



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.901/3

van 6 april 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van diverse decreten, wat
betreft versterking van de lokale democratie’

Op 19 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 april 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegesplitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Volgens de memorie van toelichting erbij heeft het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest onder meer tot doel, enerzijds, de regels van de lokale democratie te moderniseren en, anderzijds, de lokale besturen meer autonomie te verlenen om lokaal beleid te voeren en daarbij samen te werken of samen te smelten met andere lokale besturen.

2.2. Met het oog op de modernisering van de lokale democratie worden, vooreerst, een aantal regels voor de gemeente-, district- en provincieraadsverkiezingen aangepast. Hiertoe worden het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (artikelen 3 tot 22 van het voorontwerp), het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 (artikel 23) en het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (artikel 24) gewijzigd. De voornaamste wijzigingen zijn:

- de afschaffing van de opkomstplicht (artikel 22), waaraan een aantal bepalingen moeten worden aangepast (artikelen 3, 14, 15).
- de afschaffing van de invloed van de lijststem op het aanwijzen van de verkozenen op een lijst (artikel 13, 16, 17, 23).
- het tegengaan van het ronselen van volmachten door, enerzijds, het stelselmatig benaderen van personen om volmachten te verlenen strafbaar te stellen (artikel 21) en, anderzijds, de mogelijkheid op te heffen om een volmacht te geven op basis van een verklaring op eer dat men op de verkiezingsdag in het buitenland zal verblijven (artikel 4).
- het beperken van de mogelijkheid voor de Raad voor verkiezingsbetwistingen om ambtshalve de verkiezingsuitslag te wijzigen tot de periode waarin bezwaar kan worden ingediend (artikelen 19 en 20). Tegelijkertijd worden de termijn gedurende dewelke de aangiften van de verkiezingsuitgaven ter inzage worden gelegd (artikel 18), de termijn om bij de Raad voor verkiezingsbetwistingen bezwaar in te dienen (artikel 24) en de termijn voor die Raad om een uitspraak te doen (artikel 25) ingekort.
- de vermelding, bij de gemeente- en districtsraadsverkiezing, in de voordrachtsakte dat de kandidaten in voorkomend geval beslissen dat de op de lijst verkozen gemeenteraadsleden twee fracties vormen (artikelen 5, 6, 10 en 11), welke keuze niet meer gewijzigd kan worden in de verbeteringsakte (artikel 9, 2°). Die regeling geldt niet voor de provincieraadsverkiezingen (artikel 7 en 12).

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

Voorts wordt ook het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ gewijzigd (artikelen 26 tot 120). De voornaamste wijzigingen zijn:

- het vervroegen van de installatievergadering van de nieuwe gemeenteraad (artikel 28 en 31, 1°) en van de raad voor maatschappelijk welzijn in de gemeente Voeren en de gemeenten vermeld in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 (hierna: de randgemeenten) (artikel 120). Als gevolg hiervan worden de termijnen ingekort waarbinnen een voordrachtsakte moet worden ingediend voor de voorzitter van de gemeenteraad (artikel 29), de schepenen (artikel 36, 2°), de voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst (artikel 46) en de leden van het bijzonder comité voor de sociale dienst (artikel 48, 1° en 50, 1°).
- de invoering van een tijdelijk exclusief initiatiefrecht om een meerderheidscoalitie te vormen voor de lijsttrekker van de grootste lijst (artikelen 27 en 36, 1°). Deze regeling is niet van toepassing op de verkiezing van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn in de gemeente Voeren en de randgemeenten (artikel 119).
- de invoering van de regel dat de verkozene voor de gemeenteraad die het hoogste aantal naamstemmen heeft en die tot de coalitiefractie met de meeste zetels in de gemeenteraad behoort, door de Vlaamse Regering wordt benoemd tot burgemeester, en het afschaffen van de mogelijkheid om een burgemeester buiten de raad te benoemen (artikelen 26, 33, 39, 40, 1°, 42, 44). Die regeling is niet van toepassing op de burgemeesters van de randgemeenten (artikelen 115 tot 117).
- de invoering van een constructieve motie van wantrouwen van de gemeenteraad tegen alle leden van het college van burgemeester en schepenen of tegen een of meer schepenen (artikel 37). Ook de raad voor maatschappelijk welzijn kan een dergelijke motie aannemen tegen de voorzitter van het bijzonder comité van de sociale dienst (artikel 52); die bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd aan het vast bureau (artikel 43).
- het vervangen van de eedaflegging van de burgemeester bij de provinciegouverneur door een eedaflegging in handen van de gemeenteraadsvoorzitter (artikelen 39, 40, 2°, en 45).
- de invoering van bijkomende onverenigbaarheden voor gemeenteraadsleden (artikel 30) en de opheffing van de onverenigbaarheid tussen het mandaat van districtsraadslid en het mandaat van lid van het bijzonder comité voor de sociale dienst (artikelen 51, 55 en 56).
- het wijzigen van de regels inzake de verklaring van lijstenverbinding voor de toewijzing van de leden van het bijzonder comité voor de sociale dienst (artikel 47), evenals van de regels voor de akte van voordracht van leden en kandidaat-opvolgers van het bijzonder comité voor de sociale dienst en voor hun verkiezing (artikel 48, 49 en 50).
- de invoering van de mogelijkheid voor de organen van het lokaal bestuur om digitaal of hybride te vergaderen (artikelen 31, 2°, 32, 35, 38, 53, 54).
- de invoering van de mogelijkheid voor de burgemeester, de schepenen en de voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst om een aanvullende vergoeding te ontvangen ten laste van een vereniging of vennootschap voor maatschappelijk welzijn (artikelen 57 en 58).
- het uitbreiden van het verbod voor personeelsleden van de gemeente en het OCMW om bepaalde activiteiten uit te oefenen in de gemeente respectievelijk het OCMW, alsook van de geheimhoudingsplicht die op hen rust (artikel 59).

2.3. Teneinde de lokale besturen meer autonomie te verlenen om een lokaal beleid te voeren en daarbij samen te werken of samen te smelten met andere lokale besturen worden, naast het decreet van 22 december 2017, het decreet van 28 januari 1977 ‘tot bescherming van de namen van de openbare wegen en pleinen’ (artikel 2) en het programmadecreet van 20 december 2019 ‘bij de begroting 2020’ (artikelen 121 en 122) gewijzigd.

In het decreet van 22 december 2017 wordt in de mogelijkheid voorzien om een transitiemanager aan te stellen (artikelen 66 en 67), evenals in een regeling indien de samengevoegde gemeentes niet tijdig een algemeen directeur-coördinator of financieel directeur-coördinator aanstellen (artikel 68). Voorts wordt de overdracht van goederen, rechten en plichten en overheidsopdrachten op de nieuwe gemeente geregeld (artikel 69) en wordt verduidelijkt wanneer een nieuwe gemeente de titel van stad mag voeren (artikel 70) en welk gemeentehuis dienstdoet als gemeentehuis van de nieuwe gemeente (artikel 72, 10°). De samen te voegen gemeenten en OCMW's kunnen uit elkaars wervings- en bevorderingsreserve putten (artikelen 74 en 84) en kunnen in hun rechtspositieregeling een samenvoegingsmobiliteit vaststellen (artikelen 75 en 84). De gemeenteraad van de nieuwe gemeente kan binnen zes maanden na de samenvoegingsdatum een nieuwe algemeen directeur en financieel directeur aanstellen (artikelen 76 tot 81), in welk geval de gewezen algemeen directeur of de gewezen financieel directeur kan worden aangesteld in een passende functie in de gemeente, in het OCMW, in een extern verzelfstandigd agentschap of in een intergemeentelijk samenwerkingsverband (artikel 86). Tevens wordt in enkele afwijkende bepalingen inzake de beleids- en beheerscyclus voorzien (artikelen 82 en 85), en wordt bepaald dat voor de heffing van aanvullende belastingen nieuwe reglementen moeten worden vastgesteld (artikel 83). Ten slotte worden een aantal bepalingen in het decreet van 22 december 2017 betreffende de vrijwillige samenvoeging van gemeenten in overeenstemming gebracht met een aantal in het voor advies voorgelegde voorontwerp bepaalde regelingen betreffende de organisatie van de gemeenten (artikel 72, 1°, 2° en 3°, 5° tot 8° en 11°), waarbij evenwel in een aantal afwijkingen wordt voorzien (artikelen 71, 72, 4°, 9°, 10°, en 73). De nieuwe gemeente kan onder bepaalde voorwaarden ook uit een projectvereniging en een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging treden om de activiteit in eigen beheer te nemen (artikelen 90, 3°, en 92, 4°).

