

Impact van verkiezingen op het lokaal bestuur. De periode vóór en na het stemhokje

Peer-reviewed author version

KEUNEN, Stef & DECOCK, Marie (2024) Impact van verkiezingen op het lokaal bestuur. De periode vóór en na het stemhokje. In: Nieuw juridisch weekblad (Gedrukt), (505) , p. 594 -608.

Handle: <http://hdl.handle.net/1942/43601>

De impact van de verkiezingen op het lokaal bestuur: de periode voor en na het stembokje

INLEIDING	2
1. VERPLICHTINGEN, VERBODEN EN ACTIES VÓÓR DE VERKIEZINGEN	2
1.1. DE GEMEENTE	3
A. <i>Constructieve motie van wantrouwen</i>	3
B. <i>Gemeentelijke volksraadpleging en burgerparticipatie</i>	4
C. <i>Gemeentelijke informatie in het jaar voorafgaand aan de verkiezingen</i>	6
D. <i>Campagnemiddelen voor kandidaten</i>	8
1.2. DE INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKINGSVERBANDEN	9
A. <i>Oprichting.....</i>	9
B. <i>Statutenwijziging.....</i>	10
1.3. DE VERZELFSTANDIGDE AGENTSCHAPPEN	11
1.4. DE VERENIGINGEN EN VENNOOTSCHAPPEN VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN	12
2. VERPLICHTINGEN, VERBODEN EN ACTIES NA DE VERKIEZINGEN	12
2.1. DE GEMEENTE	12
A. <i>Het initiatiefrecht.....</i>	13
B. <i>Semi-rechtstreekse aanduiding van de burgemeester.....</i>	15
C. <i>Vervroegde installatie en verplicht gebruik van modellen van akte van voordracht.....</i>	16
D. <i>Uittredingsvergoeding</i>	17
E. <i>Aanname van een constructieve motie van wantrouwen na de installatie van de gemeenteraad.....</i>	19
F. <i>Huishoudelijk reglement en de deontologische code</i>	20
2.2. DE INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKINGSVERBANDEN	21
A. <i>Vernieuwing mandaten</i>	21
B. <i>Verlenging van duur van vereniging</i>	21
C. <i>Evaluatie van de werking.....</i>	22
2.3. DE VERZELFSTANDIGDE AGENTSCHAPPEN	22
A. <i>Vernieuwing mandaten</i>	22
B. <i>Gewaarborgde vertegenwoordiger of gewogen stemrecht</i>	23
C. <i>Verlenging beheersovereenkomst</i>	23
D. <i>Evaluatie</i>	23
2.4. DE VERENIGINGEN EN VENNOOTSCHAPPEN VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN	24
A. <i>Vernieuwing mandaten</i>	24
B. <i>Evaluatie</i>	24
CONCLUSIE.....	24

Inleiding

1. Op 13 oktober 2024 vinden de lokale en provinciale verkiezingen plaats. Deze verkiezingen worden gekenmerkt door een aantal nieuwigheden: de afschaffing van de opkomstplicht¹, de afschaffing van de invloed van de lijststem², de digitale indiening van de kandidatenlijsten en van de verkiezingsuitgaven, de nieuwe wijze van aanduiding van de burgemeester, ... De vernieuwing van de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester zelf zijn vanzelfsprekende gevolgen van de gemeenteraadsverkiezingen. De verkiezingen hebben echter een bijkomende impact op lokale besturen. De gemeenten, maar evengoed andere lokale besturen zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, verzelfstandigde agentschappen en OCMW-verenigingen, dienen een en ander in het oog te houden. De verkiezingen ‘triggeren’ immers een aantal zaken, en dit zowel na het plaatsvinden van de verkiezingen als in de aanloop naar de verkiezingsdag. Dit artikel geeft een overzicht van ‘verkiezingsgebonden fenomenen’ die een optreden, of juist het nalaten van dergelijk optreden vereisen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de periode vóór en na het plaatsvinden van de verkiezingen. De gemeente, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de verzelfstandigde agentschappen en de OCMW-verenigingen komen in beide delen achtereenvolgens aan bod.

1. Verplichtingen, verboden en acties vóór de verkiezingen

2. Zoals het begrip het zelf aangeeft, zorgt een gemeenteraadsverkiezing voor een verkiezing van de gemeenteraad en dus voor een hernieuwde samenstelling van die gemeenteraad. De gemeentelijke bestuursorganen zien er bijgevolg anders uit na die vernieuwde inrichting. Net zoals een sperperiode het handelen van kandidaten tijdens het campagnevoeren naar aanloop van de gemeenteraadsverkiezingen beperkt³, is er eveneens een soort van sperperiode ten aanzien van het nemen van bepaalde beslissingen door lokale bestuursorganen (gemeenteraad, raad voor maatschappelijk welzijn, college van burgemeester en schepenen, vast bureau) Dit zijn beslissingen die niet enkel een impact hebben tijdens de legislatuur waarbinnen de beslissing is genomen, maar die eveneens gevolgen hebben die zich uitstrekken over de periode na de lokale verkiezingen. Om onder meer te voorkomen dat de vernieuwde lokale bestuursinstanties onherroepelijk gebonden zijn door bepaalde beslissingen die de ‘vorige’ gemeentelijke instanties namen, dienen gemeentelijke instanties zich in de periode voor de verkiezingen van een aantal handelingen te onthouden. Het

¹ De opkomstplicht is afgeschaft bij het decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, *BS* 4 augustus 2021 (verder afgekort als: decreet ter versterking van de lokale democratie). Zie ook: MvT bij ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 790/1, 5; S. KEUNEN en S. HENNAU, “Het decreet ter versterking van de lokale democratie: een analyse van de wijzigingen aan de kiesregelgeving en de installatie van de bestuursorganen”, *T.Gem.* 2022/4, (201) 202-204.

² De afschaffing van de invloed van de lijststem is eveneens doorgevoerd bij het decreet ter versterking van de lokale democratie. Zie ook: S. KEUNEN en S. HENNAU, “Het decreet ter versterking van de lokale democratie: een analyse van de wijzigingen aan de kiesregelgeving en de installatie van de bestuursorganen”, *T.Gem.* 2022/4, (201) 205.

³ Zie voor de beperkingen inzake campagnevoeren: artikelen 191 e.v. van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar S. KEUNEN en S. HENNAU, “Wat mogen partijen en kandidaten in de strijd om de kiezer”, *NjW* 2018, 510-523.

decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur⁴ (hierna: DLB) stelt een aantal van die bepalingen voorop.

1.1. De gemeente

3. In de periode voorafgaand aan de lokale verkiezingen moet de gemeente rekening houden met een aantal aspecten. Deze bijdrage staat stil bij enkele van deze aandachtspunten. De focus ligt op de procedure van de constructieve motie van wantrouwen, de organisatie van een volksraadpleging, de beslissingen die nog mogen worden genomen in de periode vóór de verkiezingen en de communicatie in het jaar voorafgaand aan de verkiezingen. Er wordt ook kort toegelicht waaraan kandidaten bij de verkiezingen tijdens de sperperiode gehouden zijn.

A. Constructieve motie van wantrouwen

4. Bij het decreet ter versterking van de lokale democratie van 16 juli 2021 heeft de decreetgever de logge procedure tot herstel van de structurele onbestuurbaarheid vervangen door de invoering van een constructieve motie van wantrouwen.⁵ Deze procedure is geregeld in artikel 46 van het decreet over het lokaal bestuur. Met een constructieve motie van wantrouwen beschikt de gemeenteraad over een mogelijkheid om zijn steun in het zittende college (collectieve motie) of in een of meer schepenen ervan (individuele motie) op te zeggen, en tegelijk, in constructieve zin zijn steun aan de opvolgers te geven.⁶ Om een constructieve motie van wantrouwen ontvankelijk te kunnen indienen, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Een van die voorwaarden heeft een temporeel karakter. De constructieve motie van wantrouwen kan namelijk niet worden ingediend in de periode van twaalf maanden voor de dag van de verkiezingen voor de volledige vernieuwing van de gemeenteraad.⁷ De bepaling dat er in de periode voor de verkiezingen geen constructieve motie van wantrouwen kan worden ingediend, dient ertoe dat dit middel niet kan worden misbruikt voor politieke afrekeningen vlak voor de verkiezingen.⁸ Het doel van de procedure blijft om een goed functionerend gemeentebestuur te hebben.

⁴ Decr.VI. 22 december 2017 decreet over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.

⁵ Ingevoerd bij artikel 37 van het Decr.VI. 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, *BS* 4 augustus 2021.

Zie ook S. KEUNEN en S. HENNAU, "De politieke organisatie van de lokale besturen onder het Decreet lokaal bestuur" in S. HENNAU, S. KEUNEN en S. VAN GARSSE, Decreet lokaal bestuur. Editie 2022 – een analyse, Brugge, Vanden Broele, 2022, 118-122.

Voor meer informatie over de oude procedure tot herstel van de structurele onbestuurbaarheid wordt naar volgende bijdragen verwezen: T. SOUVERIJNS, "De remedie is ergens dan de kwaal (noot onder RvS 10 februari 2017, nr. 237.338)", *T. Gem.* 2017, 133-136; S. KEUNEN en S. HENNAU, "Onbestuurbaarheid van gemeenten. Verleden, heden en toekomst", *NJW* 2017, 462-474; E. LACNKSWEERDT, "Structurele onbestuurbaarheid van een gemeente bekeken vanuit de band tussen het persoonlijke en het publieke", *TBP* 2016, 311-318; B. WARNEZ, "Afgekeurde meerjarenplanning en budget geen absoluut referentiepunt voor structurele onbestuurbaarheid (noot onder RvS 10 juni 2016, nr. 235.032)", *T. Gem.* 2016, 212; L. VENY en B. WARNEZ, "De structurele onbestuurbaarheid van het gemeentebestuur", *RW* 2014, 1523-1537.

⁶ MvT bij ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 790/1, 7-8.

⁷ Art. 46, §2, vierde lid, 2° DLB.

⁸ In de memorie van toelichting is dit als volgt gemotiveerd: "Om te voorkomen dat de motie wordt gebruikt als een instrument in de verkiezingscampagne, is het ook niet toegelaten dat een constructieve motie wordt aangenomen in de laatste twaalf maanden voor de lokale verkiezingen." (MvT bij ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 790/1, 29).

