wat volgt:

“Als verschillende raadsleden van het andere geslacht een gelijk aantal naamstemmen hebben behaald, geniet het raadslid dat de hoogste plaats

op de lijst bekleedt voorrang onder die raadsleden. Als er geen verkozen gemeenteraadsleden van het andere geslacht op die lijst voorkomen, wordt de schepen van rechtswege vervangen door de eerste opvolger van het andere geslacht op die lijst.”;

2° er wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“In afwijking van het tweede lid wordt, indien het college van burgemeester en schepenen na de verkiezing van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn niet rechtsgeldig blijkt te zijn samengesteld overeenkomstig het eerste lid, en ingeval de overeenkomstig artikel 45, §3, of 50, §1, laatst verkozen schepen in rang, bij de verkiezing van de gemeenteraadsleden verkozen werd op een lijst die maar één kandidaat bevat, de voorlaatste schepen in rang vervangen overeenkomstig de bepalingen van het tweede lid. Als ook de voorlaatste schepen in rang verkozen werd op een lijst die maar één kandidaat bevat, wordt de derde laatste schepen in rang, of in voorkomend geval de eerstvolgende laatste schepen in rang, vervangen overeenkomstig dezelfde bepalingen.”.

Artikel 7

Aan artikel 45, §1, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan het eerste lid wordt de volgende zin toegevoegd:

“Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan voor de duur van de zittingsperiode van de gemeenteraad niet worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een commissie of lid van de raad voor maatschappelijk welzijn, en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen. Indien de betrokken verkozene reeds een dergelijk mandaat bekleedt, vervalt dit van rechtswege voor de duur van de zittingsperiode van de raad.”;

2° het tweede lid wordt opgeheven.

Artikel 8

In artikel 51 van hetzelfde decreet wordt aan het tweede lid de volgende zin toegevoegd:

“Als de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn nog niet verkozen is, kan het college van burgemeester en schepenen enkel beraadslagen en beslissen als de meerderheid van de leden, de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn niet meegerekend, aanwezig is.”.

Artikel 9

In artikel 59 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. Onverminderd de nationaliteitsvereiste, vermeld in artikel 13 van de Nieuwe Gemeentewet, wordt de burgemeester door de Vlaamse Regering benoemd uit de verkozenen voor de gemeenteraad. Deze laatsten kunnen daartoe kandidaten voordragen. Daartoe moet een gedagtekende akte van voordracht worden voorgelegd aan de gouverneur van de provincie. Om ontvankelijk te zijn moet de akte van voordracht ondertekend zijn door meer dan de helft van de verkozenen op de lijsten die aan de verkiezingen hebben deelgenomen, alsook door een meerderheid van de personen die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-burgemeester werden verkozen. Als de lijst waarop de naam van de kandidaat-burgemeester voorkomt maar twee verkozenen telt, volstaat de handtekening van een van hen. Een akte van voordracht die wordt voorgelegd na de installatievergadering van de gemeenteraad is slechts ontvankelijk indien ze ondertekend is door meer dan de helft van de gemeenteraadsleden, alsook door een meerderheid van de gemeenteraadsleden die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-burgemeester verkozen zijn.

Niemand kan meer dan één akte van voordracht ondertekenen. Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan voor de duur van de zittingsperiode van de gemeenteraad niet worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een commissie of lid van de raad voor maatschappelijk welzijn, en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschap-

pen. Indien de betrokken verkozene reeds een dergelijk mandaat bekleedt, vervalt dit van rechtswege voor de duur van de zittingsperiode van de raad.

De akte van voordracht kan tevens de einddatum van het mandaat van de kandidaat-burgemeester vermelden, alsook de naam van diegene die hem zal opvolgen voor de resterende duurtijd van het mandaat. In voorkomend geval is de burgemeester bij het bereiken van de einddatum van het mandaat van rechtswege ontslagnemend en wordt hij van rechtswege opgevolgd door de persoon die in de akte van voordracht als opvolger is vermeld. Indien het mandaat eindigt voor de in de akte vermelde einddatum, neemt de opvolger vervroegd het mandaat op. Indien de persoon die als opvolger is vermeld, het mandaat niet kan opnemen, wordt tot vervanging overgegaan overeenkomstig artikel 63.

De Vlaamse Regering gaat na of de akte van voordracht ontvankelijk is overeenkomstig de in het eerste lid bepaalde voorwaarden. De Vlaamse Regering kan evenwel te allen tijde om een nieuwe voordracht verzoeken.”.

Artikel 10

In titel VI van hetzelfde decreet wordt een hoofdstuk IIbis, bestaande uit artikel 200bis tot en met 200quinquies, ingevoegd, dat luidt als volgt:

“HOOFDSTUK IIbis

Voorstellen van burgers

Artikel 200bis

De inwoners hebben het recht te verzoeken om de door hen in een gemotiveerde nota nader omschreven voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de gemeenteraad. Ze voegen bij die nota eventueel alle nuttige stukken die de gemeenteraad kunnen voorlichten.

Dat verzoek moet worden gesteund door ten minste:

1° 2% van het aantal inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners;

2° 300 inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 15.000 inwoners en minder dan 30.000 inwoners;

3° 1% van het aantal inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 30.000 inwoners.