In het decreet van 28 januari 1977 wordt een regeling ingevoegd om de namen van wegen en pleinen te wijzigen van gemeenten die hebben beslist over een voorstel van samenvoeging (artikel 2).

Tenslotte wordt het programmadecreet van 20 december 2019 gewijzigd om ervoor te zorgen dat bij een samenvoeging van gemeenten de nieuwe gemeenten niet minder ontvangen uit het open ruimtefonds dan de som van de aandelen van de samen te voegen gemeenten (artikelen 121 en 122).

VORMVEREISTEN

3.1. Het voorontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Zo wordt, bij wijze van voorbeeld, in het ontworpen artikel 71, vierde lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (artikel 5 van het voorontwerp) bepaald dat de voordrachtakte voor alle kandidaten vermeldt tot welke fractie ze zullen behoren en bevat ook de ontworpen regeling van de voordrachtakte voor de leden van het bijzonder comité voor de sociale dienst persoonsgegevens (artikel 48 van het voorontwerp).

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.²

3.2. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat enkel het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens werd gevraagd.³

3.3. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,⁴ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,⁵ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.⁶ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 3.1 aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.⁷ Daaronder valt ook de

² Zie GwH 14 januari 2021, nr. 2/2021, B.7.3.

³ Advies VTC nr. 2020/34 van 8 september 2020.

⁴ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁵ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

⁶ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 115 (opmerking 7.1).

⁷ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

3.4. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in opmerking 3.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,⁸ op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot zowel de vereiste afstemming van de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten⁹ op elkaar als de vereiste onderlinge afstemming van de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat op elkaar.¹⁰⁻¹¹

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Zoals vermeld strekt het voorontwerp ertoe de opkomstplicht bij de gemeente-, districts-, en provincieraadsverkiezingen af te schaffen. Hiertoe worden de artikelen 249 tot 254 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 opgeheven, die bepalingen bevatten met betrekking tot de “stemplicht” en de bestraffing van de niet-nalevering ervan (artikel 22 van het voorontwerp).

4.2. In adviezen 66.836/AV en 66.839/AV van 21 februari 2020 merkte de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State het volgende op over twee voorstellen van wet die beoogden de sancties op te heffen bij het niet naleven van de opkomstplicht bij de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers:

“2. Er lijken geen bepalingen van internationaal recht te zijn die het beginsel van de opkomstplicht vastleggen of juist verbieden, zodat ervan uit mag worden gegaan dat het internationaal recht ‘neutraal’ staat ten opzichte van het principe van de

⁸ Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, l.c., 115-116 (opmerking 8).

⁹ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

¹⁰ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

¹¹ Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

opkomstplicht.¹² Het voorliggende voorstel behoort dus uitsluitend te worden beoordeeld aan de hand van het interne Belgische grondwettelijke recht.”¹³

De Raad van State stelde in voormelde adviezen wel vast dat, wat de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers betreft, artikel 62, derde lid, van de Grondwet in een stemplicht voorziet en dat gelet hierop de gewone wetgever alleen beschikte over de mogelijkheid om de teneur van de toepasselijke sancties te wijzigen, maar niet om ze zonder meer af te schaffen.¹⁴

In de adviezen 66.838/AV en 66.839/AV van 21 februari 2020 rees de vraag of die beperking ook gold voor de verkiezingen van, enerzijds, de deelstaatarlamenten en, anderzijds, het Europees Parlement. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State merkte dienaangaande het volgende op:

“1. Volgens artikel 62, derde lid, eerste zin, van de Grondwet is de stemming verplicht en geheim. Die grondwetsbepaling geldt alleen voor de verkiezing van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.¹⁵

De vraag of in die bepaling een algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde verankerd is, dat dus ook voor de gemeenschaps- en gewestverkiezingen zou gelden en aldus zou nopen tot een voorafgaande of gelijktijdige wijziging van artikel 62, derde lid, van de Grondwet,¹⁶ moet ontkennend worden beantwoord.

Anders dan wat betreft de federale verkiezingen, waarvoor de ter zake geldende essentiële principes in de artikelen 61 en volgende van de Grondwet zijn vastgesteld,¹⁷ moeten de betreffende verkiezingen (op gewestelijk, gemeenschaps-, provinciaal en gemeentelijk niveau) krachtens de artikelen 41, eerste en tweede lid, 118, § 1, en 162, tweede lid, 1°, van de Grondwet volledig worden geregeld door de bevoegde wetgever.

¹² Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: S. VAN DROOGHENBROECK en D. DE JONGHE gewagen in dat verband van “[l]a parfaite indifférence du droit international des droits de l’homme (...) à l’égard du principe même de l’obligation de vote” (S. VAN DROOGHENBROECK en D. DE JONGHE, “L’envers des droits constitutionnels : les devoirs constitutionnels”, in M. VERDUSSEN en N. BONBLED (red.), *Les droits constitutionnels de la Belgique - Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d’État et de la Cour de cassation*, Brussel, Bruylant, 2011, 429.

¹³ Adv.RvS 66.836/AV van 21 februari 2020 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Kieswetboek wat de stemplicht betreft’, opmerking 2, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0214/002, 4; adv.RvS 66.839/AV van 21 februari 2020 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het Kieswetboek van 12 april 1894 en van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement om de opkomstplicht af te schaffen’, opmerking 2 bij artikel 2, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0673/002, 4.

¹⁴ Adv.RvS 66.836/AV van 21 februari 2020, opmerking 3, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0214/002, 5; adv.RvS 66.839/AV van 21 februari 2020, opmerking 3 bij artikel 2, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0673/002, 4-5.

¹⁵ Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Vóór de grondwetsherziening van 6 januari 2014 was in artikel 68, § 2, van de Grondwet ook de stemplicht bij de verkiezing van de senatoren verankerd.

¹⁶ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Zie onder meer M. KAISER, “Les enjeux et les perspectives de l’obligation de vote”, *Rev.b.dr.const.*, 1998, 260.

¹⁷ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Het gaat met name om de manier van stemmen, de stemgerechtigdheid, de voorwaarden van kiesbaarheid en de periodiciteit van de verkiezingen.

In dat kader heeft de wetgever het principe van de verplichte stemming weliswaar op die verkiezingen toepasselijk verklaard¹⁸ en dit principe ook voor de verkiezing van het Europees Parlement vastgelegd.¹⁹

Anders dan wat het geval is met bijvoorbeeld het geheim van de stemming,²⁰ vormt de stemplicht echter geen garantie die, bij gebrek aan een uitdrukkelijke regel ter zake, zou zijn ingevoerd ten voordele van de burgers en opgelegd zou zijn aan de overheid met het oog op het vlotte verloop van de verkiezingen.

In dat opzicht rijst tegen het voorliggende voorstel van bijzondere wet dan ook geen bezwaar.²¹

4.3. Hetzelfde geldt voor de lokale verkiezingen: noch het internationale recht, noch de Grondwet voorzien, wat die verkiezingen betreft, in een opkomstplicht. Ook de bijzondere wetgever heeft bij de overdracht aan de gewesten van de bevoegdheid om, wat de ondergeschikte besturen betreft, de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke en binnengemeentelijke organen, alsook van de organen van de agglomeratie en federaties van gemeenten, te regelen, niet in een opkomstplicht voorzien. Evenmin heeft hij de regeling van dit aspect van de verkiezingen uitgezonderd van de gewestelijke bevoegdheid.²² Bij de overdracht van de voormelde bevoegdheid aan de gewesten werd reeds geopperd dat het behoud of de afschaffing van de opkomstplicht bij de lokale verkiezingen tot die bevoegdheid van de gewesten behoort.²³

Bijgevolg verzet niets zich ertegen dat de decreetgever voor de gemeente-, districts-, en provincieraadsverkiezingen de opkomstplicht afschaft, zoals die thans voortvloeit uit de artikelen 249 tot 254 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

¹⁸ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Zie inzonderheid artikel 26bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en artikel 21 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

¹⁹ Voetnoot 5 van het advies: Zie artikel 39, eerste lid, van de wet van 23 maart 1989 ‘betreffende de verkiezing van het Europees Parlement’.

²⁰ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Het geheim van de stemming is overigens uitdrukkelijk verankerd in artikel 1, lid 3, van de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976, in artikel 25, b), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en in artikel 3 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

²¹ Adv.RvS 66.838/AV van 21 februari 2020 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen om de opkomstplicht af te schaffen’, opmerking 1, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0672/002, 4-5; zie ook adv.RvS 66.839/AV van 21 februari 2020, opmerking 1 bij de artikelen 3 en 4, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0673/002, 6-7.