De memorie van toelichting gaat bijgevolg ruimer dan de decreetstekst. Uit een strikte lezing van artikel 46 van het decreet over het lokaal bestuur kan worden afgeleid dat er wel nog een collectieve motie kan worden aangenomen in de periode van twaalf maanden voor de verkiezingen, op voorwaarde dat die motie is

Ook de Waalse decreetgever heeft in een gelijkaardige beperking voorzien. In het Waalse Gewest bestaat er ook de mogelijkheid om een constructieve motie van wantrouwen aan te nemen.⁹ Het gaat daarbij zowel om individuele als collectieve constructieve moties van wantrouwen.¹⁰ De periode tot wanneer een collectieve motie van wantrouwen kan worden aangenomen is strenger in vergelijking met de regeling in het Vlaamse Gewest. In het Waalse Gewest kan de collectieve motie van wantrouwen maar worden aangenomen tot 30 juni van het jaar voor de verkiezingen.¹¹ Er is met andere woorden voor een vaste einddatum gekozen, die méér dan een jaar voor de verkiezingen ligt. De ratio van de Waalse decreetgever is nochtans identiek aan die van de Vlaamse decreetgever. De beperking is ingeschreven om politieke manoeuvres te vermijden in de maanden voorafgaand aan de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen.¹² Concreet zou dit in de lokale bestuursperiode 2019-2024 tot gevolg hebben gehad dat er één collectieve motie van wantrouwen in het Vlaamse Gewest niet had kunnen worden aangenomen. In de gemeente Wervik is er namelijk op de gemeenteraad van 4 juli 2023 een collectieve motie van wantrouwen aangenomen. De uitgebreidere termijn in het Waalse Gewest zou indien die ook van toepassing was in het Vlaamse Gewest weinig gevolgen hebben gehad.

Een opmerkelijk verschil in de regelgeving tussen het Vlaamse en het Waalse Gewest is dat het Wetboek van de Plaatselijke Democratie en Decentralisatie niet voorziet in een verbod tot aanname van een individuele constructieve motie van wantrouwen in de periode voorafgaand aan de lokale verkiezingen. Het blijft daar bijgevolg mogelijk om een individuele schepen van zijn mandaat af te zetten via een individuele constructieve motie van wantrouwen. Terwijl de aanname van een individuele motie van wantrouwen eveneens een politiek manoeuvre is of minstens kan zijn in de aanloop naar de verkiezingen.

B. Gemeentelijke volksraadpleging en burgerparticipatie

5. De gemeentelijke volksraadpleging is het meest gekende voorbeeld van burgerparticipatie. Een gemeentelijke volksraadpleging biedt de inwoners van de gemeente de mogelijkheid om over één of meerdere kwesties te stemmen en hun keuze kenbaar te maken. De laatste twintig jaar zijn er een aantal volksraadplegingen georganiseerd in de Vlaamse steden en gemeenten. Bekende voorbeelden zijn de volksraadpleging over het Oosterweeltracé in Antwerpen (2009), de privatisering van huisvuilophaling in Sint-Niklaas (2013), het terugplaatsen van de wijzersplaten op de Sint-Romboutstoren in Mechelen (2014), de beoogde fusie van Zingem met Kruishoutem (2017), de volksraadplegingen over mogelijke fusies in Ruiselede (2022), Wellen (2023), Tongeren (2023), Zwijndrecht (2023), Borsbeek (2023) en de volksraadpleging over betaalbaar wonen in Gent (2023).

ingediend voorafgaand aan deze periode. De memorie van toelichting geeft m.i. terecht aan dat er ook geen motie kan worden aangenomen in deze periode.

⁹ Er wordt enkel ingegaan op de collectieve motie van wantrouwen. De Waalse decreetgever voorziet daarnaast in de mogelijkheid om een individuele motie van wantrouwen aan te nemen tegen één of meerdere specifieke leden van het college van burgemeester en schepenen.

Zie ook A. GUSTIN, *Les motions de méfiance constructive dans les communes wallonnes (2012-2018)*, Brussel, CRISP, 2018, 34 p.

¹⁰ Art. L1123-14 Wetboek Plaatselijke Democratie en Decentralisatie.

¹¹ In het Waalse Gewest kon een collectieve motie van wantrouwen met andere woorden ten laatste worden aangenomen op 30 juni 2017 (bij gemeenteraadsverkiezingen op 14 oktober 2018).

¹² D. RENDERS, "Rapport établi" in X, "Evaluation de code de la démocratie locale et de la décentralisation (Parlement Wallon, session 2007-2008)", Administration Publique 2008, (49) 52.

6. LANCKSWEERDT brengt aan dat volksraadplegingen bewust kunnen worden ingezet als het orgelpunt van een breed maatschappelijk gesprek.¹³ Om te vermijden dat de volksraadpleging te polariserend zou worden, zijn er een aantal onderwerpen uitgesloten van de vraagstelling via volksraadpleging. Het gaat dan specifiek over persoonlijke aangelegenheden en aangelegenheden betreffende de jaarrekeningen, het meerjarenplan en aanpassingen ervan, de gemeentebelastingen en de retributies.¹⁴

7. Naast de beperking van de mogelijke onderwerpen zijn er ook op het vlak van de periode waarin een volksraadpleging mag worden georganiseerd specifieke regels. Er mag in de Vlaamse lokale besturen geen gemeentelijke volksraadpleging worden georganiseerd in de periode van twaalf maanden voor de dag van de gemeenteraadsverkiezingen.¹⁵ De ratio van de decreetgever hierbij is om vermenging van een gemeenteraadsverkiezing met een volksraadpleging te vermijden. De memorie van toelichting bij het oude Gemeentedecreet verduidelijkt de redenering:

*“Een sperperiode van twaalf maanden lijkt immers voldoende om te vermijden dat de gemeentelijke volksraadpleging over één specifieke vraag in het vaarwater zou komen van de beoordeling door de kiezer van het gevoerde beleid van de afgelopen zittingsperiode van de gemeenteraad”.*¹⁶

Dit neemt uiteraard de mogelijkheid niet weg voor initiatiefnemers om in de periode van twaalf maanden voor de dag van de gemeenteraadsverkiezingen handtekeningen te verzamelen om het verzoek te steunen of om een aanvraag tot de organisatie van een volksraadpleging in te dienen.¹⁷ Het decreet sluit het verzamelen van de handtekeningen, alsook de indiening van het verzoekschrift en de petitie lijsten in deze periode echter niet uit. Neerlegging kan bijgevolg zowel voor als na de verkiezingen van 13 oktober 2024 gebeuren. De Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen heeft dit ook bevestigd in het advies nr. 2024/1.¹⁸ De commissie gaf daarbij wel aan dat zij van mening is dat het decreet voorrang verleent aan de organisatie van de lokale verkiezingen. Het is de doelstelling van de decreetgever om te vermijden de volksraadpleging in te zetten als een politiek middel in de periode voor de verkiezingen. De commissie geeft daarbij indirect aan dat ook het

¹³ E. LANCKSWEERDT, “Burgerparticipatie” in S. HENNAU, S. KEUNEN en S. VAN GARSSE, *Het Decreet lokaal bestuur*, Brugge, Vanden Broele, 2018, (245) 265.

¹⁴ Art. 305, tweede lid DLB.

¹⁵ Art. 306, eerste lid DLB.

Aanvankelijk was die periode zelfs vastgesteld op 16 maanden, het Gemeentedecreet heeft die termijn ingekort tot twaalf maanden. Zie ook P. DHAENENS, *De gemeentelijke volksraadpleging in Vlaanderen. Een praktische handleiding voor de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging in het Vlaamse Gewest*, Heule, INNI Publishers, 2009, 39-40.

¹⁶ MvT bij ontwerp van gemeentedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-2005, nr. 347/1, 101.

¹⁷ Voor de voorwaarden van het indienen van een verzoekschrift wordt verwezen naar art. 309 e.v. van het DLB en het BVR van 18 mei 2018 betreffende de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging en een volksraadpleging in het district, en betreffende de samenstelling en de werking van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, *BS* 17 augustus 2018.

¹⁸ VAV, advies nr. 2024/1: “Het decreet over het lokaal bestuur bepaalt dat een volksraadpleging niet kan worden georganiseerd in de periode van twaalf maanden voor de dag van de verkiezingen voor de volledige vernieuwing van de gemeenteraden. Het decreet sluit echter niet uit dat het verzamelen van de handtekeningen, alsook de indiening van het verzoekschrift en de petitie lijsten in deze periode gebeurt. Neerlegging kan bijgevolg zowel voor als na de verkiezingen van 13 oktober 2024 gebeuren.”

indienen van een verzoekschrift tot de organisatie van een volksraadpleging de verkiezingen mogelijk kan beïnvloeden.¹⁹

8. In het Waalse Gewest is er eveneens een periode voorzien waarbinnen er geen volksraadplegingen mogen worden georganiseerd. Daar kan geen enkele volksraadpleging worden gehouden in de periode van zestien maanden voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen.²⁰ De periode waarbinnen een volksraadpleging kan worden gehouden, is in het Waalse Gewest opnieuw strenger opgevat dan in het Vlaamse Gewest. Dergelijke analyse is eerder al gemaakt voor de procedure van de collectieve motie van wantrouwen in vergelijking met de temporele voorwaarde rond de constructieve collectieve motie van wantrouwen in het DLB (cf. *supra* rn. 4). De Waalse decreetgever heeft met andere woorden voor een nog verregaandere optie gekozen om vermenging tussen de gemeenteraadsverkiezingen en instrumenten zoals een volksraadpleging te vermijden. Als er in het Vlaamse Gewest dergelijke periode in het DLB was ingeschreven, had dit wel wat gevolgen gehad. In de periode van juli 2023 tot en met oktober 2023 zijn er 4 volksraadplegingen georganiseerd.

In Nederland bestaat dergelijke beperking niet. Het is er zelfs mogelijk dat een gemeentelijke volksraadpleging ter stemming voorligt op dezelfde dag als de dag van de gemeenteraadsverkiezingen. In Nederland bestaat ook al langer geen opkomstplicht meer. De organisatie van een volksraadpleging is van beperkte invloed op de opkomst voor de gemeenteraadsverkiezingen, maar de gemeenteraadsverkiezingen kunnen wel een positieve betekenis hebben op de opkomst voor de volksraadpleging.²¹ Uiteraard met het gevaar dat één thema, namelijk dat van de volksraadpleging, de debatten rond de lokale verkiezingen zal beheersen.²²

C. Gemeentelijke informatie in het jaar voorafgaand aan de verkiezingen

9. Als gevolg van de actieve openbaarheidsplicht²³ is de overheid wettelijk verplicht om burgers te informeren over haar beleid, haar regelgeving en haar dienstverlening. Bij het ter kennis brengen van beleid en regelgeving moet de overheid een aantal principes in acht nemen. De informatie vanuit de overheid moet systematisch worden meegedeeld, correct, evenwichtig en tijdig zijn en op een objectieve en verstaanbare manier aan de burger worden gecommuniceerd.²⁴

10. Voor lokale besturen vaardigt de Vlaamse Regering systematisch een aantal principes uit over de manier waarop zij beslissingen kunnen nemen in het jaar voorafgaand aan de

¹⁹ Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, advies nr. 2024/1, https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1710770048/Advies_2024_1_signed_adz4r6.pdf.

²⁰ Art. L1141-6 Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie.

²¹ G. JANSEN en B. DENTERS (eds.), *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, Stichting KiezersOnderzoek Nederland, 2018, 28 e.v.

²² Zie J.L.W. BROEKSTEEG en MS. VAN DER KRIEKEN, "Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing", *Themis* 2017/4, 162-172.