Artikel 200ter

Het verzoek wordt ingediend met een formulier, dat het gemeentebestuur ter beschikking stelt, en wordt met een aangetekende brief gestuurd aan het college van burgemeester en schepenen. Het moet de naam, voornamen, geboortedatum en woonplaats vermelden van iedereen die het verzoekschrift ondertekend heeft.

Het college van burgemeester en schepenen gaat na of aan die voorwaarden voldaan is.

Artikel 200quater

Het verzoek moet minstens twintig dagen voor de dag van de vergadering van de gemeenteraad bij het college van burgemeester en schepenen ingediend zijn om in de eerstvolgende gemeenteraad te kunnen worden behandeld, zo niet wordt het verzoek behandeld op de daaropvolgende vergadering van de raad.

Artikel 200quinquies

De gemeenteraad doet vooraf uitspraak over zijn bevoegdheid ten aanzien van de in het verzoekschrift opgenomen voorstellen en vragen. Binnen zijn bevoegdheid bepaalt de gemeenteraad ook welk gevolg daaraan wordt gegeven en hoe dat wordt bekendgemaakt.”.

Artikel 11

In artikel 274, §1, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt na de zin “Behoudens in geval van overlijden van, of afstand van het mandaat van districtsraads-lid door een voorgedragen kandidaat, kan niemand meer dan één akte van voordracht ondertekenen.” de volgende zin ingevoegd:

“Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan voor de duur van de zittingsperiode van de districtsraad niet worden benoemd of verkozen als voorzitter van de districtsraad, lid van het districtcollege of voorzitter van een commissie

van de districtsraad en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen. Indien de betrokken verkozene reeds een dergelijk mandaat bekleedt, vervalt dit van rechtswege voor de duur van de zittingsperiode van de raad.”.

Artikel 12

Aan artikel 274, §2, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt de volgende zin toegevoegd:

“Een verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent, kan voor de duur van de zittingsperiode van de districtsraad niet worden benoemd of verkozen als voorzitter van de districtsraad, lid van het districtscollege of voorzitter van een commissie van de districtsraad en kan de gemeente niet vertegenwoordigen of namens de gemeente een mandaat bekleden in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen. Indien de betrokken verkozene reeds een dergelijk mandaat bekleedt, vervalt dit van rechtswege voor de duur van de zittingsperiode van de raad.”.

Artikel 13

Aan artikel 274, §4, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het tweede lid wordt de laatste zin vervangen door wat volgt:

“Als verschillende raadsleden van het andere geslacht een gelijk aantal naamstemmen hebben behaald, geniet het districtsraadslid dat de hoogste plaats op de lijst bekleedt voorrang onder die raadsleden. Als er geen verkozen districtsraadsliden van het andere geslacht op die lijst voorkomen, wordt het lid van het districtscollege van rechtswege vervangen door de eerste opvolger van het andere geslacht op die lijst.”;

2° er wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“In afwijking van het tweede lid wordt, indien het districtscollege niet rechtsgeldig blijkt te zijn samengesteld overeenkomstig het eerste lid, en

ingeval het overeenkomstig artikel 274, §§ 1 tot 3, laatst verkozen lid van het districtscollege in rang, bij de verkiezing van de districtsraadsleden verkozen werd op een lijst die maar één kandidaat bevat, het voorlaatste lid van het districtscollege in rang vervangen overeenkomstig de bepalingen van het tweede lid. Als ook het voorlaatste lid van het districtscollege in rang verkozen werd op een lijst die maar één kandidaat bevat, wordt het derde laatste lid in rang, of in voorkomend geval het eerstvolgende laatste lid van het districtscollege in rang, vervangen overeenkomstig dezelfde bepalingen.”.

Artikel 14

In artikel 276 wordt het eerste lid vervangen door wat volgt:

“De bepalingen van artikelen 19 tot 40 zijn van overeenkomstige toepassing op de districtsraden met dien verstande dat:

- 1° in deze bepalingen de gemeenteraadsleden moeten worden vervangen door de leden van de districtsraad;
- 2° de gemeenteraad moet worden vervangen door de districtsraad;
- 3° het college van burgemeester en schepenen moet worden vervangen door het districtscollege;
- 4° de burgemeester moet worden vervangen door de voorzitter van het districtscollege;
- 5° de voorzitter van de gemeenteraad moet worden vervangen door de voorzitter van de districtsraad;
- 6° de gemeentesecretaris moet worden vervangen door de districtssecretaris.”.

Artikel 15

Aan artikel 284 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° de woorden “Artikel 200” worden vervangen door de woorden “De artikelen 200 en 200bis tot en met 200quinquies”;

2° de zinsnede, vermeld onder 2°, wordt vervangen door de volgende zinsnede “in de tekst de woorden “gemeentelijke beleidsvoering” verstaan moeten worden als “beleidsvoering van het district”, het woord “gemeenteraad” als “districtsraad”, het woord “gemeente” als “district”, het woord “gemeentebestuur” als “districtsbestuur” en de woorden “college van burgemeester en schepenen” als “districtscollege”.”.

HOOFDSTUK III

Inwerkingtreding

Artikel 16

De artikelen van dit decreet treden in werking op de dag die de Vlaamse Regering bepaalt overeenkomstig artikel 313, §1, van het gemeentedecreet van 15 juli 2005.

Brussel, 21 april 2006.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur,
Stedenbeleid, Wonen en Inburgering,*

Marino KEULEN