²² Zie artikel 6, § 1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

²³ Zie C. VAN VYVE en I. VOS, “Knelpunten bij de tenuitvoerlegging van de gewestelijke bevoegdheden inzake de ondergeschikte besturen”, in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 102.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5.1. Het ontworpen 4/1 van het decreet van 28 januari 1977 voorziet voor gemeenten die hebben beslist over het gezamenlijke voorstel tot samenvoeging, in een regeling die afwijkt van wat in artikel 4 van hetzelfde decreet wordt bepaald ten aanzien van een gemeentebestuur dat de namen van wegen en pleinen wil wijzigen: er wordt voor de personen die langs de bedoelde wegen en pleinen wonen en kiesgerechtigd zijn in de gemeente of die eigenaar zijn van erven gelegen langs de bedoelde wegen en pleinen en die een in België bekende woonplaats hebben, niet langer in de mogelijkheid voorzien om opmerkingen en bezwaren bij het gemeentebestuur in te dienen, het advies van de gemeentelijke cultuurraad moet niet worden gevraagd en het voornemen tot naamswijziging moet niet door openbare aanplakking worden bekendgemaakt, waarna eventuele opmerkingen en bezwaren binnen dertig dagen kunnen worden ingediend. Volgens de ontworpen regeling kunnen de betrokken gemeenten de namen van wegen en pleinen wijzigen op voorwaarde dat ze daarvoor een “participatief traject” volgen dat minimaal bestaat uit een persoonlijke brief aan de personen die aan de wegen en pleinen in kwestie wonen en kiesgerechtigd zijn in de gemeente en aan de eigenaars van erven naast de wegen en pleinen in kwestie, van wie de woonplaats in België bekend is.

5.2. Op die manier doet de ontworpen regeling een verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, personen die langs wegen en pleinen wonen waarvan de naam wordt gewijzigd, of die eigenaar zijn van erven langs bedoelde wegen en pleinen, in een gemeente die heeft beslist over het gezamenlijke voorstel tot samenvoeging en, anderzijds, personen die langs wegen en pleinen wonen waarvan de naam wordt gewijzigd, of die eigenaar zijn van erven langs bedoelde wegen en pleinen, in een andere gemeente: terwijl de tweede categorie van personen de mogelijkheid wordt gegeven om opmerkingen en bezwaren in te dienen bij het gemeentebestuur, ontvangt de eerste categorie van personen minstens een persoonlijke brief, zonder dat evenwel gewaarborgd is dat het participatief traject waarin de ontworpen regeling voorziet hen de mogelijkheid verleent om opmerkingen of bezwaren in te dienen.²⁴

Dit verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

5.3. Om een dergelijke verantwoording gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“De inschrijving van deze afwijking werd ingegeven door de resultaten van een bevraging van de fusiebesturen in het kader van de evaluatie van de fusieregelgeving. De huidige procedure werd ervaren als omslachtig, tijdrovend en loodzwaar. De voorgenomen fusie brengt immers met de vele straatnaamwijzigingen een grote administratieve last met zich mee. Daarnaast werden de straatnaamwijzigingen in de praktijk ook ingebed in participatieve trajecten die gelopen werden in het kader van de fusies en de straatnaamwijzigingen in het bijzonder. Uit de praktijk is gebleken dat de fusiebesturen hierbij gebruik hebben gemaakt van verschillende kanalen om de inwoners

²⁴ Uit het woord “minimaal” blijkt weliswaar dat de ontworpen regeling niet uitsluit dat het participatief traject waarin het ontworpen artikel 4/1 van het decreet van 28 januari 1977 voorziet ook nog andere vormen aanneemt, maar dat woord impliceert tevens dat de gemeenten zich daartoe zouden kunnen beperken.

te informeren, gaande van publicatie in dagbladen, in gemeentelijke infobladen, gemeentelijke websites, infoavonden, hoorzittingen, ... Deze wijziging beantwoordt met andere woorden aan een nood tot versoepeling van de procedure die in de praktijk werd gevoeld als loodzwaar, niet werkbaar en dubbelop door de fusiebesturen.

Een vorm van burgerparticipatie waarbij de concrete uitwerking wordt overgelaten aan de lokale autonomie mits naleving van de 2 voorwaarden, lijkt in casu tegemoet te komen aan enerzijds de nood van de fusiebesturen aan een lichtere werkbaar procedure en anderzijds aan de rechten van de betrokkenen. De versoepelde procedure weerhoudt de besturen er niet van om de betrokkenheid van de cultuurraad te behouden, maar geeft die specifieke besturen wel de mogelijkheid om dit op een manier te organiseren die beter ingebed is in het participatieve traject.

Door het persoonlijk aanschrijven van de betrokkenen wordt vastgehouden aan het doel om de betrokkenen te informeren over een voorgenomen veranderingsproject voor de buurt en wordt de mogelijkheid geboden om hierop te reageren. Het is dan ook evident dat deze categorie van rechtstreeks betrokkenen vanaf de intentie van het bestuur tot naamswijziging van hun straat vanaf het begin bij dit proces gericht geïnformeerd en betrokken worden. Het is van belang dat zij de kans krijgen om hun eventuele bemerkingen en bezwaren kenbaar te maken. Enkel bij een persoonlijke aanschrijving is er zekerheid dat de informatie effectief wordt overgebracht.

De Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC) sloot zich aan bij deze zienswijze met een positief advies over deze voorgestelde wijziging. Het advies gaf geen aanleiding tot tekstwijzigingen. De SARC gaf aan dat deze wijziging een nieuwe dimensie geeft aan de participatiemogelijkheden bij straatnaamwijzigingen, en tegelijk geen afbreuk doet aan de principes die de kern vormen van participatieve besluitvorming.

Het blijft tot slot een uitzonderingsbepaling, die uiteraard niet misbruikt mag worden. De afwijking van de strikte procedure opgenomen in artikel 4 van het decreet moet in die zin restrictief worden geïnterpreteerd. Het is enkel van toepassing op straatnaamwijzigingen die nodig zijn omwille van de voorgenomen fusie.”

5.4. De decreetgever vermag er rekening mee te houden dat, terwijl normalerwijs de wijziging van de naam van een straat of een plein eerder uitzonderlijk is, mede gelet op de administratieve ongemakken die een dergelijke wijziging met zich brengt voor de bewoners van de straat of het plein in kwestie, bij een samenvoeging van twee gemeenten het noodzakelijk kan zijn om een groot aantal namen van straten of pleinen op korte termijn te wijzigen om te vermijden dat er in de nieuwe gemeente meerdere straten of pleinen zijn die dezelfde naam dragen. Vanuit dat oogpunt kan worden verantwoord dat voor de gemeenten die over een gezamenlijk voorstel tot samenvoeging hebben beslist, in een afwijkende procedure wordt voorzien voor die naamswijziging. De gemachtigde bevestigde overigens dat de ontworpen regeling enkel van toepassing is op de gemeenten die over een dergelijk voorstel hebben beslist, maar niet op de nieuwe gemeente die wordt opgericht bij het samenvoegingsdecreet.²⁵

²⁵ Hij verklaarde dienaangaande: “Nieuw artikel 4/1 van het decreet van 28 januari 1977 tot bescherming van de namen van de openbare wegen en pleinen zou bepalen dat de afwijking op artikel 4 van toepassing is op ‘gemeenten die met toepassing van artikel 347 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur hebben beslist over het gezamenlijke voorstel tot samenvoeging’. Het gaat dus inderdaad om de samen te voegen gemeenten.”

5.5. Ofschoon volgens de gemachtigde de ontworpen regeling “enkel van toepassing [is] op straatnaamwijzigingen die nodig zijn omwille van de voorgenomen fusie”, blijkt dat echter niet uit de tekst van het voorontwerp. Aangenomen dat een straatnaamwijziging bij de samenvoeging van gemeenten nodig is om te voorkomen dat twee straten of pleinen dezelfde naam dragen, hetgeen verwarring zou kunnen veroorzaken, is de ontworpen regeling daartoe niet beperkt. Niets lijkt dus te verhinderen dat een gemeente die over een gezamenlijk voorstel tot samenvoeging heeft beslist, de in het ontworpen artikel 4/1 van het decreet van 22 januari 1977 bepaalde procedure hanteert voor de wijziging van de naam van een straat of een plein die op generlei wijze verband houdt met die samenvoeging.