²³ De actieve openbaarheidsverplichting is vastgelegd in artikel II.2 e.v. van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, *BS* 19 december 2018.

De informatie van het bestuur moet correct, betrouwbaar en accuraat zijn. De informatie moet relevant zijn en gericht worden verspreid en dit op tijdige en systematische wijze (zie *MvT* bij ontwerp van decreet Bestuursdecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 29 e.v.).

²⁴ *MvT* bij ontwerp van decreet Bestuursdecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 29 e.v.

gemeenteraadsverkiezingen. Niet enkel de wijze van beslissing wordt hierin opgenomen, maar eveneens de manier waarop zij over hun beslissingen of verwezenlijkingen kunnen en mogen communiceren. Deze richtlijnen worden door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur via een omzendbrief aan de lokale besturen overgemaakt. Deze omzendbrief heeft betrekking op de periode van het jaar van de verkiezingen tot aan de installatie van de nieuwe gemeenteraad. De omzendbrief heeft tot doel om de lokale besturen de nodige omzichtigheid en voorzichtigheid aan de dag te laten leggen.²⁵

Het is niet de bedoeling en het zou niet van goed bestuur getuigen om in het jaar van de verkiezingen nog snel (veel) beslissingen te nemen die een hypotheek kunnen leggen op het toekomstige bestuur van de gemeente (bijv. op het vlak van financiën).²⁶ Een lokaal bestuur moet die afweging altijd maken, maar die afweging verdient in het jaar van de verkiezingen extra aandacht. Geval per geval moet nagegaan worden of de voorgenomen beslissing het toekomstig beleid en de (toekomstige) financiële situatie niet onnodig zou verstoren. Het Agentschap Binnenlands Bestuur geeft een aantal elementen die een rol kunnen spelen in deze beoordeling:²⁷

- Is de actie of de beslissing al opgenomen in het meerjarenplan?
- Is het een lopend dossier waarin het bestuur al bepaalde (principe)beslissingen nam?
- Vereist de beslissing een dermate groot budget dat het een zware, onvoorziene impact heeft op de gemeentelijke financiën?

Absoluut vaststaande criteria om dergelijke vragen te beoordelen, bestaan niet. De afweging gebeurt geval per geval. In eerste instantie door het lokaal bestuur zelf. In tweede instantie door de toezichthoudende overheid als iemand een klacht indient. De concrete context is daarbij van belang.²⁸

11. De omzendbrief gaat niet enkel in op de aard van de beslissingen die gemeenten kunnen nemen, maar ook op het gebruik van (gemeentelijke) informatiemiddelen.²⁹ De omzendbrief vraagt lokale besturen om in het jaar van de verkiezingen de nodige (extra) voorzichtigheid aan de dag te leggen ten aanzien van het gebruik van de gemeentelijke en provinciale informatiebladen en van andere publicaties uitgaande van het bestuur. De informatie die de gemeente verspreidt, moet er steeds op zijn gericht om de burger op een objectieve en neutrale manier te informeren. De gemeentelijke

²⁵ Omz. VI. 9 juni 2023 betreffende beslissingen tijdens het jaar van de gemeenteraads-, stadsdistrictsraads-, provincieraadsverkiezingen en de verkiezingen van de raad voor maatschappelijk welzijn tot aan de installatie van de nieuwe raden en het gebruik van informatiemiddelen tijdens de hele bestuursperiode, *BS* 10 juli 2023.

²⁶ Zie ook S. KEUNEN en S. HENNAU, "Verkiezingscampagnes. Wat mogen partijen en kandidaten in de strijd om de kiezer?", *NJW* 2018, (510) 511-512.

Daarbij kan de vergelijking worden gemaakt met de waarborgen die zijn vastgelegd in het decreet vrijwillige samenvoeging van gemeenten. Zie S. HENNAU, S. KEUNEN en J. ACKAERT, "Vrijwillige fusies tussen gemeenten? Een analyse van het huidige decretale kader in vergelijking met de verplichte fusieronde van 1976-1977", *T. Gem.* 2017, 144-159.

²⁷ Zie <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/verkiezingen-democratie-en-participatie/beslissingen-in-extremis> (geraadpleegd op 7 maart 2024).

²⁸ Zie S. KEUNEN, "Beslissingen in een verkiezingsjaar: voorzichtigheid als leidraad", *Impuls* 2024/1, 30-31.

²⁹ Zie Omz. VI. 9 juni 2023 betreffende beslissingen tijdens het jaar van de gemeenteraads-, stadsdistrictsraads-, provincieraadsverkiezingen en de verkiezingen van de raad voor maatschappelijk welzijn tot aan de installatie van de nieuwe raden en het gebruik van informatiemiddelen tijdens de hele bestuursperiode, *BS* 10 juli 2023.

informatiebladen zijn officiële publicaties van de overheid. Het is niet aanvaardbaar dat de leden van het college van burgemeester en schepenen in het verkiezingsjaar en evengoed in een ander jaar, de officiële informatiekanalen van de gemeente gebruiken om hun verwezenlijkingen van de lopende bestuursperiode op een rijtje te zetten en daarbij hun eigen rol te benadrukken. Een gemeentelijk infoblad dat in het jaar voor de verkiezingen alle systematische verwezenlijkingen van de individuele schepenen analyseert en daarbij de rol van de schepenen benadrukt, is niet in overeenstemming met de richtlijnen in de omzendbrief.³⁰

12. In het verkiezingsjaar 2012 werden er bij de toezichthoudende overheid negentien klachten ingediend waarbij een beslissing van een lokale overheid werd getoetst aan de toenmalige omzendbrief BB 2011/4 betreffende beslissingen tijdens het jaar van de gemeenteraads-, stadsdistrictsraads- en provincieraadsverkiezingen en gebruik van informatiemiddelen. Dit leidde éénmaal tot een toezichtsmaatregel, namelijk de schorsing van de gemeentelijke beslissing.³¹ Het ging om een besluit van de gemeente Sint-Martens-Latem waarbij de gemeenteraad een project voor de renovatie van voetbalaccommodatie goedkeurde. De toezichthoudende overheid oordeelde dat de korte tijdspanne waarin het project met aanzienlijke financiële kosten zou worden verwezenlijkt, erop wees dat het zittende bestuur het project met een niet te onderschatten sociaal maatschappelijk belang nog snel wou verwezenlijken.³²

De historiek van het dossier zal meespelen in de beoordeling of een beslissing van het lokaal bestuur al dan niet in overeenstemming is met de omzendbrief. Elk bestuur moet geval per geval nagaan of een voorgenomen beslissing het toekomstig beleid en de (toekomstige) financiële situatie onnodig dreigt te verstoren. Deze afweging kan gebeuren aan de hand van de eerder vermelde elementen. Indien er betwisting of discussie ontstaat over of de beslissing van het lokaal bestuur in overeenstemming is met de omzendbrief, zal de toezichthoudende overheid bij een klacht met kennis van zaken oordelen over een eventuele strijdigheid van de gemeentelijke beslissing met de omzendbrief.

D. Campagnemiddelen voor kandidaten

13. Er moet deontologisch worden omgegaan met informatie die uitgaat van officiële informatiekanalen van het lokaal bestuur. (cf. *supra* rn. 11). De lokale mandatarissen dienen zowel tijdens de periode van een jaar voor de verkiezingen als daarbuiten alle vormen van communicatie en interactie met de burgers te toetsen aan de regels uit de deontologische code. De bevoegde minister van Binnenlands Bestuur gaf in een antwoord op een parlementaire vraag ook aan dat mandatarissen uiteraard geen beroep kunnen doen op personeelsleden van de lokale besturen om tijdens de werkuren aan hun verkiezingscampagne te werken.³³

³⁰ Zie ook S. KEUNEN, "Beslissingen in een verkiezingsjaar: voorzichtigheid als leidraad", *Impuls* 2024/1, 30-31; S. KEUNEN en S. HENNAU, "Verkiezingscampagnes. Wat mogen partijen en kandidaten in de strijd om de kiezer", *NJW* 2018, (510) 511-512; Vraag om uitleg over overheidscommunicatie in de aanloop naar parlements- en lokale verkiezingen, *Parl.St.* VI.Parl. Comm.Binn. 27 februari 2024, VOU nr. 1246 (Y. BUYSSE).

³¹ *Vr. en Antw.* VI. Parl. 9 mei 2017, nr. 608 (C. FRANSSEN).

³² *Vr. en Antw.* VI. Parl. 9 mei 2017, nr. 608 (C. FRANSSEN).

³³ Vraag om uitleg over overheidscommunicatie in de aanloop naar parlements- en lokale verkiezingen, *Parl.St.* VI.Parl. Comm.Binn. 27 februari 2024, VOU nr. 1246 (Y. BUYSSE).

Wat mogen kandidaten dan wel doen om zichzelf in de schijnwerpers te plaatsen en de kiezer te overhalen op hen te stemmen? De kiesregelgeving legde vooral beperkingen op aan traditionele manieren van campagnevoering.³⁴ De decreetgever was van mening dat deze traditionele manieren voorbijgestreefd zijn. Om die reden heeft de decreetgever bij decreet van 27 oktober 2023 een wijziging aangebracht in de lijst van de verboden campagnemiddelen.³⁵ De bestaande beperkingen rond het aanbrengen van affiches groter dan 4m², het aanbrengen van affiches op commerciële reclameborden en het gebruikmaken van commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen zijn opgeheven.³⁶ Er blijft enkel een verbod over op het uitdelen of verkopen van geschenken en gadgets en het verbod op het voeren van commerciële telefooncampagnes.³⁷ De kandidaten blijven uiteraard wel gebonden aan de maximale uitgaven die zij kunnen doen met het oog op de campagnevoering.³⁸

1.2. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

14. Naast de gemeenten zelf bestaan er nog andere vormen van functioneel en territoriaal gedecentraliseerd bestuur op gemeentelijk niveau, waaronder de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of 'intercommunales'. Het plaatsvinden van lokale verkiezingen heeft ook implicaties op hun werking. Het decreet over het lokaal bestuur voorziet in het licht van de gemeenteraadsverkiezingen in een sperperiode waarin bepaalde handelingen door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn verboden. De decreetgever vult de verboden in bepaalde mate anders in naargelang het gaat om, *enerzijds*, projectverenigingen en, *anderzijds*, dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen.

A. Oprichting

15. Met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang, kunnen twee of meer gemeenten beslissen om een intergemeentelijke vereniging – in de volksmond ook wel bekend als 'een intercommunale' – op te richten.³⁹ De oprichting van een projectvereniging, een dienstverlenende vereniging of een opdrachthoudende vereniging is echter verboden in de loop van het jaar waarin de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden.⁴⁰ Dit verbod bestond al onder het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking⁴¹ (hierna: DIS). Net zoals dit het geval is bij andere gemeenteraadsbeslissingen (zie bv. *supra* nr. 4), wil ook dit verbod vermijden

³⁴ Zie daarover ook de analyse van Keunen en Hennau n.a.v. de gemeenteraadsverkiezingen van 2018: S. KEUNEN en S. HENNAU, "Verkiezingscampagnes. Wat mogen partijen en kandidaten in de strijd om de kiezer", *NJW* 2018, 510-523.