5.6. Voorts moet worden vastgesteld dat, terwijl volgens de gemachtigde de verplichting een persoonlijke brief te sturen naar de personen die aan de wegen en pleinen in kwestie wonen en kiesgerechtigd zijn in de gemeente en naar de eigenaars van erven naast de wegen en pleinen in kwestie, van wie de woonplaats in België bekend is,²⁶ is ingegeven door het belang dat die personen erbij hebben om de kans te krijgen om hun eventuele opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken, de ontworpen regeling hen die kans niet waarborgt. De betrokken gemeenten kunnen er immers mee volstaan de persoonlijke brief waarvan die regeling gewag maakt te sturen. Op zich verhindert dat de personen in kwestie niet om op eigen initiatief op die brief te reageren, maar bij gebrek aan enige regeling lijkt de gemeente hiermee op generlei wijze rekening te moeten houden.²⁷ Het is dan ook de vraag of de term “participatief traject” een reële inspraakmogelijkheid inhoudt voor de betrokken personen.

5.7. In het licht van het voorgaande lijkt de door de gemachtigde gegeven verantwoording niet te volstaan voor de regeling zoals die thans voorligt. Alleszins zou het toepassingsgebied van die regeling moeten worden beperkt tot naamswijzigingen die noodzakelijk zijn door de samenvoeging van gemeenten. Aangezien de persoonlijke brief waarin de ontworpen regeling voorziet, is ingegeven door de wens om de personen tot wie die brief is gericht, de kans te geven opmerkingen en bezwaren te formuleren, moeten die personen ook effectief in de gelegenheid worden gesteld om dat te doen, waarbij desgevallend in een kortere termijn kan worden voorzien dan de dertig dagen bepaald in artikel 4, eerste lid, 1°, van het decreet van 22 januari 1975.

Artikel 4

6. Artikel 4 van het voorontwerp strekt ertoe de mogelijkheid te schrappen om aan de hand van een verklaring tot eer aan te tonen dat een kiezer op de dag van de stemming niet in zijn woonplaats is wegens een tijdelijk verblijf in het buitenland en op grond hiervan een volmacht te verlenen. Volgens de memorie van toelichting gaat het om een “preventieve maatregel” teneinde

²⁶ Waarbij de vraag rijst waarom die verplichting enkel geldt ten aanzien van eigenaars waarvan de woonplaats in België bekend is, en niet ten aanzien van eigenaars waarvan het adres in het buitenland is geweten.

²⁷ Volgens de gemachtigde zou in de ontworpen bepaling wel kunnen worden verduidelijkt dat “de persoonlijke brief moet vermelden wanneer de straatnaamwijziging ingaat” maar die vermelding kan niet worden gelijkgesteld met de mogelijkheid om opmerkingen of bezwaren te formuleren.

het ronselen van volmachten te bemoeilijken. De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Dat is een preventieve maatregel die bedoeld is om het ronselen van volmachten tegen te gaan. De principiële regel is: elke kiezer gaat zelf stemmen, en als hij in welbepaalde omstandigheden (opgesomd in artikel 56 LPKD) niet zelf kan gaan stemmen, kan hij een volmacht geven. De verklaring op erewoord kan nu worden gebruikt (of misbruikt) door iedereen die gewoon geen zin heeft om te gaan stemmen of die gewoon niet wil gaan stemmen. Het vormt dus een passe-partout om de andere voorwaarden waaraan men moet voldoen om een volmacht te kunnen geven, te omzeilen. Aangezien de andere omstandigheden waarbij men een volmacht kan geven, daardoor worden uitgehold, gaan bij sommige andere overheden stemmen op om de omstandigheden waarin men een volmacht kan geven, allemaal af te schaffen, en alleen nog de verklaring op erewoord te behouden. Dat is volgens ons een verkeerde redenering: met een dergelijke regeling zou iedereen een volmacht kunnen geven zonder een reden op te geven waarom hij zelf niet kan gaan stemmen. Wij opteren ervoor om de verklaring op erewoord af te schaffen, zodat de andere omstandigheden waarin men een volmacht kan geven, opnieuw zinvol worden en niet meer kunnen omzeild worden. Het is inderdaad zo dat de afschaffing van de stemplicht de druk om een volmacht te geven, wegneemt, omdat wie geen zin heeft om te gaan stemmen of gewoon niet wil gaan stemmen, dat gewoon niet hoeft te doen. Anderzijds menen wij dat het geven van een volmacht gekoppeld moet blijven aan welbepaalde omstandigheden die met een attest moeten aangetoond worden, om te vermijden dat kiezers onder druk gezet worden om een volmacht te geven en om te vermijden dat er een handel in volmachten ontstaat.”

In zoverre de ontworpen regeling het een kiezer die de dag van de stemming tijdelijk in het buitenland verblijft, moeilijker maakt om bij volmacht te stemmen, houdt ze een beperking in van het kiesrecht. Die beperking is evenwel redelijk verantwoord gelet op de door de decreetgever nagestreefde doelstelling, namelijk het ronselen van volmachten tegen te gaan. Dergelijke ronselpraktijken zouden er immers toe kunnen leiden dat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van “één man, één stem” dat aan de oorsprong lag van de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht. Bovendien wordt het een kiezer die de dag van de stemming effectief tijdelijk in het buitenland verblijft, niet onmogelijk gemaakt om bij volmacht te stemmen: het volstaat dat hij hiertoe aan de burgemeester of zijn gemachtigde de nodige bewijsstukken voorlegt.

Gelet hierop kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

Artikelen 5 tot 7

7.1. Naar luid van het ontworpen artikel 71, vierde lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (artikel 5 van het voorontwerp) vermeldt, in voorkomend geval, de voordrachtsakte voor de gemeenteraadsverkiezingen dat de kandidaten beslissen dat de op de lijst verkozen gemeenteraadsleden twee fracties vormen. In dat geval bestaat de naam van de lijst uit verschillende woorden of afkortingen die minstens de namen van de twee fracties bevatten. De voordrachtsakte vermeldt voor alle kandidaten tot welke fractie ze zullen behoren in geval van verkiezing.

Die regeling geldt ook voor de districtraadsverkiezingen (artikel 6 van het voorontwerp), maar niet voor de provincieraadsverkiezingen (artikel 7 van het voorontwerp²⁸). De kandidaat-provincieraadsleden die op lijsten met dezelfde naam zijn verkozen en die, eenmaal verkozen, twee fracties wensen te vormen, moeten wel samen met de voordrachtsakte of verbeteringsakte een akte van fractievorming indienen,²⁹ waarvan de regeling inhoudelijk vergelijkbaar is met wat in het ontworpen artikel 71, vierde lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 wordt bepaald. Indien evenwel aan die regeling niet is voldaan, kunnen er in de provincieraad enkel geen aparte fracties worden gevormd.³⁰ Bijgevolg wordt het kiesrecht van de kandidaat-provincieraadsleden door die regeling niet geraakt. Wanneer daarentegen een voordrachtakte niet voldoet aan de vereisten bepaald in het ontworpen artikel 71, vierde lid, van het Lokaal en Provinciedecreet van 8 juli 2011, wijst overeenkomstig het ontworpen artikel 92, tweede lid, van hetzelfde decreet (artikel 10, 1°, van het voorontwerp) het gemeentelijk hoofdbureau de lijst af. Die regeling heeft derhalve een vergaande weerslag op het kiesrecht van de kandidaat-gemeenteraads- en districtraadsleden.

Op die manier ontstaat een verschil in behandeling tussen kandidaten voor de gemeente- en districtraadsverkiezingen, die op de voordrachtakte moeten aangeven tot welke fractie ze behoren, en de kandidaten voor de provincieraadsverkiezingen, die dat niet moeten doen. Dit verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

7.2. Om een dergelijke verantwoording gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“De nieuwe regeling van de burgemeestersbenoeming vereist dat de fracties vast liggen bij de verkiezingen. Om die reden wordt de mogelijkheid om tijdens de installatievergadering nog fracties te splitsen of te verenigen ook geschrapt. Doordat alle noodzakelijke informatie (splitsen, welke kandidaat hoort bij welke lijst) ingediend moet worden op de voordrachtsakte voorafgaand de verkiezingen, is het logischer dat dit geregeld wordt in het LPKD, waar ook de overige modaliteiten van die voordrachtsakte geregeld worden.

(...)

De akte van fractievorming is geïntegreerd in de voordrachtsakte omdat het Vlaams Regeerakkoord erin voorziet dat de kandidaten van een kartellijst op de voordrachtsakte moeten vermelden bij welke fractie ze zullen behoren als ze verkozen zijn. Dat zou het voor de kiezer duidelijker moeten maken waarvoor hij precies stemt. De vermelding van de fractie waartoe de kandidaat behoort, moet opgenomen worden als een ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de voordrachtsakte, m.a.w. als een kandidaat op de voordrachtsakte niet vermeldt bij welke fractie hij behoort, dan moet het hoofdbureau die lijst afwijzen. Om die reden kon de afzonderlijke akte van fractievorming (die in de eerste plaats bij de algemeen directeur van de gemeente moest worden ingediend) ook niet behouden blijven.

²⁸ Zie ook artikel 12 van het voorontwerp.

²⁹ Zie artikel 38, § 2, van het Provinciedecreet van 9 december 2005.

³⁰ Artikel 38, § 2, vierde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005.

De bovenstaande regeling is alleen bedoeld voor de gemeente- en stadsdistrictsraadsverkiezingen, en niet voor de provincieraadsverkiezingen, wellicht omdat voor die verkiezingen minder kartellijsten worden ingediend. Voor de provincieraadsverkiezing wordt de aparte akte van fractievorming behouden. (...)

Het provinciedecreet valt op dit ogenblik buiten de scope van de wijziging. Op een later tijdstip worden een aantal wijzigingen in het DLB doorgetrokken naar het Provinciedecreet. Maar zelfs als dit niet zo is, is het wel zo dat in de gemeenten de voorliggende wijziging nodig is in functie van de benoeming van de burgemeester. Dat is niet zo bij de provincies.”

7.3. Het gegeven dat, volgens de gemachtigde, met de ontworpen regeling wordt beoogd de kiezer in staat te stellen te weten “waarvoor hij precies stemt”, en met name in een geval van een kartellijst voor elke kandidaat te kunnen bepalen tot welke fractie hij zal behoren, kan het voormelde verschil in behandeling tussen, enerzijds, kandidaten voor de gemeente- en districtraadsverkiezingen en, anderzijds, kandidaten voor de provincieraadsverkiezingen, niet verantwoorden. Bij de provincieraadsverkiezingen heeft de kiezer er immers evenzeer belang bij te weten tot welke fractie een kandidaat, indien verkozen, zal behoren, als bij de gemeente- en districtraadsverkiezingen. Het loutere feit dat er bij de provincieraadsverkiezingen minder kartellijsten zijn, doet hieraan geen afbreuk, vermits het bestaan van dergelijke lijsten niet is uitgesloten. Daarbij komt nog dat de vermelding tot welke fractie de kandidaten zullen behoren, thans enkel op de voordrachtakte voorkomt, maar niet op de kieslijsten zelf. Vermits enkel de kandidaten en de kiezers die de voordrachten van kandidaten hebben ingeleverd, inzage mogen nemen van alle ingediende voordrachten,³¹ en derhalve niet de kiezers in het algemeen, kan – indien de bestaande regeling van de stembiljetten niet wordt gewijzigd³² – betwijfeld worden of de ontworpen maatregel wel pertinent is om het nagestreefde doel te bereiken.

7.4.1. In zoverre, volgens de gemachtigde, “[d]e nieuwe regeling van de burgemeestersbenoeming vereist dat de fracties vastliggen bij de verkiezingen”, lijkt de verplichting om in de voordrachtakte te bepalen tot welke fractie de kandidaten behoren, verband te houden met, enerzijds, het tijdelijk exclusief initiatiefrecht om een meerderheidscoalitie te vormen voor de lijsttrekker van de grootste lijst (artikelen 27 en 36, 1°, van het voorontwerp) en, anderzijds, de regel dat de verkozene voor de gemeenteraad die het hoogste aantal naamstemmen heeft en die tot de coalitiefractie met de meeste zetels in de gemeenteraad behoort, door de Vlaamse Regering wordt benoemd tot burgemeester (artikel 39 van het voorontwerp).

Dienaangaande moet het volgende worden opgemerkt.

³¹ Artikel 85, eerste lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

³² In antwoord op een bemerking van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten dienaangaande (zie het Standpunt van de VVSG van 21 oktober 2020, nr. 5.1.2), wordt in de memorie van toelichting het volgende gesteld: “De vraag van de VVSG naar een expliciete vermelding op het stembiljet van de fractie waartoe een kandidaat binnen een kartellijst behoort, valt buiten de scope van het voorliggende voorontwerp van decreet. De opmaak van het model van het stembiljet gebeurt via Ministerieel Besluit tijdens het jaar voorafgaand aan de verkiezing. In het kader daarvan zullen de mogelijkheden nader onderzocht worden.”

7.4.2. Luidens het ontworpen artikel 5, § 3, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 27 van het voorontwerp), krijgen de lijsttrekkers na de gemeenteraadsverkiezingen in afnemende volgorde van lijstgrootte het exclusieve initiatiefrecht om een meerderheidscoalitie te vormen. Die regeling geldt ook voor de districtsraad,³³ maar niet voor de provincieraad.

Uit de toelichting bij die bepaling blijkt evenwel dat de lijstgrootte wordt bepaald aan de hand van het stemcijfer van iedere lijst. Dat stemcijfer wordt bepaald door het aantal stembiljetten waarop een geldige stem is uitgebracht bovenaan op de lijst of op een of meer kandidaten van die lijst.³⁴ Voor de ontworpen regeling worden die stemmen derhalve niet verdeeld over de kandidaten in functie van de fracties waartoe ze zullen behoren, hetgeen voor de lijststemmen sowieso niet mogelijk is. Bijgevolg is het voor de toepassing van het ontworpen artikel 5, § 3, van het decreet van 22 december 2017 irrelevant dat de kandidaten op een lijst, indien verkozen, tot twee fracties zullen behoren.

7.4.3. De decreetgever vermag er evenwel rekening mee te houden dat, op het ogenblik dat de lijsttrekker van de grootste lijst het exclusieve initiatiefrecht krijgt om een meerderheidscoalitie te vormen, namelijk de dag na de dagtekening van het proces-verbaal van de gemeenteraadsverkiezingen,³⁵ het voor de partijen die aan de onderhandelingen deelnemen van belang is te weten welke fractie het meeste zetels zal tellen, vermits een verkozene van die fractie, overeenkomstig het ontworpen artikel 58, § 1, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 39 van het voorontwerp) tot burgemeester zal worden benoemd. Het is immers een politieke realiteit dat bij die onderhandelingen het verdelen van uitvoerende mandaten, zoals dat van burgemeester, een belangrijke rol speelt.

In het licht hiervan moet worden vastgesteld dat de bestaande regeling in artikel 36, § 2, van het decreet van 22 december 2017,³⁶ dat in een akte van fractievorming voorziet ingeval kandidaat-gemeenteraadsleden die op een lijst verkozen zijn twee fracties willen vormen, het niet mogelijk maakt om voor de installatievergadering van de gemeenteraad met zekerheid te bepalen of er inderdaad twee fracties zullen worden gevormd. Weliswaar moet die akte van fractievorming aan de algemeen directeur worden bezorgd uiterlijk de eerste werkdag nadat de voordrachtsakte of de verbeteringsakte bij de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau is ingediend,³⁷ maar uit het bestaande artikel 36, § 2, eerste lid, 2°, vloeit voort dat slechts twee fracties worden gevormd als een meerderheid van de verkozen gemeenteraadsleden die potentieel een afzonderlijke fractie kunnen uitmaken daartoe op de installatievergadering van de gemeenteraad beslist. Zolang die beslissing niet is genomen, kan de getalsterkte van de fracties niet met zekerheid worden bepaald.

³³ Zie artikel 119 van het decreet van 22 december 2017, dat artikel 5 van hetzelfde decreet van toepassing verklaart op de districtsraden.

³⁴ Zie artikel 165 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

³⁵ Zie het ontworpen artikel 5, § 3, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 27 van het voorontwerp).

³⁶ Artikel 34, 1°, van het voorontwerp strekt ertoe die bepaling te vervangen door een verwijzing naar het aan te nemen artikel 71, vierde lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

³⁷ Het bestaande artikel 36, § 2, eerste lid, 8°, van het decreet van 22 december 2017.

Gelet hierop kan het voormelde verschil in behandeling, wat de voordrachtakte voor de gemeenteraadsverkiezingen betreft, worden aanvaard.