³⁵ Art. 194 Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, zoals gewijzigd bij art. 70 Decr. VI. 27 oktober 2023 tot wijziging van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 5 december 2023.

³⁶ Art. 70 Decr. VI. 27 oktober 2023 tot wijziging van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 5 december 2023; MvT bij ontwerp van decreet tot wijziging van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-2023, nr. 1771/1, 5.

³⁷ Art. 194 Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet.

³⁸ Zie art. 191 e.v. Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet.

³⁹ Art. 389, eerste lid DLB.

⁴⁰ PV: art. 401, vierde lid DLB; DV en OV: art. 419 DLB.

⁴¹ *BS* 31 oktober 2001.

dat gemeenteraden *in extremis* nog belangrijke beslissingen zouden nemen die hun opvolgers binden.⁴² De gemeenten die de oprichting van een dienstverlenende of een opdrachthoudende vereniging overwegen, beslissen via hun gemeenteraad vooraf een overlegorgaan op te richten om de samenwerkingsmogelijkheden en voorwaarden te bestuderen voor één of meer welbepaalde beleidsdomeinen.⁴³ Aangezien de dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen niet kunnen worden opgericht in de loop van het jaar waarin verkiezingen voor een algehele vernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd, vindt de oprichting van de dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging in voorkomend geval plaats in de loop van de zes daaropvolgende maanden – waarbij het overlegorgaan dat zich over de oprichting buigt in functie blijft. Op de eerste raadszitting die volgt op de installatievergadering van de nieuwe gemeenteraad verliezen de leden van het overlegorgaan hun mandaat van rechtswege. Hun vervangers worden op hetzelfde moment aangewezen.⁴⁴ Die zes maanden gelden als overgangsperiode. Het nieuwe bestuur moet namelijk de kans krijgen het dossier behoorlijk te bestuderen. Deze democratische maatregel is niet zonder belang omdat een gemeente niet verplicht is om de intergemeentelijke vereniging uiteindelijk mee op te richten, ondanks het feit dat ze deel uitmaakt van het overlegorgaan.⁴⁵ De gemeenten kunnen dus in hun nieuwe samenstelling beslissen of ze op geïnstitutionaliseerde wijze tot samenwerking overgaan of niet.

B. Statutenwijziging

16. Net zoals voor de oprichting, geldt er ook voor statutenwijzigingen een periode van terughoudendheid in de loop van een verkiezingsjaar. Een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging kan in beginsel geen statutenwijziging voorleggen aan haar deelnemers in de loop van het jaar waarin een algehele vernieuwing van de gemeenteraden wordt georganiseerd.⁴⁶ Ook dit verbod bestond reeds voor de aanneming van het decreet over het lokaal bestuur.⁴⁷ De reden waarom die beperking destijds is ingevoerd, is omdat het wijzigen van statuten van hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het einde van de legislatuur de beleidsruimte en de financiële consequenties voor de volgende bestuursploeg zou vastleggen. Er kan dus niet worden geduld dat uittredende gemeenteraden nog *in extremis* belangrijke wijzigingen doorvoeren.⁴⁸ Voor de volledigheid valt hier nog te vermelden dat het goedkeuringstoezicht op statutenwijzigingen van dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen is afgeschaft. Met het Regiodecreet van 3 februari 2023⁴⁹ is dit vervangen door een loutere meldings- en publicatieplicht en het voorafgaand niet-bindend advies van het ABB.⁵⁰

⁴² MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 565/1, 17.

⁴³ Art. 413, eerste lid DLB.

⁴⁴ Art. 419 DLB.

⁴⁵ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 565/1, 17.

⁴⁶ Art. 430, tweede lid DLB.

⁴⁷ Art. 42, tweede lid van het DIS voorzag dit verbod reeds.

⁴⁸ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 565/1, 18.

⁴⁹ Decreet van 3 februari 2023 over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 9 februari 2023.

⁵⁰ Art. 427, tweede lid DLB: "De raad van bestuur legt het ontwerp van statutenwijziging uiterlijk honderdvijftig dagen voor de algemene vergadering die de statutenwijzigingen beoordeelt, op straffe van nietigheid voor advies voor aan de Vlaamse Regering op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt. De Vlaamse Regering

17. Artikel 2 van het decreet van 1 juni 2012 houdende wijziging van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking voegde een uitzondering toe aan dit verbod. Indien de statutenwijziging de vermindering van het aantal bestuursmandaten beoogt, kan die statutenwijziging wél plaatsvinden in het jaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen. Deze decreetswijziging werd aangenomen bij spoedbehandeling – zodat de uitzondering nog vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 zou kunnen worden gehanteerd – en werd vooropgesteld om het de distributienetbeheerders in het bijzonder mogelijk te maken een vermindering van het aantal mandaten door te voeren. De motivering die in de toelichting bij het voorstel van decreet werd opgegeven, vertrekt van het feit dat een vermindering van het aantal mandaten bijdraagt tot een grotere vereenvoudiging, transparantie en efficiëntie van de structuren en de werking van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Statutenwijzigingen die een vermindering van het aantal mandaten tot doel hebben, kunnen vervolgens bezwaarlijk worden bestempeld als beslissingen die het beleid van de nieuwe raden of de toekomstige ontwikkeling van de financiënodeloos zouden verstoren.⁵¹ Tijdens de algemene bespreking werd benadrukt dat dergelijke statutenwijziging de beleidsruimte voor de volgende bestuursploeg ook geenszins vastlegt.⁵²

De uitzondering kwam goed van pas bij de vorige gemeenteraadsverkiezingen. Het decreet over het lokaal bestuur beperkte de raad van bestuur van beide verenigingen immers tot vijftien leden⁵³, waardoor de dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen zich nog vóór het begin van de nieuwe gemeentelijke bestuursperiode in regel konden stellen met onder meer die decretale beperking van het aantal bestuurders tot vijftien leden.⁵⁴ Artikel 605 van het decreet over het lokaal bestuur voorzag dit ook uitdrukkelijk in een overgangsbepaling waardoor er in 2018 wél statutenwijzigingen konden plaatsvinden om de samenstelling, de wijze van voordracht en de benoeming van de leden van de raad van bestuur, met inbegrip van de voordracht van onafhankelijke bestuurders als stemgerechtigde leden van de raad van bestuur, te bepalen, alsook om te bepalen hoeveel leden van de raad van bestuur van hetzelfde geslacht kunnen zijn met een maximum van twee derden.⁵⁵ Volgens de memorie van toelichting gaf de overgangsbepaling de mogelijkheid om al in 2018 een statutaire regeling vast te leggen met betrekking tot onafhankelijke bestuurders, maar ook met betrekking tot een verminderd aantal leden van de raad van bestuur en een gemeenschappelijke voordracht.⁵⁶

1.3. De verzelfstandigde agentschappen

18. Net zoals er een verbod bestaat op het oprichten van een project-, dienstverlenende- en opdrachthoudende vereniging in de loop van het jaar waarin de gemeenteraadsverkiezingen

verleent een niet-bindend advies aan de raad van bestuur binnen zestig dagen vanaf de dag na de dag waarop het ontwerp van statutenwijziging aan de Vlaamse Regering is verzonden. Als er geen advies is ontvangen binnen de gestelde termijn, wordt geacht aan de adviesplicht te zijn voldaan."

⁵¹ MvT bij het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-2012, nr. 1629/1, 2.

⁵² *Hand.* VI.Parl., 2011-12, 23 mei 2012,

⁵³ Art. 434, §§ 1 en 2 DLB.

⁵⁴ MvT bij het ontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1353/1, 169.

⁵⁵ Art. 605 DLB.

⁵⁶ MvT bij het ontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1353/1, 169.

plaatsvinden, mag er eveneens geen beslissing tot oprichting van of deelname in een gemeentelijk verzelfstandigd agentschap⁵⁷ worden genomen in de loop van een periode van één jaar vóór de gemeenteraadsverkiezingen.⁵⁸ De sperperiode is gerelateerd aan de gemeenteraadsbeslissing en heeft geen betrekking op de verdere uitvoering van deze gemeenteraadsbeslissing door de concrete oprichting van of deelname in de nieuwe rechtspersoon. De memorie van toelichting benadrukt dat het geen verschil uitmaakt voor de toepasselijkheid van het verbod of er een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap wordt opgericht door oprichting van een rechtspersoon, dan wel door omvorming door het nemen van een deelname door een gemeente. Beide hypothesen vallen onder de sperperiode.⁵⁹

1.4. De verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn

19. Het decreet over het lokaal bestuur bevat geen bepalingen die het handelen van de organen van OCMW-verenigingen gedurende de periode vóór de verkiezingen beletten. In het decreet komen er enkel handelingen in de periode na de verkiezingen aan bod (zie *infra* rn. 45 e.v.). Hier kan de vraag rijzen wat de rechtvaardiging is van dit verschil in behandeling tussen de OCMW-verenigingen en de andere vormen van gemeentelijke verzelfstandiging en samenwerking.

2. Verplichtingen, verboden en acties na de verkiezingen

20. Na de verkiezingen vinden er ook een aantal veranderingen plaats, al dan niet van rechtswege. Dit is uiteraard het gevolg van het feit dat het politieke landschap wijzigt. Verschillende politieke instellingen (het college van burgemeester en schepenen, de gemeenteraad, raden van bestuur, het autonoom gemeentebedrijf, ...) gaan door een andere samenstelling ook andere accenten leggen. Dit zal ook tot uiting komen in het meerjarenplan van de nieuwe besturen.

2.1. De gemeente⁶⁰

21. Er zijn een aantal vernieuwingen na de verkiezingen van 13 oktober 2024, voornamelijk op het vlak van de installatie van de organen van de lokale besturen.⁶¹ Deze vernieuwingen zijn het gevolg van de verschillende wijzigingen die sinds 2021 aan het decreet over het lokaal bestuur zijn aangebracht.⁶² Het gaat daarbij voornamelijk over het inschrijven van een initiatiefrecht voor de

⁵⁷ Dit verbod geldt ten aanzien van de drie vormen van gemeentelijk verzelfstandigde agentschappen, met name het autonoom gemeentebedrijf, het gemeentelijke extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm en het autonoom gemeentelijk havenbedrijf, zie art. 226 DLB.

⁵⁸ Art. 227, eerste lid DLB.

⁵⁹ MvT bij het ontwerp van gemeentedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-2005, 347/1, 103.

⁶⁰ Bij de verwijzing naar regelgeving in dit onderdeel is verwezen naar de regelgeving zoals die na de verkiezingen en op het moment van de installatievergadering van de gemeenteraad van toepassing zal zijn.