7.4.4. Het voorgaande gaat echter niet op voor de districtraadsverkiezingen. Weliswaar krijgen de lijsttrekkers voor die verkiezingen eveneens in afnemende volgorde van lijstgrootte het exclusieve initiatiefrecht om een meerderheidscoalitie te vormen,³⁸ maar bij de keuze van de districtsburgemeester moet geen rekening worden gehouden met de grootte van de fracties die tot de meerderheidscoalitie behoren. Uit artikel 123 van het decreet van 22 december 2017, dat niet wordt gewijzigd door het thans voorliggende voorontwerp, vloeit immers voort dat de districtsschepenen vrij uit hun midden een voorzitter van Belgische nationaliteit kiezen, zijnde de districtsburgemeester.

Bijgevolg geldt het politieke uitgangspunt dat het voormelde verschil in behandeling kan verantwoorden voor de voordrachtakte voor de gemeenteraadsverkiezingen, niet ten aanzien van de voordrachtakte van de districtraadsverkiezingen.

Bovendien moet ook rekening worden gehouden met de vergaande sanctie wanneer een voordrachtakte niet voldoet aan de vereisten bepaald in het ontworpen artikel 71, vierde lid, van het Lokaal en Provinciedecreet van 8 juli 2011, namelijk de afwijzing van de lijst in kwestie door het gemeentelijk hoofdbureau.³⁹ Zoals vermeld is ten aanzien van kandidaat-provincieraadsleden die op lijsten met dezelfde naam zijn verkozen en die twee fracties wensen te vormen, de sanctie wanneer niet is voldaan aan de regeling waarin artikel 38, § 2, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 voorziet, ertoe beperkt dat ze geen aparte fracties kunnen vormen.⁴⁰

Gelet hierop is het voormelde verschil in behandeling, wat de voordrachtakte voor de districtraadsverkiezingen betreft, niet redelijk verantwoord.

Artikel 30

8.1. Artikel 30 van het voorontwerp voorziet in twee bijkomende onverenigbaarheden met het ambt van gemeenteraadslid. Luidens het ontworpen artikel 10, eerste lid, 8° en 9°, van het decreet van 22 december 2017 kunnen de personeelsleden van een sociale huisvestingsmaatschappij tot wiens werkgebied de gemeente behoort en de leidend ambtenaar van een intergemeentelijk samenwerkingsverband waaraan de gemeente deelneemt immers geen deel uitmaken van de gemeenteraad.

³⁸ Zie artikel 119 van het decreet van 22 december 2017, dat artikel 5 van hetzelfde decreet van toepassing verklaart op de districtsraden.

³⁹ Het ontworpen artikel 92, tweede lid, van hetzelfde decreet (artikel 10, 1°, van het voorontwerp).

⁴⁰ Artikel 38, § 2, vierde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005.

8.2. In de memorie van toelichting worden die onverenigbaarheden als volgt verantwoord:

“De eerste nieuwe onverenigbaarheid geldt ten aanzien van de personeelsleden van een sociale huisvestingsmaatschappij tot wiens werkgebied de gemeente behoort. Deze bepaling heeft tot doel de personeelsleden van de sociale huisvestingsmaatschappijen, ongeacht of ze een beleidsmatig richtinggevende functie bekleden, te ontmoedigen zich verkiesbaar te stellen voor het opnemen van een mandaat als gemeenteraadslid. Deze ongelijkheid vanuit grondrechtelijk perspectief, nl. het terugdringen van het recht op verkiesbaarheid is te verantwoorden door de absolute zorg van de Vlaamse Regering het gewestelijk woonbeleid te vrijwaren van lokale politieke inmenging en informatiedoorstroming vanuit de sociale huisvestingsmaatschappijen naar het gemeenteraadsniveau niet al te zeer te politiseren. De ongelijke behandeling van de personeelsleden van de sociale huisvestingsmaatschappijen wat hun verkiesbaarheid betreft, is hierdoor proportioneel te verantwoorden.

De tweede nieuwe onverenigbaarheid geldt ten aanzien van de leidend ambtenaar van een intergemeentelijk samenwerkingsverband waaraan de gemeente deelneemt. Naar analogie van de onverenigbaarheid die geldt voor de personeelsleden van de gemeente in kwestie of van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dat die gemeente bedient of van de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen van de gemeenten, kan de leidend ambtenaar van een intergemeentelijk samenwerkingsverband waarvan de gemeente deelnemer is, geen deel uitmaken van de gemeenteraad. Deze ambtelijke onverenigbaarheid in hoofde van de leidend ambtenaar van het intergemeentelijk samenwerkingsverband houdt een beperking in op het recht een dergelijk mandaat op te nemen, omdat van een leidend ambtenaar van een intergemeentelijk samenwerkingsverband niet aangenomen kan worden dat hij de belangen van zijn eigen gemeente als raadslid boven de belangen van zijn werkgever kan stellen.”

8.3. Volgens het Grondwettelijk Hof volstaat, wanneer de decreetgever onverenigbaarheden invoert die de toegang tot een functie in een openbare instelling beperken, teneinde een grotere onafhankelijkheid van haar leden te bewerkstelligen, de loutere vaststelling dat identieke onverenigbaarheden de toegang van andere personen tot dezelfde functies of tot soortgelijke functies in andere instellingen niet op dezelfde wijze beperken, niet om de vernietiging van de maatregel te verantwoorden. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie legt de wetgever niet de verplichting op om onverenigbaarheden enkel vast te stellen bij een algemene maatregel die van toepassing is op elke vergelijkbare instelling die onder zijn bevoegdheden valt, en het behoort tot zijn beoordelingsbevoegdheid om zijn prioriteiten ter zake te bepalen.⁴¹

Nog volgens het Grondwettelijk Hof doen onverenigbaarheden, zoals die waarin artikel 30 van het voorontwerp voorziet, geen afbreuk aan het recht om zich kandidaat te stellen als gemeenteraadslid en om te worden verkozen doch beperken ze uitsluitend het recht om twee ambten gelijktijdig uit te oefenen, waarbij de betrokkene het recht wordt gelaten om te kiezen welk ambt of functie hij zal uitoefenen.⁴² Het staat uitsluitend aan de decreetgever om de onverenigbaarheden vast te stellen die hij nodig of wenselijk acht om het vooropgestelde doel van

⁴¹ GwH 28 juli 2006, nr. 128/2006, B.6.4; GwH 17 januari 2008, nr. 4/2008, B.8.1; GwH 29 november 2018, nr. 171/2018, B.7. Zie ook GwH 1 maart 2012, nr. 27/2012, B.11.1.

⁴² Zie GwH 1 maart 2012, nr. 27/2012, B.7; GwH 29 november 2018, nr. 171/2018, B.8.

politieke aard te bereiken, namelijk dat van goed bestuur en transparantie van de lokale besturen. Hij kan aldus voorrang geven, hetzij aan het vermijden van belangenconflicten, hetzij aan de vrije uitoefening van verkozen mandaten. Een dergelijke keuze kan slechts worden afgekeurd indien zij kennelijk onredelijk is.⁴³

In het licht van die rechtspraak moet omtrent de onverenigbaarheden waarin artikel 30 van het voorontwerp voorziet, het volgende worden opgemerkt.

8.4. In zoverre de onverenigbaarheid van het mandaat van gemeenteraadslid met het ambt van personeelslid van de sociale huisvestingsmaatschappij tot wiens werkgebied de gemeente behoort, volgens de memorie van toelichting “tot *doel* [heeft] de personeelsleden van de sociale huisvestingsmaatschappijen, ongeacht of ze een beleidsmatig richtinggevende functie bekleden, *te ontmoedigen* zich verkiesbaar te stellen voor het opnemen van een mandaat als gemeenteraadslid”, moet worden opgemerkt dat een onverenigbaarheid wel tot *gevolg* kan hebben dat de houders van onverenigbare ambten ertoe gebracht kunnen worden een politiek mandaat niet na te streven omdat de uitoefening ervan zou kunnen leiden tot het verlies van hun betrekking,⁴⁴ maar dat dit in beginsel niet het doel van een dergelijke regeling zou moeten zijn. De onverenigbaarheid verhindert immers niet dat het betrokken personeelslid kandidaat is voor de gemeenteraadsverkiezingen.

Voorts wordt de ontworpen regeling verantwoord “door de absolute zorg van de Vlaamse Regering het gewestelijk woonbeleid te vrijwaren van lokale politieke inmenging”. De Raad van State ziet echter niet onmiddellijk in in welke mate het gegeven dat een gemeenteraadslid al dan niet personeelslid is van een sociale huisvestingsmaatschappij *tot wiens werkgebied de gemeente behoort*, een verschil uitmaakt voor de mogelijke invloed dat het gemeenteraadslid in kwestie heeft op het gewestelijke woonbeleid.

De onverenigbaarheid waarin het ontworpen artikel 10, eerste lid, 8° en 9°, van het decreet van 22 december 2017 voorziet ten aanzien van de personeelsleden van een sociale huisvestingsmaatschappij zou wel kunnen worden verantwoord door de zorg dat “informatiedoorstroming vanuit de sociale huisvestingsmaatschappijen naar het gemeenteraadsniveau niet al te zeer [wordt gepolitiseerd]”. De ontworpen regeling lijkt aldus te willen vermijden dat een personeelslid van een sociale huisvestingsmaatschappij informatie waarover hij in hoofde van die functie beschikt, gebruikt in zijn hoedanigheid van gemeenteraadslid. Dit neemt niet weg dat de verantwoording die thans dienaangaande wordt gegeven, zeer summier van aard is. Zo wordt niet uitgelegd waarom de stellers van het voorontwerp van oordeel zijn dat die informatiedoorstroming vanuit de sociale huisvestingsmaatschappijen naar de gemeenteraad problematisch zou zijn of waarom dat ertoe kan leiden dat het beleid van een sociale huisvestingsmaatschappij politiek wordt geïnstrumentaliseerd.

Bijgevolg zal voor deze onverenigbaarheid in een meer passende verantwoording moeten worden kunnen voorzien.

⁴³ GwH 29 november 2018, nr. 171/2018, B.13.

⁴⁴ GwH 18 november 1992, nr. 74/92, B.3.4; GwH 21 oktober 1998, nr. 107/98, B.4.3.

8.5. In zoverre de onverenigbaarheid voor leidinggevende ambtenaren van een intergemeentelijk samenwerkingsverband wordt verantwoord door de overweging dat “van een leidend ambtenaar van een intergemeentelijk samenwerkingsverband niet aangenomen kan worden dat hij de belangen van zijn eigen gemeente als raadslid boven de belangen van zijn werkgever kan stellen”, lijkt hiermee beoogd te worden te vermijden dat in hoofde van de leidinggevende ambtenaar die tot gemeenteraadslid wordt verkozen, een loyauteitsconflict ontstaat. Er kan inderdaad niet worden uitgesloten dat in dat geval de betrokkene ertoe gebracht zou kunnen worden te kiezen tussen de specifieke belangen van de gemeente in de gemeenteraad waarvan hij zetelt, en de ruimere belangen van de gemeenten die deelnemen aan het intergemeentelijke samenwerkingsverband.

In het licht hiervan lijkt het ook redelijk verantwoord dat de onverenigbaarheid waarin het ontworpen artikel 10, eerste lid, 9°, van het decreet van 22 december 2017 voorziet, beperkt is tot de leidinggevende ambtenaren van een intergemeentelijk samenwerkingsverband waaraan de gemeente deelneemt en niet geldt voor alle personeelsleden, zoals wel het geval is voor de sociale huisvestingmaatschappijen. Het is immers de leidinggevende ambtenaar die, uit de aard van de functie, het beleid van het intergemeentelijk samenwerkingsverband (mee) bepaalt, zodat voor hem het risico op een loyauteitsconflict veel groter is dan voor andere personeelsleden.

Bijgevolg kan deze onverenigbaarheid worden aanvaard.

Artikel 31

9.1. Artikel 31, 2°, van het voorontwerp strekt ertoe in de mogelijkheid te voorzien dat de gemeenteraad of de gemeenteraadscommissies digitaal of hybride⁴⁵ vergaderen. Er wordt evenwel in herinnering gebracht dat uit artikel 162, tweede lid, 4°, van de Grondwet voortvloeit dat de vergaderingen van de gemeenteraden openbaar zijn “binnen de bij de wet gestelde grenzen”. Het lijkt evenwel niet de bedoeling van de ontworpen regeling om afbreuk te doen aan de openbaarheid van de gemeenteraden. Zo wordt artikel 28, § 1, van het decreet van 22 december 2017, naar luid waarvan de vergaderingen van de gemeenteraden in beginsel openbaar zijn, niet gewijzigd door het thans voorliggende voorontwerp.

9.2. In het ontworpen artikel 20, derde lid, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 31, 2°, van het voorontwerp) komt de zin “De gemeenteraad kan enkel hybride vergaderen onder de uitzonderlijke omstandigheden vermeld in het huishoudelijk reglement.” tweemaal voor. Een van die vermeldingen moet worden geschrapt.

⁴⁵ Waarmee blijkbaar wordt bedoeld op een mengvorm van digitaal en fysiek vergaderen. Dit kan beter worden verduidelijkt, op zijn minst in de memorie van toelichting.

Artikel 41

10. Naar luid van het ontworpen artikel 62, vierde lid, eerste zin, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 41, 3°, van het voorontwerp) heeft de beslissing van de Vlaamse Regering tot niet-benoeming van de burgemeester tot gevolg dat betrokkene tijdens dezelfde bestuursperiode het ambt van burgemeester niet kan waarnemen. De tweede zin van de ontworpen bepaling voegt daar nog het volgende aan toe:

“Hij kan noch door de gemeenteraad, noch door de burgemeester worden aangewezen om het ambt van burgemeester waar te nemen.”

Gevraagd naar het nut van die bepaling, antwoordde de gemachtigde:

“Waarnemen en waar te nemen heeft exact dezelfde betekenis.

Indien gewenst **zou** de tekst als volgt aangepast kunnen worden. Bijvoorbeeld: ‘De beslissing van de Vlaamse Regering tot niet-benoeming van de burgemeester heeft tot gevolg dat betrokkene tijdens dezelfde bestuursperiode het ambt van burgemeester niet kan waarnemen. Hij kan daartoe noch door de gemeenteraad, noch door de burgemeester worden aangewezen ~~om het ambt van burgemeester waar te nemen.~~’”

Hiermee kan worden ingestemd, al komt het de Raad van State voor dat, vermits uit de eerste zin reeds voortvloeit dat de betrokkene het ambt van burgemeester niet kan waarnemen, hij ook zonder die precisering niet tot waarnemend burgemeester kan worden aangewezen.

Artikel 45

11. Artikel 45 van het voorontwerp strekt ertoe in artikel 80, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 de verwijzing naar artikel 59, derde lid, van hetzelfde decreet te vervangen door een verwijzing naar het vierde lid van die bepaling.

Hieromtrent om toelichting gevraagd liet de gemachtigde echter weten dat die verwijzing niet juist is en dat het “[wellicht volstaat] om in artikel 80 gewoon naar artikel 59 te verwijzen. Dat artikel 59 bestaat na de voorliggende decreetswijziging, nog enkel uit twee leden en ze zijn alle twee van toepassing.”

Hiermee kan worden ingestemd. Bijgevolg schrijve men in artikel 45 van het voorontwerp dat in artikel 80, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 de woorden “eerste en derde lid” worden opgeheven.

Artikelen 66 en 67

12.1. Het ontworpen artikel 345/1 van het decreet van 22 december 2017 (artikel 66 van het voorontwerp) voorziet voor gemeenteraden van gemeenten die tot samenvoeging hebben beslist in de mogelijkheid om een transitie-manager aan te wijzen die de samenvoegingsoperatie op ambtelijk niveau begeleidt. In het ontworpen artikel 346 van het decreet van

22 december 2017 (artikel 67 van het voorontwerp) zou, daarentegen, niet langer worden bepaald dat de algemeen directeur-coördinator en de financieel directeur-coördinator die de gemeenteraden van gemeenten die tot samenvoeging hebben beslist, optreden als coördinatoren van de samenvoegingsoperatie op ambtelijk niveau.

In de memorie van toelichting wordt omtrent die bepalingen onder meer het volgende gesteld:

“In de figuur van de algemeen directeur-coördinator werden twee rollen verenigd. Enerzijds werd hij geacht de fusie op ambtelijk vlak aan te sturen. Anderzijds werden hem binnen de fusiegemeente decretaal een aantal taken toebedeeld op het vlak van de verkiezingen en de installatievergadering die in andere gemeenten aan de algemeen directeur toekomen. Door die rollen te ontdebellen bieden we de gemeenteraden meer vrijheid om zelf vorm te geven aan de samenvoegingsoperatie. De raden kunnen nog steeds een transitimanager aanduiden onder de algemeen directeurs van de samen te voegen gemeenten. Maar ze kunnen deze verantwoordelijkheid ook toevertrouwen aan een ander personeelslid of aan iemand van buiten de (ambtelijke) organisatie.”

De ontworpen wijziging van artikel 346 van het decreet van 22 december 2017 heeft tot doel te bepalen dat “de aansturing van de samenvoegingsoperatie op ambtelijk vlak niet automatisch meer toekomt aan de algemeen directeur-coördinator”.