⁶¹ Voor een uitgebreide analyse wordt verwezen naar: M. MEULEBROUCK, "Kroniek lokale besturen: de grootste interne staatshervorming ooit, de versterking van de lokale democratie en COVID-19", *TBP* 2022, 183-199; S. KEUNEN en S. HENNAU, "Het decreet ter versterking van de lokale democratie: een analyse van de wijzigingen aan de kiesregelgeving en de installatie van de bestuursorganen", *T.Gem.* 2022/4, 201-212.

⁶² Decr. VI. 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, *BS* 4 augustus 2021; Decr. VI. 17 februari 2023 tot wijziging van het decreet over het lokaal bestuur, *BS* 29 maart 2023; Decr.VI. 27 oktober 2023 tot wijziging van het lokaal en provinciaal kiesdecreet van 8 juli 2011, het digitaal kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 5 december 2023.

stemmenkampioen van de grootste lijst, de semi-rechtstreekse aanduiding van de burgemeester en het verplicht gebruik van de modellen van de akte van voordracht. Er wordt daarbij ook aandacht besteed aan de fusiegemeenten en de (nieuw opgerichte) districten. De nieuwe samenstelling van de bestuursmeerderheden hebben ook tot gevolg dat sommige mandatarissen hun uitvoerend mandaat niet (kunnen) verderzetten. Zij kunnen onder bepaalde voorwaarden recht hebben op een uittredingsvergoeding.

A. Het initiatiefrecht

22. Om de impact van de stem van de kiezer zichtbaarder en effectiever te maken bij het vormen van een coalitie wordt een initiatiefrecht toegekend aan de verkozene met de meeste naamstemmen die tot de grootste lijst behoort.⁶³ Deze verkozene krijgt als eerste de mogelijkheid om een meerderheid te vormen. Het initiatiefrecht start de dag na de dagtekening van het proces-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau waarin de definitieve verkiezingsuitslag is opgenomen.⁶⁴ Uit de vaststelling van het proces-verbaal blijkt namelijk welke lijst de grootste is (hoogste stemcijfer) en wie dus het initiatiefrecht krijgt.

In eerste instantie voorzag de decreetgever in het ontwerp van decreet ter versterking van de lokale democratie in de toekenning van dit recht aan de lijsttrekker van de grootste lijst. De redenering was dat die door de lijst als vooruitgeschoven kandidaat het mandaat kreeg om te onderhandelen. In lijn met de gedachte van de andere wijzigingen, zijnde het versterken van de impact van de stem van de kiezer, heeft de decreetgever via een amendement deze procedure nog gewijzigd en wordt het recht toegekend aan de stemmenkampioen van de grootste lijst.⁶⁵

Als verkozenen een identiek aantal hoogste naamstemmen behaalden, komt het initiatiefrecht toe aan de verkozene die het hoogst gerangschikt stond op de lijst. Als een lijst in twee fracties is opgesplitst⁶⁶, dan komt het initiatiefrecht slechts toe aan één van deze fracties. In dit geval komt het initiatiefrecht toe aan de verkozene die de meeste naamstemmen heeft behaald en die tot de fractie behoort die op basis van het proces-verbaal van de verkiezingen de meeste zetels in de gemeenteraad heeft behaald. Als deze fracties even groot zijn, komt het initiatiefrecht toe aan de verkozene die de meeste naamstemmen heeft behaald op die lijst. De andere fractie van deze gezamenlijke lijst heeft geen recht op initiatief.⁶⁷

⁶³ Art. 5, §3 DLB; MvT ontwerp decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 790/1, 11.

⁶⁴ MvT ontwerp decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 790/1, 22.

⁶⁵ Amendementen op het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr.790/5, amendement nr. 32.

⁶⁶ In principe vormen de verkozenen van 1 lijst ook 1 fractie. Daarop bestaat een uitzondering in geval van een kartellijst. Een kartellijst is een lijst die heeft aangegeven na de verkiezingen te zullen splitsen in twee fracties (zie art. 36, §2 DLB en art. 71 LPKD). Deze kartellijst dient op de akte van voordracht voor de kandidaten aan te geven dat zij zullen splitsen in twee fracties. De kandidaten dienen ook zelf aan te geven tot welke van de twee fracties zij zullen behoren in het geval zij verkozen zijn. Zowel de keuze om in twee fracties te splitsen, als de keuze tot welke fractie een kandidaat behoort zijn niet herroepbaar.

⁶⁷ Art. 5, §3, eerste lid DLB.

23. Het initiatiefrecht dient er toe dat de grootste lijst minstens de mogelijkheid krijgt om een meerderheid te vormen. Het initiatiefrecht beoogt bijgevolg te voorkomen dat er meteen na de verkiezingen een bestuursakkoord wordt gesloten zonder betrokkenheid van de grootste lijst. De grootste lijst krijgt 14 dagen de mogelijkheid om een meerderheid te vormen. In de praktijk gaat de periode van 14 dagen vaak langer zijn. Er dient voor de berekening van deze periode toepassing te worden gemaakt van de wijze van berekening van de termijnen zoals opgenomen in artikel 291 van het decreet over het lokaal bestuur. Dit artikel luidt als volgt:

"Voor de toepassing van dit decreet wordt de termijn berekend vanaf de dag na de dag van de akte of de gebeurtenis die de termijn doet ingaan, en omvat de termijn alle dagen, ook de zaterdag, de zondag en de wettelijke of decretale feestdagen. De vervaldag is in de termijn begrepen. Als die dag echter een zaterdag, een zondag of een wettelijke of decretale feestdag is, dan wordt de vervaldag verplaatst naar de eerstvolgende werkdag."

Een voorbeeld kan dit verduidelijken: het proces-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau wordt ondertekend op de dag van de verkiezingen, zijnde 13 oktober 2024. Het initiatiefrecht start de dag na de ondertekening van het proces-verbaal. Het initiatiefrecht start dus op maandag 14 oktober 2024 en dit voor 14 dagen. Het initiatiefrecht eindigt in principe op zondag 27 oktober 2024. Aangezien de laatste dag van de termijn een zondag is, wordt de vervaldag voor deze termijn verplaatst naar de eerstvolgende werkdag, zijnde maandag 28 oktober 2024.

24. Hoe wordt concreet een meerderheid gevormd? Het initiatiefrecht zal eindigen als er een meerderheid is gevormd met de steun van de meerderheid van de verkozenen van de lijst die het initiatiefrecht heeft. De meerderheid wordt gevormd door de indiening van een gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen.⁶⁸

Als er binnen de periode van 14 dagen geen gezamenlijke akte van voordracht wordt ingediend met de steun van de meerderheid van de verkozenen van de grootste lijst, gaat het initiatiefrecht over naar de verkozenen met de meeste naamstemmen die tot de tweede grootste lijst behoort.⁶⁹ Deze verkozenen krijgen dan 14 dagen het exclusieve recht om een meerderheid te vormen. Als er gedurende deze periode geen meerderheid wordt gevormd, gaat het recht over naar de verkozenen met de meeste naamstemmen behorende tot de derde grootste lijst en zo verder.⁷⁰

Het exclusief karakter van het initiatiefrecht gaat samen met de sanctie die is ingeschreven voor de niet-naleving van het initiatiefrecht. Als een verkozenen een gezamenlijke akte van voordracht ondertekent zonder de steun van de meerderheid van de lijst die het initiatiefrecht heeft, dan miskent hij het initiatiefrecht. Een verkozenen miskent ook het initiatiefrecht als die een gezamenlijk akt van voordracht voor de schepenen bezorgt aan de algemeen directeur als geen van de ondersteunende

⁶⁸ Art. 5, §3, tweede lid, 2° DLB. Zie artikel 43 DLB voor de voorwaarden waaraan de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen moet voldoen.

⁶⁹ Art. 5, §3, eerste lid DLB.

⁷⁰ Zie voor een verdere toelichting over het initiatiefrecht: S. KEUNEN en S. HENNAU, "Het decreet ter versterking van de lokale democratie: een analyse van de wijzigingen aan de kiesregelgeving en de installatie van de bestuursorganen", *T.Gem.* 2022/4, (201) 206-207.

lijst op dat moment het initiatiefrecht heeft. De miskennis van het initiatiefrecht betekent voor elke verkozene die zijn handtekening op dergelijke akte plaatste, dat hij of zij gedurende de volledige bestuursperiode niet meer kan worden benoemd of verkozen als burgemeester, schepen, voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van een gemeenteraadscommissie, voorzitter of lid van het bijzonder comité voor de sociale dienst. Evenmin kan hij of zij dergelijk mandaat waarnemen.⁷¹ De naleving van het initiatiefrecht is bijgevolg zeer belangrijk. Er mag niet lichtzinnig mee worden omgegaan door de verkozenen. In eerste instantie zal het aan de voorzitter van de gemeenteraad toekomen om bij het onderzoek van de ontvankelijkheid van de gezamenlijke akte van voordracht voor de schepenen na te gaan of het initiatiefrecht is nageleefd.⁷² In geval van betwisting van de ontvankelijkheid of onontvankelijkheid van de akte van voordracht zal de Raad voor Verkiezingsbetwistingen zich hierover moeten uitspreken.⁷³

B. Semi-rechtstreekse aanduiding van de burgemeester

25. Na de verkiezingen van 14 oktober 2018 konden de verkozenen via een akte van voordracht een verkozene van Belgische nationaliteit voordragen als burgemeester. De voordracht moest gesteund zijn door de meerderheid van de verkozenen en door de meerderheid van de verkozenen van de lijst waartoe de voorgedragen kandidaat-burgemeester behoorde.⁷⁴ De mogelijkheid bestond dat de lijst met het minste aantal zetels toch de burgemeester kon leveren. De decreetgever wou de aanduiding van de burgemeester op een meer democratische manier laten verlopen en de impact van de kiezer vergroten op de aanduiding van de burgemeester.⁷⁵ Om die reden heeft de decreetgever de procedure voor de aanduiding van de burgemeester gewijzigd. Vanaf de installatie van de bestuursorganen na de verkiezingen van 13 oktober 2024 zal de verkozene van Belgische nationaliteit met de meeste naamstemmen van de grootste coalitiefractie aangeduid worden als burgemeester.⁷⁶ De burgemeester kan pas worden aangeduid na de verkiezing van de schepenen en de voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst. De reden daarvoor is dat pas na de verkiezing van deze mandaten duidelijk is welke fracties tot de meerderheid behoren.⁷⁷

De verkozene met het meeste naamstemmen van de grootste meerderheidsfractie kan weigeren om het mandaat op te nemen en doet dan afstand van mandaat. Die afstand zal per definitie blijken uit het weigeren om de eed als (aangewezen-)burgemeester af te leggen. Er zijn geen specifieke vormvereisten gesteld om afstand van mandaat te doen. Het is wel aan te bevelen om een schriftelijke afstand mondeling te laten bevestigen tijdens de zitting van de raad.⁷⁸

⁷¹ Art. 5, §3 in samenhang gelezen met artikel 7, §2, derde lid van het DLB.

⁷² Art. 43, §1 DLB.

⁷³ Art. 147, eerste lid, 2° DLB.

⁷⁴ zie S. HENNAU, S. KEUNEN en J. ACKAERT, "Een (meer) rechtstreekse burgemeestersverkiezing in Vlaanderen? De invloed van de kieswetgeving op het Vlaamse burgemeestersbestand", *TBP* 2017/9, (494) 497-498; A. DE BECKER, "Benoeming" in J. DUJARDIN en W. SOMERS, *Burgemeester. Statuut*, Brugge, die Keure, 2012, (1), 25-27.

⁷⁵ MvT ontwerp decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, Parl.St. VI.Parl. 2020-2021, nr. 790/1, 6-7.

⁷⁶ art. 58, §1, eerste lid DLB; MvT ontwerp decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, Parl.St. VI.Parl. 2020-2021, nr. 790/1,

⁷⁷ Een fractie die door een verkozene vertegenwoordigd is in het college van burgemeester en schepenen, is een fractie die tot de meerderheid behoort.

⁷⁸ *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2022-2023, 3 november 2022, nr. 52 (B. WARNEZ, antw. B. SOMERS); *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2022-2023, 26 mei 2023, nr. 330 (B. WARNEZ, antw. B. SOMERS).

Als deze verkozene weigert om het mandaat op te nemen, zal het mandaat toekomen aan de verkozene met het tweede meeste naamstemmen behorende tot de grootste coalitiefractie.⁷⁹ De verkozene die het mandaat aanvaardt, zal de eed afleggen als aangewezen-burgemeester in handen van de voorzitter van de gemeenteraad. Als aangewezen-burgemeester bezit je dezelfde bevoegdheden als een benoemde burgemeester.⁸⁰ De reden waarom er met een aangewezen-burgemeester wordt gewerkt, is omdat pas op de installatievergadering met zekerheid kan worden vastgesteld aan wie het mandaat van burgemeester toekomt.⁸¹ In de oude procedure was de burgemeester al benoemd op het moment van de installatievergadering. Dat is nu niet meer mogelijk. In de nieuwe procedure zal het benoemingsproces pas kunnen starten nadat de aangewezen-burgemeester de eed heeft afgelegd.⁸²

C. Vervroegde installatie en verplicht gebruik van modellen van akte van voordracht

26. In vergelijking met de vorige bestuursperiode vindt de installatie van de gemeenteraad in 2024 een maand vroeger plaats. De installatievergadering dient voor de gewone gemeenten plaats te vinden op een van de eerste vijf werkdagen van december.⁸³ In een fusiegemeente vindt de installatievergadering van rechtswege plaats op de eerste werkdag van januari om 20u.⁸⁴ Daarmee wil de decreetgever de periode tussen de verkiezingen en de installatie van de nieuwe bestuursorganen verkorten.

27. Uiterlijk drie dagen voor de installatievergadering dienen de akten van voordracht voor de verkiezing van een aantal mandaten te zijn bezorgd aan de algemeen directeur. Het gaat om de akten van voordracht voor de voorzitter van de gemeenteraad⁸⁵, de schepenen⁸⁶, de voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst⁸⁷ en de leden van voormeld comité⁸⁸. Deze voordrachten moeten aan een aantal decretale ontvankelijkheidsvereisten voldoen. Het gaat daarbij onder meer om een dubbele meerderheidsvereiste: de meerderheid van de verkozenen moet de voordracht ondertekenen, net als de meerderheid van de verkozenen van de lijst tot wie de voorgedragen kandidaat behoort. De verkozenen kunnen deze voordracht doen op een model dat daarvoor door het Agentschap Binnenlands Bestuur ter beschikking werd gesteld. Zij waren evenwel niet verplicht om dit model te gebruiken.

Vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 13 oktober 2024 zijn er wel verplichte modellen. De verkozenen zullen gebruik moeten maken van de modellen zoals die door de Vlaamse Regering ter

⁷⁹ Art. 58, § 2 DLB.

⁸⁰ Art. 58, §1, derde lid DLB.

⁸¹ De reden daarvoor is dat je de definitieve samenstelling van het college van burgemeester en schepenen nodig hebt om te kunnen weten welke fracties deel uitmaken van de meerderheid.

⁸² Art. 58, §1 DLB.

⁸³ Art. 6 DLB.

⁸⁴ Art. 353 DLB. In het concreet geval van de stad Antwerpen zullen de bestaande districten en het nieuw opgerichte district Borsbeek de installatievergadering ook pas kunnen laten doorgaan op dezelfde dag of uiterlijk 30 dagen na de installatievergadering van de gemeenteraad (art. 119, tweede lid DLB).

⁸⁵ Art. 7, §1 DLB.

⁸⁶ Art. 43, §1 DLB.

⁸⁷ Art. 90, §1 DLB.

⁸⁸ Art. 92 DLB.

beschikking zijn gesteld.⁸⁹ De verplichting is ingeschreven om ervoor te zorgen dat de coalitievorming, het zoeken naar een bestuursmeerderheid na de verkiezingen, gebaseerd wordt op de uitslag van de verkiezingen. Door het model te verplichten en door de modellen pas na het sluiten van de stemming ter beschikking te stellen worden bindende voorakkoorden⁹⁰ vermeden.⁹¹ Van dergelijke bindende voorakkoorden was sprake als tussen de verschillende lijsten een akte van voordracht werd opgesteld die voorafgaand aan de verkiezingsdag ondertekend werd door de kandidaten. Een verkozene die zijn handtekening al had geplaatst op een akte van voordracht kon in principe niet meer terug. Zij waren gebonden door dat voorakkoord. Als zij nadien nog een andere akte zouden ondertekenen, dan konden zij geen uitvoerend mandaat meer opnemen of de gemeente vertegenwoordigen.⁹² De reden dat zij dan geen uitvoerend mandaat meer kunnen opnemen, ligt in de sanctie die de decreetgever voorziet voor een verkozene die meer dan één akte ondertekende voor de voordracht van hetzelfde mandaat.⁹³ Deze sanctie zal dus enkel van toepassing zijn voor het plaatsen van een dubbele handtekening op meerdere modelakten voor hetzelfde mandaat. Dit betekent dat als een verkozene nu al een voordracht heeft ondertekend, er kan worden teruggekomen op dit voorakkoord zonder dat de sanctie van toepassing is. Het verplichte model zal namelijk pas na het sluiten van de stemming op 13 oktober 2024 ter beschikking worden gesteld op de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur. Dit model zal voorzien zijn van een unieke datumstempel van de dag van de verkiezingen. Deze stempel geeft authenticiteit aan het model.

D. Uittredingsvergoeding

28. De burgemeester en de schepenen, inclusief de voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst, ontvangen onder bepaalde voorwaarden een uittredingsvergoeding.⁹⁴ De Vlaamse Regering bepaalt het bedrag, de wijze van betaling en de toekenningsvoorwaarden van die financiële vergoedingen.⁹⁵ Het DLB stelt dat de uittredingsvergoeding wordt toegekend binnen de volgende grenzen:

⁸⁹ Deze verplichting is voor alle akten van voordracht verplicht gesteld bij het decreet van 27 oktober 2023 (Decr.VI. 27 oktober 2023 tot wijziging van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, het Digitaal Kiesdecreet en het decreet over het lokaal bestuur, *BS* 5 december 2023).

⁹⁰ Een voorakkoord is een akkoord dat voorafgaand aan de verkiezingen tussen de partijen is afgesloten en waarin is opgenomen dat er samen een bestuursmeerderheid wordt gevormd.

⁹¹ MvT bij ontwerp van decreet tot wijziging van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, het Digitaal Kiesdecreet en het decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-2023, nr. 1171/1, 10 en 11.

⁹² MvT bij ontwerp van decreet tot wijziging van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, het Digitaal Kiesdecreet en het decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-2023, nr. 1171/1, 10 en 11.

⁹³ Art. 7, §2, tweede lid van het DLB vermeldt de sanctie die van toepassing is en luidt als volgt: "*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 gemeenteraadcommissie, voorzitter of lid van het bijzonder comité voor de sociale dienst, noch een dergelijk mandaat waarnemen. Hij kan de gemeente ook niet vertegenwoordigen of kan namens de gemeente geen mandaat bekleden of waarnemen in gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen of andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen. Hij kan evenmin het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn vertegenwoordigen of namens het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn een mandaat bekleden of waarnemen in een vereniging of vennootschap als vermeld in deel 3, titel 4, of in andere verenigingen, stichtingen of vennootschappen. Als de betrokkene al een dergelijk mandaat bekleedt of waarneemt, vervalt dat van rechtswege.*"

Naar deze paragraaf wordt in elk relevant artikel over een akte van voordracht terugverwezen als sanctie die van toepassing is bij het overtreden van het verbod van de dubbele handtekening..

⁹⁴ Art. 149, eerste lid DLB.

⁹⁵ Art. 149 DLB.

- een maand uittredingsvergoeding per gepresteerd jaar, met een maximum van twaalf maanden;
- de vergoeding vervalt als de betrokkene een beroepsinkomen verwerft. De betrokkene kan wel vragen om het verschil bij te passen als dat beroepsinkomen lager is dan de uittredingsvergoeding⁹⁶;
- de vergoeding wordt niet uitgekeerd aan een lid van de deputatie, een provinciegouverneur, een ambassadeur, een lid van het parlement, een lid van een gemeenschaps- of gewestregering, een minister of een staatssecretaris of een lid van het Grondwettelijk Hof;
- evenmin kan de uittredingsvergoeding worden toegekend aan uittredende mandatarissen die een bezoldigd ambt hebben aanvaard in een internationale of parastatale instelling.

Het recht op een uittredingsvergoeding voor de lokale mandatarissen is van toepassing sinds 31 december 2018.⁹⁷ De uittredingsvergoeding gold bijgevolg al voor de mandatarissen die uittredend zijn bij de beëindiging van de bestuursperiode 2013-2018 en die geen nieuw uitvoerend mandaat meer opnemen bij de start van de nieuwe bestuursperiode.⁹⁸

Het BVR statuut mandataris stelt de nadere voorwaarden vast. De lokale uitvoerende mandataris kan een uittredingsvergoeding krijgen in drie gevallen:

- nadat zijn mandaat is beëindigd naar aanleiding van de algehele vernieuwing van de bestuursorganen of naar aanleiding van de nieuwe installatie van bestuursorganen na vaststelling van de constructieve motie van wantrouwen, indien hij of zij geen nieuw uitvoerend mandaat opneemt;
- nadat zijn mandaat is beëindigd naar aanleiding van een vermelde einddatum van het uitvoerend mandaat in de akte van voordracht, als hij geen ander uitvoerend mandaat opneemt;
- als zijn uitvoerend mandaat eindigt wegens ontslag om medische redenen. Dit moet bewezen worden aan de hand van een door een arts afgegeven getuigschrift van langdurige arbeidsongeschiktheid.

29. Het besluit specificeert ook de wijze waarop de berekening van de uittredingsvergoeding dient te gebeuren. Het decreet over het lokaal bestuur stelt dat per gepresteerd jaar een maand uittredingsvergoeding wordt toegekend, met een maximum van twaalf maanden. Deze berekening is overgenomen in het uitvoeringsbesluit, met de toevoeging dat de vergoeding wordt berekend op de laatste jaarwedde.⁹⁹ Als de mandataris verschillende opeenvolgende mandaten heeft uitgeoefend,

⁹⁶ Art. 149, laatste lid DLB.

⁹⁷ Art. 25 Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *BS* 8 augustus 2012, 46359. Zie ook *Vr. en Antw.* 24 april 2018, nr. 1700 (M. DE MEULEMEESTER) en nr. 1708 (B. MAERTENS).

⁹⁸ MvT bij ontwerp van decreet tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-2012, nr. 1467/1, 18.

⁹⁹ Art. 14, §1 BVR 6 juli 2018 houdende het statuut van de lokale mandataris, *BS* 19 september 2018.

wordt alleen rekening gehouden met de ontvangen jaarwedde van het laatste uitgeoefende mandaat.¹⁰⁰

De vergoeding vervalt als de betrokkene een ander beroepsinkomen geniet, onder de voorwaarde dat het beroepsinkomen gelijk is of hoger is dan de uittredingsvergoeding.¹⁰¹ In het geval het beroepsinkomen – daaronder ook te verstaan het vervangingsinkomen wegens werkloosheid, pensionering en arbeidsongeschiktheid – lager is dan de uittredingsvergoeding kan worden gevraagd om het verschil bij te passen. Als de betrokkene overlijdt, vervalt de toekenning of uitbetaling van de uittredingsvergoeding vanaf de maand volgend op het overlijden.¹⁰²

Om de uittredingsvergoeding te kunnen genieten, dient de betrokkene maandelijks een verklaring op erewoord in te dienen. Uit die verklaring moet blijken dat de begunstigde in de periode in kwestie geen beroepsinkomen genoot of een lager beroepsinkomen genoot dan het bedrag van de uittredingsvergoeding.¹⁰³

30. Aangezien de installatievergadering na de lokale verkiezingen van 2024 vervroegd is van de eerste week van januari na de verkiezingen naar de eerste week van december zullen uittredende mandatarissen geen volledig laatste jaar van 12 maanden gepresteerd hebben en dus hun recht op een maand uittredingsvergoeding voor dit jaar verliezen.¹⁰⁴ Zij zouden wel recht hebben gehad op die maand als de installatievergadering zoals vroeger had plaatsgevonden in januari. Om dit eenmalig effect door de vervroegde installatievergadering tegen te gaan, voorziet de decreetgever in een overgangsregeling.¹⁰⁵

E. Aannee van een constructieve motie van wantrouwen na de installatie van de gemeenteraad

31. Op het vlak van de constructieve motie van wantrouwen voorziet het decreet over het lokaal bestuur in een verbod om in de periode van één jaar na de installatie van de gemeenteraad een constructieve motie aan te nemen tegen een of meerdere schepenen of tegen het voltallige college van burgemeester en schepenen.¹⁰⁶ Hetzelfde geldt voor de aanname van een constructieve motie van wantrouwen tegen de voorzitter van de gemeenteraad¹⁰⁷ en tegen de voorzitter van het bijzonder

¹⁰⁰ Art. 14, §1, tweede lid BVR 6 juli 2018 houdende het statuut van de lokale mandataris, BS 19 september 2018.

¹⁰¹ Art. 14, §2, tweede en derde lid BVR 6 juli 2018 houdende het statuut van de lokale mandataris, BS 19 september 2018.

¹⁰² Art. 14, §2, eerste lid, 1° BVR 6 juli 2018 houdende het statuut van de lokale mandataris, BS 19 september 2018.

¹⁰³ Art. 14, §4 BVR 6 juli 2018 houdende het statuut van de lokale mandataris, BS 19 september 2018.

¹⁰⁴ Zij kunnen in het jaar van de verkiezingen maar prestaties leveren van 1 januari tot en met de dag van de installatievergadering. De installatievergadering vindt plaats op een van de eerste vijf werkdagen van december.

¹⁰⁵ Deze regeling is opgenomen in artikel 109 van het Decr.VI. 17 februari 2023 tot wijziging van het decreet over het lokaal bestuur, BS 19 maart 2023.
Zie ook toelichting bij Amendement nr. 7 bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet over het lokaal bestuur, Parl.St. VI.Parl. 2022-2023, nr. 1445/2, 5-6.

¹⁰⁶ Art. 46, §2, vierde lid, 1° DLB.

¹⁰⁷ Art. 7, §2, vierde lid, 1° DLB.

comité voor de sociale dienst¹⁰⁸. Deze periode is ingeschreven om een 'serene' start van de lokale bestuursperiode te garanderen. Er wordt als het ware een periode van 'politieke zekerheid' ingeschreven waarbinnen het instrument van de constructieve motie van wantrouwen niet kan worden toegepast.¹⁰⁹

Ook de Waalse decreetgever voorziet in een periode waarin er geen constructieve motie van wantrouwen mag worden aangenomen na de installatie van een nieuwe gemeenteraad. Deze periode is zelfs ruimer dan de periode voorzien in het decreet over het lokaal bestuur. Artikel L1123-14, §3 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie voorziet dat de collectieve motie van wantrouwen niet mag worden ingediend voor het verval van een termijn van anderhalf jaar volgend op de installatie van het college van burgemeester en schepenen. In het Wetboek van de plaatselijke democratie wordt enkel in een verbod tot aanneming van een collectieve constructieve motie van wantrouwen voorzien. Een constructieve motie van wantrouwen tegen een of meer schepenen lijkt bovendien wel mogelijk in deze periode. Het decreet over het lokaal bestuur is op dat punt duidelijk: er kan geen enkele constructieve motie van wantrouwen worden aangenomen in het jaar na de installatie van de gemeenteraad.

F. Huishoudelijk reglement en de deontologische code

32. Er dienen door de nieuwe gemeenteraad een aantal reglementen opnieuw te worden vastgesteld. Daarbij valt te denken aan o.a. het huishoudelijk reglement en de deontologische code. Overeenkomstig artikel 38, eerste lid van het decreet over het lokaal bestuur dient de gemeenteraad bij de aanvang van de zittingsperiode een huishoudelijk reglement vast te stellen waarin aanvullende maatregelen worden opgenomen voor de werking van de gemeenteraad.¹¹⁰ Tot aan de vaststelling van het nieuwe huishoudelijk reglement blijven de bepalingen van het huishoudelijk reglement zoals dat in de voorgaande bestuursperiode is vastgesteld, behouden.

De gemeenteraad dient ook een deontologische code aan te nemen.¹¹¹ De decreetgever heeft hier niet opgenomen dat de gemeenteraad bij aanvang van de zittingsperiode een deontologische code dient vast te leggen. De bestaande deontologische code blijft van toepassing. Het is evenwel logisch dat de nieuwe gemeenteraad de deontologische code opnieuw vaststelt en zijn eigen accenten legt. De deontologische code dient een levend instrument te zijn. Het is nuttig om hierover te blijven reflecteren. Zeker aan het begin van de bestuursperiode dient er minstens een reflectie te zijn over de bestaande deontologische code. Daarbij kan ook lokaal nagedacht worden over de opname van een transparantieverplichting over nevenactiviteiten.¹¹²

¹⁰⁸ Art. 104, §2, vierde lid, 1° DLB.

¹⁰⁹ De decreetgever verwoordde dit in de memorie van toelichting bij het decreet ter versterking van de lokale democratie als volgt: "Om een nieuw geïnstalleerd college de kans te geven om de nodige stabiliteit te verwerven, is het niet toegelaten dat een constructieve motie wordt aangenomen in de periode van één jaar na de installatie van de gemeenteraad." (MvT bij ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 790/1, 29.

¹¹⁰ Artikel 38 DLB somt een minimale regeling op van dingen die geregeld moeten worden in het huishoudelijk reglement van de gemeenteraad.

¹¹¹ Art. 39 DLB.

¹¹² Zie Verslag van de gedachtewisseling over de verenigbaarheid van lokale mandaten met nevenactiviteiten en het risico op belangenvermenging, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-2024, nr. 1919/1, 6.

2.2. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

33. In zijn titel over intergemeentelijke samenwerking, voorziet het decreet over het lokaal bestuur een vijftal bepalingen waarin het plaatsvinden van de gemeenteraadsverkiezingen als 'katalysator' wordt gehanteerd.

A. Vernieuwing mandaten

34. Bij het verlies van hun mandaat zijn de bestuurders van een projectvereniging, een dienstverlenende en een opdrachthoudende vereniging in beginsel van rechtswege ontslagnemend.¹¹³ Nu er gemeenteraadsverkiezingen hebben plaatsgevonden, geldt er echter een andere regeling.

35. *Vooreerst*, bij een projectvereniging moeten de deelnemende gemeenten de nieuwe bestuurders aanwijzen in de loop van januari 2025. De nieuwe bestuurders treden aan op 1 februari 2025.¹¹⁴ Artikel 19 van het DIS voorzag reeds in de verplichting om nieuwe bestuurders aan te wijzen. De memorie van toelichting bij het DIS benadrukt dat de vervanging van de bestuurders die rechtstreeks worden aangeduid door de gemeenteraad zo snel mogelijk moet gebeuren na de verkiezing van de nieuwe gemeenteraden. Op die manier wil de decreetgever de continuïteit van het bestuur waarborgen.¹¹⁵

36. *Ten tweede*, bij een dienstverlenende en een opdrachthoudende vereniging moet er vóór 1 april 2025 een algemene vergadering worden bijeengeroepen. Die vergadering gaat over tot de volledige vernieuwing van de raad van bestuur, op voorwaarde dat de gemeenteraden die de voordracht moeten doen al in hun nieuwe samenstelling hebben vergaderd. Is dit (nog) niet het geval? Dan benoemt de algemene vergadering, die ook kwijting verleent aan de bestuurders die het voorgaande boekjaar in functie waren, de nieuwe bestuurders.¹¹⁶ Met de verplichting om binnen de eerste drie maanden van het jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen de mandaten te vervangen, wordt er volgens de memorie van toelichting vermeden dat er nog tot het midden van het jaar vertegenwoordigers zouden blijven zetelen die geen gemeentelijk mandaat meer hebben.¹¹⁷

B. Verlenging van duur van vereniging

37. Als de duur van een dienstverlenende of een opdrachthoudende vereniging verstrijkt in de loop van het jaar waarin de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden, wordt over de verlenging pas

In Nederland bestaat al zo'n transparantieverplichting: op grond van artikel 12 van de Gemeentewet moet een overzicht van nevenfuncties elektronisch openbaar worden gemaakt. Dit vanuit het oogpunt van integriteit en transparant

¹¹³ PV: art. 407 DLB; DV en OV: art. 445, tweede lid DLB.

¹¹⁴ Art. 407 DLB.

¹¹⁵ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 565/1, 15.

¹¹⁶ Art. 445, tweede lid DLB.

¹¹⁷ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 565/1, 21.

beslist in het daaropvolgende jaar. In voorkomend geval zal er dus in 2025 een beslissing moeten worden genomen, zowel door de betrokken gemeenteraden, als door de eerste algemene vergadering die in de loop van dat jaar wordt georganiseerd. Tot dan wordt de oorspronkelijke duur van de intergemeentelijke vereniging verlengd.¹¹⁸ Die sperperiode gedurende het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen is ingevoerd om dezelfde reden als voor de oprichting (zie *supra* rn. 15).¹¹⁹

C. Evaluatie van de werking

38. De raad van bestuur van een dienstverlenende en een opdrachthoudende vereniging zal in 2025 een evaluatierapport moeten bezorgen aan de jaarvergadering. Die jaarvergadering vindt telkens plaats in de loop van het eerste werkingsjaar dat volgt op het jaar waarin gemeenteraadsverkiezingen plaatsvonden. Dit rapport bevat een evaluatie van de werking van de vereniging en bevat, ofwel, een nieuw ondernemingsplan voor de komende zes jaar, ofwel, een gemotiveerd voorstel om het samenwerkingsverband op te doeken.¹²⁰ Dit evaluatiesysteem zorgt ervoor dat er om de zes jaar door de aantredende nieuwe gemeenteraden kan worden geoordeeld of het voortzetten van de samenwerking nog opportuun is, aldus de decreetgever.¹²¹

2.3. De verzelfstandigde agentschappen

39. Het decreet over het lokaal bestuur bevat eveneens een aantal voorschriften dat de gemeenteraadsverkiezingen hanteert als aandrijving voor bepaalde gebeurtenissen en als stimulans voor bepaalde handelingen ten aanzien van de verzelfstandigde agentschappen – en dan voornamelijk ten aanzien van het autonoom gemeentebedrijf.

A. Vernieuwing mandaten

40. *Ten eerste*, net zoals die verplichting geldt ten aanzien van de intergemeentelijke verenigingen, dient het autonoom gemeentebedrijf na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad eveneens over te gaan tot de volledige vernieuwing van zijn raad van bestuur. De leden van de raad van bestuur blijven in functie tot de nieuwe leden hen vervangen.¹²² De verplichting was oorspronkelijk ingegeven door artikel 236, §2, vierde lid van het Gemeentedecreet. De memorie van toelichting bij het Gemeentedecreet stelde geen reden voorop voor de invoering van de verplichting tot vernieuwing. De memorie stelt enkel dat de mandaten in ieder geval opnieuw worden ingevuld na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad.¹²³

41. *Ten tweede* heeft de volledige vernieuwing van de gemeenteraad tot gevolg dat alle aanwijzingen en voordrachten in de algemene vergadering van het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap

¹¹⁸ Art. 424 DLB.

¹¹⁹ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 565/1, 18.

¹²⁰ Art. 459, eerste lid DLB.

¹²¹ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 565/1, 22.

¹²² Art. 235, §2, vierde lid DLB.

¹²³ MvT bij het ontwerp van gemeentedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-2005, 347/1, 201.

in privaatrechtelijke vorm worden herroepen. De vertegenwoordigers blijven in functie totdat hun vervangers zijn aangewezen of benoemd.¹²⁴

B. Gewaarborgde vertegenwoordiger of gewogen stemrecht

42. In het autonoom gemeentebedrijf mag elke fractie minstens één lid van de raad van bestuur voordragen. Hierdoor heeft elke fractie een gewaarborgde vertegenwoordiging. Als de gewaarborgde vertegenwoordiging echter afbreuk zou doen aan de mogelijkheid voor fracties die vertegenwoordigd zijn in het college van burgemeester en schepenen om minstens de helft van de leden van de raad van bestuur voor te dragen, wordt er gewerkt met gewogen stemrecht.¹²⁵ Bijgevolg zal, afhankelijk van de uitkomst van de gemeenteraadsverkiezingen, de gewaarborgde vertegenwoordiging of het gewogen stemrecht dienen te worden gehanteerd.

C. Verlenging beheersovereenkomst

43. De beheersovereenkomst tussen het autonoom gemeentebedrijf en de gemeente neemt zes maanden na de volledige hernieuwing van de gemeenteraad een einde. Indien er op dat ogenblik geen nieuwe beheersovereenkomst in werking treedt, wordt zij van rechtswege verlengd.¹²⁶ Met die verlenging wordt beoogd om de duur van de beheersovereenkomst aan de legislatuurperiode te koppelen. De decreetgever wil zo verzekeren dat een meerderheidswissel tot heronderhandelingen leidt en eventueel tot de aanpassing van de overeenkomst aan de nieuwe beleidsprioriteiten. Tussen het aantreden van, enerzijds, de nieuwe gemeenteraad en het nieuwe college van burgemeester en schepenen en, anderzijds, het beëindigen van de beheersovereenkomst – en dus ook het afsluiten van een nieuwe overeenkomst – wordt bewust een ‘overgangperiode’ van zes maanden gelaten. Dit interval laat het nieuwe gemeentebestuur toe om zijn beleidsprioriteiten vast te stellen en om die vervolgens te vertalen in de nieuwe beheersovereenkomst.¹²⁷

D. Evaluatie

44. Niet enkel de werking van de intergemeentelijke verenigingen is aan een evaluatie onderworpen. Na het plaatsvinden van de verkiezingen dient de werking van de extern verzelfstandigde agentschappen eveneens te worden gecontroleerd. Elk gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap moet in de loop van het eerste jaar na de volledige vernieuwing van de gemeenteraden een evaluatieverslag voorleggen aan de gemeenteraad over de uitvoering van de beheers- of samenwerkingsovereenkomst sinds de inwerkingtreding ervan. Dat verslag omvat ook een evaluatie van de verzelfstandiging, waarover de gemeenteraad zich binnen de drie maanden uitspreekt.¹²⁸ De memorie van toelichting verduidelijkt dat de gemeenteraad zich tevens uitspreekt over het behoud, de intrekking of de verruiming van de verzelfstandiging.¹²⁹

¹²⁴ Art. 246, §3, tweede lid DLB.

¹²⁵ Art. 235, §2, derde lid DLB.

¹²⁶ Art. 234, §3 DLB; vóór de aanneming van het decreet Lokaal Bestuur was de van rechtswege verlenging opgenomen in artikel 235, §3, eerste lid van het Gemeentedecreet.

¹²⁷ MvT bij het ontwerp van gemeentedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-2005, 347/1, 105.

¹²⁸ Art. 227, derde lid DLB.

¹²⁹ MvT bij het ontwerp van gemeentedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-2005, 347/1, 103.

2.4. De verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn

A. Vernieuwing mandaten

45. De gemeenteraadsverkiezingen hebben gevolgen voor de duur van bepaalde mandaten in OCMW-verenigingen. Zo eindigt het mandaat van de bestuurders van de privaatrechtelijke ziekenhuisvereniging van rechtswege op de eerste algemene vergadering nadat de vernieuwde raden voor maatschappelijk welzijn zijn geïnstalleerd.¹³⁰ Dit gevolg was reeds voorzien in artikel 135^{quater} van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Het mandaat van de vertegenwoordigende leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en van de deskundigen in de organen van de vereniging of de vennootschap voor sociale dienstverlening, in de woonzorgvereniging of in de woonzorgvennootschap, eindigt eveneens van rechtswege op dat ogenblik. De statuten dienen bepalingen in die zin te bevatten.¹³¹ Ook deze bepaling werd inhoudelijk niet gewijzigd door het decreet over het lokaal bestuur.¹³² Een belangrijke wijziging sinds de vorige gemeenteraadsverkiezingen van 2018 is wel dat de raad voor maatschappelijk welzijn voortaan in principe uit dezelfde leden als de gemeenteraad bestaat.¹³³

B. Evaluatie

46. Net zoals er bij de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen en bij de extern verzelfstandigde agentschappen een evaluatie dient plaats te vinden, moeten de publiekrechtelijke OCMW-verenigingen (dit zijn de welzijnsverenigingen en de autonome verzorgingsinstellingen) bij de start van elke legislatuur – en bijgevolg bij de volledige vernieuwing van de raad voor maatschappelijk welzijn – worden geëvalueerd. De verenigingen zullen bijgevolg in 2025 een verslag moeten opmaken waarin zij de verzelfstandiging beoordelen. Dit moeten ze doen binnen het jaar na de volledige vernieuwing van de raad, waarna ze dit verslag aan de raad bezorgen. De raad voor maatschappelijk welzijn spreekt zich op zijn beurt uit over dit verslag binnen de drie maanden.¹³⁴ Deze verplichting werd aan het OCMW-decreet toegevoegd door artikel 66 van het decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Deze wijziging aan artikel 232 van het OCMW-decreet paste in het kader van de versterking van de positie van de raad voor maatschappelijk welzijn en houdt volgens de decreetgever verband met de controle op de aansturing en de werking van de OCMW-verenigingen.¹³⁵

Conclusie

¹³⁰ Art. 503, 8° DLB.

¹³¹ Art. 511, §2, derde lid *juncto* art. 515 DLB.

¹³² Artikel 135^{duodecies} van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bevatte dit gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen reeds.

¹³³ Art. 68, §1 eerste lid DLB.

¹³⁴ Art. 492, derde lid DLB.

¹³⁵ MvT bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-2012, 1558/1, 26.

47. Het is duidelijk dat het decreet over het lokaal bestuur heel wat bepalingen bevat die gevolgen koppelen aan het plaatsvinden van de gemeenteraadsverkiezingen. Ook in een breder perspectief wijzigen de verkiezingen een en ander voor de lokale besturen. Voorafgaand aan de verkiezingen moeten zij bijvoorbeeld waakzaam zijn over de manier waarop zij communiceren over gemeentelijke beslissingen. Die beslissingen mogen daarbij geen (te grote) impact hebben op de toekomst van de gemeente en het toekomstige beleid van het nieuwe lokaal bestuur dat zal besturen na de gemeenteraadsverkiezingen.

In de samenstelling van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen brengen de verkiezingen (meestal) wel veranderingen aan. Dit betekent ook dat de gemeente een andere beleidslijn kan krijgen, waarbij de aansturing van externe organen en de doelstelling van die organen ook op een andere manier kan worden ingevuld. De vernieuwing van de bestuursmandaten komt dan ook nagenoeg bij elke verzelfstandigings- en samenwerkingsvorm terug. Van de gemeenten, de intergemeentelijke verenigingen, de verzelfstandigde agentschappen en de OCMW-verenigingen wordt in deze periode in ieder geval enige alertheid verwacht. De toegelichte aanpassingen zijn immers niet vrijblijvend: ook de lokaal en territoriaal gedecentraliseerde besturen dienen de geboden en de verboden die de verkiezingen met zich mee brengen – die bovendien vaak zijn gekoppeld aan een bepaalde termijn – te eerbiedigen.