12.2. Vermits uit de ontworpen regeling voortvloeit dat de aanstelling van een transitimanager een mogelijkheid, maar geen verplichting is, rijst de vraag wie de coördinatie op ambtelijk niveau van de samenvoegingsoperatie op zich neemt wanneer de gemeenteraden van de gemeenten die tot samenvoeging hebben beslist, geen transitimanager aanstellen. Uit het ontworpen artikel 346 van het decreet van 22 december 2017 vloeit immers voort dat de algemeen directeur-coördinator en de financieel directeur-coördinator die die gemeenteraden aanstellen, niet (langer) met de coördinatie op ambtelijk niveau van de samenvoeging is belast.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het staat elk lokaal bestuur vrij om van de mogelijkheid een transitimanager aan te stellen al dan niet gebruik te maken, rekening houdend met de eigen financiële toestand. Om de lokale besturen voldoende ruimte te geven, zijn bijkomende voorwaarden niet gepast.

De opmerking klopt. Als er geen transitimanager wordt aangesteld dan wordt, door de schrapping in artikel 346 DLB van de coördinatie op ambtelijk niveau, deze taak aan niemand toegekend.

Vanaf het gezamenlijk voorstel tot fusie moet er een coördinator worden aangeduid (en er is een terugvalpositie als ze het niet doen art. 346/1). Dus vanaf dan is er zeker een coördinator met een ruime rol als er geen transitimanager is. En als er wel een transitimanager is, is bepaald in de MvT dat, van zodra de gemeenten een algemeen directeur-coördinator aanstellen, de manager onder de algemeen directeur-coördinator valt. Dus heeft de coördinator ook een ruimere rol. Een aanpassing van het decreet is dus niet nodig.”

12.3. Vermits, evenwel, artikel 67 van het voorontwerp tot gevolg heeft dat de algemeen directeur-coördinator en de financieel directeur-coördinator *niet* met de coördinatie op ambtelijk niveau van de samenvoegingsoperatie worden belast, kan niet worden aangenomen dat als er geen transitimanager wordt aangewezen, die rol alsnog zou worden waargenomen door de algemeen directeur-coördinator of de financieel directeur-coördinator. Ten gevolge van de ontworpen regeling zullen ze immers enkel de opdrachten uitvoeren die hen “worden toegewezen in dit decreet”. Hetzelfde geldt voor de algemeen directeur-coördinator of financieel directeur-coördinator die overeenkomstig het ontworpen artikel 346/1 van het decreet van 22 december 2017 (artikel 68 van het voorontwerp) wordt aangesteld ingeval de samengevoegde gemeentes dat niet tijdig doen.

Voor zover de aanwijzing van de transitimanager geen verplichting wordt, moet in artikel 346 van het decreet van 22 december 2017 dan ook worden verduidelijkt dat de algemeen directeur-coördinator, of de algemeen directeur-coördinator en de financieel directeur-coördinator de opdracht van de coördinatie van de samenvoegingsoperatie op ambtelijk niveau uitoefenen, in het geval geen transitimanager wordt aangesteld.

Artikelen 71 en 72

13. In het ontworpen artikel 352/1, 2°, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 71 van het voorontwerp) wordt voorzien in de bekendmaking, door de algemeen directeur-coördinator die de gemeenteraden van de samen te voegen gemeenten aanstellen, van een aantal elementen, zoals het indienen van een gezamenlijke akte van voordracht, op de “webtoepassing van de samengevoegde gemeenten en de eventuele webtoepassing van de nieuwe gemeente”. In het ontworpen artikel 353, § 3, zesde lid, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 72, 9°, van het voorontwerp) wordt daarentegen bepaald dat de algemeen directeur-coördinator de zetelverdeling bekendmaakt “op de webtoepassing van de gemeente waarvan de algemeen directeur is aangewezen als coördinator”.

Hieromtrent om toelichting gevraagd liet de gemachtigde weten dat “[d]e formulering zoals vermeld in WD71 (352/1 DLB) ‘webtoepassing van de samengevoegde gemeenten en de eventuele webtoepassing van de nieuwe gemeente’ (...) ook [kan] gebruikt worden in artikel WD72 (353 DLB).”

Artikel 72, 9°, van het voorontwerp moet in die zin dan worden aangepast.

Artikel 73

14. Naar luid van het ontworpen artikel 354/1, § 1, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 kan “[i]n afwijking van artikel 58, § 2, en artikel 59, eerste lid” de Vlaamse Regering in een nieuwe gemeente in de eerste bestuursperiode een burgemeester benoemen voor minder dan zes jaar in geval van een ontvankelijke akte van opvolging.

Gevraagd naar een verantwoording hiervoor, verklaarde de gemachtigde:

“De mogelijkheid voor fusiegemeenten om af te wijken van de benoemingsperiode van zes jaar is ingegeven door de specificiteit en complexiteit van een fusiegemeente en het bijhorende veranderingstraject.

We verwijzen naar de tekst in de MvT (...): *‘Om fusies tussen gemeenten te faciliteren, kunnen fusiegemeenten in de eerste bestuursperiode afwijken van de decretaal geregelde opvolgingsprocedure (...)’*. Het gaat om een eenmalige mogelijkheid van een afspraak rond een burgemeesterswissel die mee leidt tot een fusie. Het algemeen belang dat gediend wordt door de uitzonderlijke situatie van een fusie rechtvaardigt het verschil in behandeling tegenover een gewone gemeente. (TVL) In tegenstelling tot in een gewone gemeente verandert de politieke realiteit danig bij een fusie. Als faciliterende maatregel bij deze drastische beslissing wordt eenmalig toegelaten dat ze toch nog afspraken kunnen maken bij de meerderheidsvorming en navenante invulling van de mandaten na de eerste verkiezingen voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente.”

Het lijkt inderdaad aannemelijk dat bij de samenvoeging van twee gemeenten de wens ontstaat dat tijdens de eerste zittingsperiode na de samenvoeging de burgemeester van de nieuwe gemeente afwisselend afkomstig is uit elk van de samen te voegen gemeenten. Gelet hierop kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

Artikel 88

15. Naar luid van artikel 396, § 1, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 kunnen twee of meer gemeenten een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid tot stand brengen om doelstellingen te verwezenlijken die behoren tot een of meer beleidsdomeinen. Luidens het tweede lid van die bepaling kunnen uitsluitend autonome gemeentebedrijven, OCMW's en de publiekrechtelijke verenigingen ervan, andere samenwerkingsverbanden, politiezones en hulpverleningszones deelnemen aan de door de gemeenten tot stand gebrachte samenwerkingsverbanden.

Artikel 88 van het voorontwerp strekt ertoe aan die bepaling toe te voegen dat daarnaast ook een Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking kan *toetreden* tot het voormelde samenwerkingsverband, indien die deelname strekt tot het mogelijk maken van een publieke dienstverlening en de deelname in overeenstemming is met het voormelde verdrag. Teneinde die zin beter af te stemmen op de eerste zin van artikel 396, § 1, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017, en om te vermijden dat de indruk wordt gewekt dat de decreetgever de bevoegdheden van de Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking wil regelen, verdient het aanbeveling om de woorden “toetreden tot” te vervangen door de woorden “deelnemen aan”.

Artikel 122

16. In het ontworpen artikel 23/1 van het programmadecreet van 20 december 2019 wordt bepaald dat bij een samenvoeging van gemeenten de nieuwe gemeenten niet minder mogen ontvangen uit het open ruimtefonds dan de som van de aandelen van de samen te voegen gemeenten of delen van gemeenten in het jaar dat voorafgaat aan de samenvoeging. De gewaarborgde ontvangst voor de nieuwe gemeenten wordt, met ingang van het jaar van de samenvoeging, elk jaar geïndexeerd met 3,5%.

In het ontworpen derde lid van die bepaling wordt gepreciseerd dat het voorgaande ook van toepassing is in geval van een samenvoeging met een stad als vermeld in artikel 6, § 1, 1°, a), b), c) of d), van het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’. Vermits hiermee wordt afgeweken van artikel 23 van het programmadecreet van 20 december 2019, waarin wordt bepaald dat de steden vermeld in artikel 6, § 1, 1°, a), b), c) of d), van het decreet van 5 juli 2002 uitgesloten zijn van de subsidie, verdient het aanbeveling te verduidelijken dat het derde lid van het ontworpen artikel 23/1 van het programmadecreet van 20 december 2019 geldt “in afwijking van artikel 23, tweede lid”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH